

ET MED MULIGHETER

Bedre brukermøter, større handlingsrom
og tettere på arbeidsmarkedet

Gjennomgang av NAV
Sluttrapport fra Ekspertgruppen, april 2015



1	STRATEGISK UTVIKLING OG KONKRETE FORSLAG	7
1.1	Innledning	7
1.2	Strategisk utvikling	8
1.3	Konkrete forslag	16
2	RAMMENE FOR EKSPERTGRUPPENS ARBEID	18
2.1	Mandat og sammensetning	18
2.2	Hovedkonklusjoner i delrapporten	21
2.3	Ekspertgruppens arbeid med sluttrapporten	23
2.4	Begrepsbruk	24
3	NAVS KONTAKT MED ARBEIDSMARKEDET OG ARBEIDSGIVER	25
3.1	Innledning	25
3.1.1	Nøkkelbegrepene formidling, rekruttering og markedsarbeid	25
3.2	Arbeidsmarkedet	26
3.2.2	Et velfungerende arbeidsmarked	28
3.2.3	Transparent arbeidsmarked (nettjenester)	29
3.3	NAVs formidlings- og rekrutteringsinnsats	31
3.3.1	NAVs markedsarbeid	31
3.3.2	Rekrutteringstjenester til arbeidsgiver	33
3.3.3	Formidlingstjenester til arbeidssøkere	35
3.3.4	Formidlingstiltak i ordinært arbeidsliv	36
3.3.5	Organisering av innsatsen internt i NAV	38
3.3.6	Samarbeidet mellom bemanningsbransjen og NAV	39
3.3.7	Hindre for formidlings- og rekrutteringsarbeid	39
3.3.8	Jobbsøkernes opplevelse av NAVs formidlingsinnsats	40
3.4	Tjenester til arbeidsgivere med sikte på å redusere sykefravær	40
3.4.2	NAV Arbeidslivssenter (ALS)	42
3.5	Oppsummering	42
4	BRUKERE AV ARBEIDSRETTEDE TJENESTER	44

4.1	Innledning	44
4.2	Sykmeldte	44
4.3	Selvhjulpne arbeidssøkere	49
4.3.2	Brukers behov	50
4.3.3	NAVs tjenester til selvhjulpne brukere	51
4.4	I arbeid med litt hjelp	53
4.4.1	Brukeres behov	53
4.4.2	Utdypende om ungdoms behov og NAVs tjenester	55
4.4.3	Utdypende om innvandreres behov og NAVs tjenester	58
4.4.4	Basiskompetanse	63
4.5	Bruker og NAV må jobbe sammen over lengre tid	63
4.5.1	Brukers helseproblemer gir behov for ny karriere	64
4.5.2	NAVs bistand til brukere med helseproblemer og behov for ny karriere	65
4.5.3	Utfordringer med rus, helse, sosial mestring og kompetanse	74
4.5.4	Vurdering for uførepensjon	80
4.6	Plikt og sanksjoner	80
4.7	Hva innebærer oppfølging i NAV	82
4.8	Oppsummering	84
5	NAV-KONTORET OG SAMARBEID MED ANDRE ENHETER	87
5.1	Innledning	87
5.2	NAV-kontoret	87
5.2.1	Struktur/ organisering	88
5.2.2	Tjenesteinnhold	92
5.2.3	Styring	95
5.2.4	Ledelse	102
5.2.5	Ressurser	105
5.2.6	Kompetanse	108
5.2.7	IKT	114
5.3	Samhandling med andre enheter i NAV og kommunen	116
5.3.1	Fylkeskontoret	116
5.3.2	NAV Kontaktsenter	117

5.3.3	Forvaltnings/pensjonsenhetene	118
5.3.4	Introduksjonsprogrammet	119
5.3.5	Andre kommunale enheter	119
5.3.6	Kommunale arbeidstiltak	124
5.4	Samhandling med enheter utenfor NAV	125
5.4.1	Utdanningssektoren	125
5.4.2	Helsesektoren	128
5.4.3	Tiltaksleverandører	129
5.5	Oppsummering	132
6	ORGANISATORISKE SPENNINGER OG DILEMMAER I NAV	135
6.1	Innledning	135
6.2	Ulike dilemmaer knyttet til NAV-kontorets organisering og oppgaveløsning.	135
6.3	Sentralisering vs delegering	136
6.4	Partnerskapsmodellen	139
6.5	Standardisering/skreddersøm	142
6.6	Enhetlig vs mangfoldig kultur	144
6.7	Egenproduksjon vs eksterne kjøp	146
6.8	Myndighetsutøvelse vs tjenesteproduksjon	147
6.9	Demokrati/byråkrati	149
7	NAVS ROLLE I ARBEIDSMARKEDET	150
7.1	Innledning	150
7.2	Trenger vi en aktiv arbeidsmarkedspolitikk?	151
7.2.1	Stillingsmarkedet	151
7.2.2	Oppfølging av NAVs brukere	152
7.2.3	Vurdering av markedssvikt	153
7.3	NAVs stillingsdatabase	153
7.3.1	Vurdering av strategi for basen	154
7.4	Arbeidsgivernes behov for informasjon om jobbsøkerne	155
7.4.1	NAVs CV-database	155

7.5	NAVs bistand til og dialog med arbeidsgivere	157
7.5.1	NAVs kunnskapsbehov	157
7.5.2	NAVs dialog med arbeidsgiver	158
7.5.3	Rekrutteringsbistand	158
7.5.4	Aktiv jobbsøking	159
7.5.5	Arbeidslivssenteret og NAV-kontoret	160
7.6	Oppsummering og forslag	161
8	OPPFØLGINGSARBEIDET I NAV	163
8.1	Innledning	163
8.2.1	Effekter av oppfølging	164
8.3	Opplysninger om bruker / CV	165
8.4	Identifisere brukers bistandsbehov	166
8.4.2	Behovsvurdering	168
8.4.3	Arbeidsevnevurdering	169
8.5	Oppfølging av sykemeldte	176
8.5.2	Rammeverk for tidligere oppfølging av sykmeldte fra NAV	179
8.5.3	Styrke dialogen på arbeidsplassen mellom sykmeldt og arbeidsgiver	183
8.6	Oppfølging av arbeidssøkere	185
8.6.1	Ungdom og unge voksne	187
8.6.2	Innvandrere	190
8.6.3	Grunnleggende ferdigheter og basiskompetanse	193
8.7	Oppfølging av brukere med nedsatt arbeidsevne	194
8.7.1	Aktivitetsplan og gjennomføring av denne	194
8.7.2	Inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne	198
8.7.3	Kvalifiseringsprogrammet og sosialt arbeid	199
8.8	Aktivitetsplikt og avstengning	201
8.9	Egenproduksjon av arbeidsrettede tiltak i NAV-kontoret?	203
8.10	Oppsummering og forslag	211
9	STYRING, LEDELSE, ORGANISERING - MYNDIGE NAV-KONTOR	218
9.1	Innledning	218

9.2	Styring	222
9.2.1	Mål og resultatstyring	224
9.2.2	Styring av de arbeidsrettede tiltakene	225
9.2.3	Prosedystyring	227
9.3	Ledelse	227
9.4	Organisering	230
9.4.1	Nytt regionledd	231
9.5	Tjenesteinnhold/oppgavefordeling	233
9.6	Kompetanse- og kunnskapsutvikling	234
9.6.1	Kompetanse- og kunnskapsbehov	235
9.6.2	To arenaer for læring	236
9.6.3	NAV som en lærende organisasjon	238
9.7	Oppsummering og forslag	241

1 Strategisk utvikling og konkrete forslag

1.1 Innledning

Mennesker som oppsøker NAV-kontoret har svært ulike behov for informasjon, veiledning og bistand. Også arbeidsgivere har behov for ulike tjenester fra NAV. NAV-kontoret skal både gi arbeidsrettede tjenester og har viktige oppgaver i forvaltningen av livsoppholdsytelser. NAV-kontoret er gjennom de overordnede rammevilkårene i form av lover, forskrifter og økonomiske rammer underlagt en betydelig styring. I videre utvikling av lov- og regelverk må en søke å utvide det lokale handlingsrom. Skal NAV-reformen lykkes er det nødvendig å styrke arbeidsmarkedskunnskap, kontakt med arbeidsgivere og tjenester tilpasset den enkelte. Ekspertgruppen har derfor i denne rapporten, som varslet i delrapporten, konsentrert seg om NAVs arbeidsrettede tjenester. Disse tjenestene skal møte behov både hos arbeidsgivere, jobbsøkere og personer med redusert arbeidsevne. Vi har vært særlig opptatt av hvordan brukermøtene knyttet til de arbeidsrettede tjenestene i NAV-kontoret kan forbedres for å øke overgangen til arbeid.

Ekspertgruppen har tro på mulighetene som ligger i NAV. Vi mener det ligger et uforløst potensial i NAV-kontorene. Det er nødvendig med økt lokalt handlingsrom, god ledelse og systematisk utvikling av NAV-kontorene for å realisere dette potensialet. Det er nødvendig å sikre at NAV-kontoret utvikles som en tjenesteyter med betydelig kompetanse om arbeidsmarkedet og veiledning av brukere. NAV-veileder må evne å se brukerne i arbeidsgivers perspektiv og bistå brukerne på veien til arbeid. NAV må ha økt oppmerksomhet på å sikre kvaliteten i brukermøtet; det er i dette møtet NAV skaper verdi. Mange oppgaver som i løpet av NAV-reformen er flyttet ut til eksterne tjenesteytere, bør tas inn i NAV-kontoret. Det er gjennom en utvikling i denne retningen at NAV-kontoret kan leve opp til NAVs visjon «Vi gir mennesker muligheter».

Denne rapporten må ses i sammenheng med delrapporten som ekspertgruppen avga i september 2014. Delrapporten ga en beskrivelse av NAVs samlede oppgavebredde og en bred drøfting av brukernes erfaringer og opplevelser med NAV generelt. I delrapporten var perspektivet brukernes møte med forvaltningen av inntektssikringsordningene, både på NAV-kontoret, kontaktsentrene, forvaltningskontorene og på nettet. I delrapporten ga ekspertgruppen flere forslag for å gi bedre brukeropplevelser knyttet til inntektssikringsordningene. Forslagene hadde også redusert byråkrati og økt effektivitet som formål. Samlet sett mener ekspertgruppen at realisering av forslagene i delrapporten vil frigjøre ressurser som kan brukes til arbeidsrettede tjenester i NAV-kontorene.

Arbeid er av sentral betydning både for den enkelte og for samfunnet som helhet. For den enkelte er arbeid en viktig kilde til selvrealisering, deltakelse og bidragsyting. For arbeidsgivere er tilgang til arbeidskraft med rett kompetanse avgjørende. For samfunnet er begge disse hensyn viktig, i tillegg til sikring av bærekraften i velferdsordningene.

Ekspertgruppen har i tråd med mandatet lagt vekt på å vurdere tiltak ut fra målene med NAV-reformen:

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

Ekspertgruppen har både i delrapporten og i denne sluttrapporten vist til at NAV etter reformperioden nå er over i en fase der driften viser klare forbedringer. Ekspertgruppen konstaterer at det er generell politisk oppslutning om de organisatoriske rammene for NAV og har lagt dagens partnerskapsmodell til grunn for sitt arbeid. Samtidig er det viktig å se fremover med tanke på å videreutvikle det som går bra og ikke minst gjennomføre endringer som legger til rette for at flere brukere som trenger bistand fra NAV skal oppleve mestring, utvikling og inkludering i arbeid.

Ekspertgruppen vil påpeke at NAV ikke alene kan stå ansvarlig for resultatene som oppnås når det gjelder flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Den generelle situasjonen på arbeidsmarkedet har stor betydning. Regelverket i velferdsordningen som knytter seg til inngangsvilkår, kompensasjonsgrader, aktivitetsplikt, varighet med mer har også stor betydning for hvordan det går med arbeidsmarkedet generelt, og NAVs brukere spesielt. Dette er i første rekke et politisk ansvar. Likeledes må NAV tilpasse seg innenfor den ressursrammen som tilføres og den organisatoriske rammen partnerskapet mellom kommune og stat i NAV-kontoret gir. NAV er avhengig av samhandling med et velfungerende hjelpeapparat utenfor NAV, for eksempel er kvaliteten i tjenestene fra utdanningssektoren og helsesektoren vesentlig. Ekspertgruppen har konsentrert seg om å vurdere og å foreslå tiltak som skal sette NAV bedre i stand til å utføre samfunnsoppdraget innenfor disse rammene.

NAV har i løpet av ett år om lag 570 000 ulike brukere av arbeidsrettede tjenester. NAVs tjenester til brukeren er et knapphetsgode. Det er derfor viktig å sikre at brukere med størst behov får mest bistand, mens de en kan forvente vil klare seg selv får mindre bistand. Hvert møte mellom bruker og NAV-kontoret bør øke mulighetene for at bruker kommer nærmere arbeidsmarkedet, slik at hun kan gå fra å være NAV-bruker til å være ansatt.

I rapporten har vi beskrevet og drøftet NAVs arbeidsrettede tjenester i tre hoveddeler: NAVs forhold til arbeidsmarkedet og arbeidsgiverne, brukernes behov for bistand fra NAV i en arbeidsrettet oppfølging og NAV-kontorets organisatoriske betingelser for å lykkes med oppdraget.

Ekspertgruppen vil understreke at forbedringer på disse områdene er gjensidig avhengig av hverandre. Våre vurderinger og forslag må derfor ses i et helhetlig perspektiv. Samlet gir de et klart bilde av hvordan NAV bør utvikles videre. Retningen forutsetter også at prosessen med kommunestruktur, som vil føre til at det blir færre små NAV-kontor .

1.2 Strategisk utvikling

Ekspertgruppen har valgt å drøfte NAVs strategiske utvikling i spennet mellom sentral styring/lokal handlefrihet og tjenestekjøp/egenproduksjon. NAV-kontorets to eiere har valgt ulik håndtering av disse to dilemmaene. Ekspertgruppen legger særlig vekt på at verdien i NAVs tjenester skapes i møtet mellom NAV lokalt, brukeren og et lokalt/regionalt arbeidsmarked. Det er nødvendig å legge til rette for at møtet skal styrke brukernes muligheter, og bidra til å redusere gapet mellom kravene i arbeidsmarkedet, personlige kvalifikasjoner og arbeidsevne. Sterk sentral styring og standardisering begrenser det nødvendige lokale handlingsrommet for prioritering, valg av virkemidler og individuell tilpasning.

Etableringen av NAV innebar et høyere ambisjonsnivå for å bistå brukere tilbake til arbeid. Utredningen om ny arbeids- og velferdsforvaltning var konsentrert om hvilke tjenester den nye arbeids- og velferdsforvaltningen skulle gi til brukerne og hvordan den skulle organiseres og styres. Bruken av arbeidsrettede tiltak og NAV-kontorets rolle i tiltaksgjennomføringen

ble ikke drøftet. Siden NAV-etableringen har bruken av arbeidsrettede tiltak økt med om lag 30 pst. Tall fra Arbeids- og velferdsgiveretaten tyder på at det er om lag like mange årsverk i Arbeids- og velferdsetaten som jobber med arbeidsrettet bistand til brukerne som det var i Aetat før sammenslåingen. Dette innebærer at NAV-kontoret har blitt ført i retning av å være mer et bestillerkontor enn en reell tjenesteyter til bruker.

Ekspertgruppen mener på bakgrunn av drøftingene i rapporten at NAV-kontoret i for stor grad er blitt en "byråkratisk" organisasjon som ikke får anledning til å møte brukeren med en helhetlig tilnærming, oppfølging og tilstrekkelig kontakt med arbeidsgiver og arbeidsmarkedet. Dette har også medført en for stor avstand mellom de kommunale og de statlige tjenestene og vært til hinder for å bygge en felles kultur og profesjonstilnærming i kontoret. Ekspertgruppen mener derfor det er nødvendig at NAV-kontoret får større frihet til å yte flere tjenester selv.

Skal hvert møte med brukeren hjelpe henne nærmere arbeid, må NAV-kontoret ha tettere kontakt med arbeidsgiverne enn i dag. NAV-veiledere må kunne se brukeren fra arbeidsgiverens perspektiv og ut fra dette bistå bruker til å komme i arbeid.

Ekspertgruppens forslag for utvikling av NAV-kontoret kan oppsummeres i fem hovedpunkter:

1. Rykke nærmere arbeidsmarkedet og arbeidsgiver
2. Større lokal frihet til å tilpasse tjenester til brukerens behov
3. Mindre styring og mer ledelse
4. Økt oppmerksomhet på brukeren, ikke på system
5. Sikre kunnskapsbaserte tjenester og kompetanse i møte med brukerne

Nedenfor går vi nærmere inn på premisser og hovedforslag under hvert av disse fem hovedtemaene. I det enkelte vurderingskapittel er forslagene begrunnet og konkretisert.

Rykke nærmere arbeidsmarkedet og arbeidsgiver

Det er når personer som står utenfor arbeidsmarkedet kommer i jobb, NAV lykkes. Videre lykkes NAV når arbeidsgiver får besatt en stilling som ellers ville blitt stående ledig. Det er arbeidsgiver som bestemmer hvem som ansettes. Derfor må NAV ha svært god kjennskap til arbeidsmarkedet og de enkelte arbeidsgiveres behov. NAV-veilederen må kunne se brukeren med en potensiell arbeidsgivers øyne. NAV-veileder kan da bedre hjelpe bruker med hvordan han eller hun best møter arbeidslivets krav og forventninger. Det er også først da NAV-veileder kan ha håp om å endre krav og forventninger hos arbeidsgiver gjennom tilrettelegging, lønnstilskudd eller oppfølging. For å lykkes, må NAV være mye nærmere arbeidsmarkedet og arbeidsgiverne enn i dag.

NAV har i dag omfattende samhandling med arbeidsgiver om sykefravær. Arbeidslivssentrene bistår med å utvikle et inkluderende arbeidsliv i virksomheter som samlet sysselsetter over 50 pst. av arbeidsstyrken. NAV er med på om lag 35000 dialogmøter i løpet av året. Bedre samordning av disse tjenestene vil gi arbeidsgivere en enklere samhandling med NAV. Ekspertgruppen foreslår å flytte Arbeidslivssenteret inn i de større NAV-kontorene i hvert fylke. Det vil også styrke NAV-kontorenes kontaktflate mot arbeidsgivere. NAV må utnytte disse møtene med arbeidsgiver til å få kunnskap om virksomhetenes rekrutteringsbehov, om muligheten for gjennomføring av arbeidsrettede tiltak og om risiko for nedbemanning. Dette kan avdekke at arbeidsgiver kan ha nytte av flere tjenester fra NAV

og det vil gi NAV økt innsikt i arbeidsgivers behov som grunnlag for bedre bistand til brukerne.

Private aktører spiller en viktig rolle i å gjøre ledige stillinger kjent gjennom nettløsninger. Dette er positivt og bidrar til et velfungerende, transparent arbeidsmarked. NAV har behov for oppdatert og dekkende informasjon om arbeidsmarkedet, både for analyse- og planleggingsformål og for å gi bistand til brukere som ikke kommer i arbeid på egen hånd. NAV har i dag ikke tilstrekkelig datagrunnlag til å løse disse oppgavene godt. Dermed svekkes mulighetene for NAV til å kjenne arbeidsmarkedet på pulsen. Ekspertgruppen foreslår å ta i bruk lovhjemmelen som pålegger arbeidsgiver å melde ledige stillinger til NAV og ser for seg denne håndhevet ved at private tilbydere i stillingsmarkedet leverer inn disse opplysningene på vegne av arbeidsgiverne. Stillingsene i NAVs base gjøres, som andre statlige grunndata, tilgjengelig for private som ønsker å benytte dem til egne stillingsbaser, analyseformål osv. NAV skal ikke konkurrere med private aktører i utvikling av nettbaserte løsninger for stillingssøk.

Ekspertgruppen mener NAV i sin samhandling med brukere legger *for* lite vekt på muligheter i arbeidslivet og *for* stor vekt på begrensninger i forbindelse med sykdom. Dette springer blant annet ut av for lite kunnskap om det regionale arbeidsmarkedet og for lite kontakt med arbeidsgivere. Uten mer kunnskap om disse områdene, vil det være vanskelig for NAV-veilederne å styrke arbeidsrettingen i oppfølging av brukerne.

Ekspertgruppen foreslår at NAV selv skal gjennomføre en vesentlig del av oppfølgingstiltakene i ordinært arbeidsliv. I dag kommer ofte tiltaksarrangører mellom NAV-kontor og arbeidsgiver. Økt egenproduksjon vil gi NAV en vesentlig større kontaktflate med arbeidsgiverne. Gjennom oppfølging av bruker i virksomheten vil NAV-veiledere øke sin kunnskap om arbeidslivet og krav i ulike yrker. Det vil også bygge tettere relasjoner mellom arbeidsgiver og NAV, og NAV vil få muligheten til å vise arbeidsgiver hva de kan få til. Dette vil over tid øke samhandlingen mellom NAV og arbeidsgiver på flere områder, for eksempel når arbeidsgiver har behov for bistand til rekruttering.

Når NAV skal rykke nærmere arbeidsmarkedet og arbeidsgivere, er det for å løse oppgaver som ikke løses i arbeidsmarkedet. Ekspertgruppen konstaterer at de fleste som skifter jobb, gjør dette uten bistand fra NAV. Det er positivt og gjør bistand fra NAV langt på vei unødvendig. Slik bør det fortsatt være. Det bør, når en omtaler NAVs tjenester, gjøres klarere at arbeidsgivere med ledige stillinger og arbeidssøkere flest skal få svært begrenset bistand fra NAV.

Ekspertgruppen vil understreke at dersom NAV ikke kommer nærmere arbeidsmarkedet og arbeidsgiverne og dersom NAV-kontoret ikke har en bred kontaktflate mot arbeidslivet, vil NAV-reformens mål om flere i arbeid neppe la seg realisere.

Større lokal frihet til å tilpasse tjenester til brukerens behov

Bistanden brukerne mottar fra NAV-kontoret er i dag relativt begrenset. Med et høyt antall brukere per NAV-veileder, er det klare begrensninger i hvilken bistand de kan gi til den enkelte og hvilken innsikt og forståelse de får for den enkeltes ressurser, utfordringer og muligheter. NAV-kontorets oppgave beveger seg i retning av å bestille mer omfattende oppfølgings- og avklarings tjenester levert av eksterne arrangører. Brukeren vil i dagens system ofte forholde seg til mange roller og kontaktpersoner hos NAV, tiltaksarrangører, arbeidsgiver og eventuelt også ulike andre kommunale tjenester. Dette medfører at mange brukere ikke opplever en helhetlig og integrert tjeneste med klare ansvarslinjer. Ekspertgruppen konstaterer videre at det er svært ulik strategi for tjenestekjøp og egenproduksjon i

stat og kommune. Der Arbeids- og velferdsetaten stort sett kjøper arbeidsrettede tiltak, produserer kommunene i stor grad tjenester til brukerne selv, enten som en del av NAV-kontoret eller gjennom egne kommunale tiltaksenheter.

Evalueringer både nasjonalt og internasjonalt indikerer at en større andel arbeidsrettede tiltak bør gjennomføres i ordinært arbeidsliv uten forutgående avklaring eller opplæring (place-train). Økt bruk av ordinært arbeidsliv reduserer behovet for egne tiltaksarrangører med tilrettelagt arbeidstrening. Ekspertgruppen ser dette er oppgaver som i stor grad sammenfaller med NAV-kontorets strategiske kjerneoppgaver og det samfunnsoppdrag som var utgangspunktet for NAV. Den kompetansen som er nødvendig for å drive slik arbeidsinkludering er langt på vei samme kompetanse som NAV-kontoret og NAV-veiledere må ha for å løse dagens oppgaver i NAV-kontoret på en god måte.

Ekspertgruppen anbefaler at NAV selv bør gjennomføre en vesentlig del av tiltakene som innebærer oppfølging av bruker/arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv - arbeidsinkludering. Større egenproduksjon og mindre andel anskaffelser vil gjøre det mulig for NAV-kontoret å gi brukerne mer sammenhengende, samtidige og bedre koordinerte tjenester. Dette krever endringer i Arbeids- og velferdsetatens drifts- og tiltaksbudsjett. NAV bør fortsatt kjøpe tiltak som krever spesialisert fagkompetanse eller tilrettelagte produksjonsmiljøer. Som et ledd i å styrke NAVs kompetanse og troverdighet i praktisk integreringsarbeid, mener ekspertgruppen NAV må gå foran og ansette personer med nedsatt arbeidsevne i egen organisasjon.

Med økt intern tjenesteproduksjon på statlig side, øker muligheten for å utvikle et enhetlig NAV-kontor med felles kultur og rolleforståelse. Større egenproduksjon vil også gi mer kontakt med arbeidsmarkedet, høyere arbeidsmarkedskompetanse og dermed høyere kompetanse i møtet med brukerne som har ulike behov for bistand og tiltak for å komme i arbeid. Dette vil etter ekspertgruppens vurdering øke muligheten for at NAV kan oppfylle sitt viktige samfunnsoppdrag om å få flere i jobb og færre på trygd.

Nivået på arbeidsrettede tiltak fastsettes av Stortinget. Arbeids- og velferdsetaten styres strengt på å gjennomføre det antall tiltak som er vedtatt. Den samlede styring gjennom kombinasjonen av bevilgning, tiltaksnivå, forskrifter og avtaler med eksterne leverandører reduserer NAV-veileders mulighet for å gi bruker de tiltak som er best tilpasset hennes situasjon. Avvik fra fastsatt mål fører til stor lederoppmerksomhet og omfattende aktivitet i NAV-kontoret for å nå måltallet, trolig med lite effektiv bruk av ressurser som resultat. Dette er uheldig. Ekspertgruppen konkluderer med at det ikke er godt nok kunnskapsgrunnlag for å legge så stor vekt på å realisere det planlagte nivå på arbeidsrettede tiltak som det gjøres i dag. Det må jobbes videre med ytterligere forenkling av tiltaksregelverket. NAV må gis en betydelig større frihet til å tilpasse nivået på arbeidsrettede tiltak i tråd med lokale behov og variasjoner.

Kommunen må sikre at de som har rett til kvalifiseringsprogrammet får det. Ekspertgruppen foreslår at det etableres aktivitetstilbud til de brukerne som har for svak mestring til å kunne delta på kvalifiseringsprogrammet. Dette må sees i sammenheng med aktivitetskravet knyttet til økonomisk sosialhjelp.

Mindre styring og mer ledelse

Styring ovenfra setter klare rammer og begrenser handlingsrommet for ledelse i NAV-kontoret. Mye styring reduserer betydningen og omfanget av ledelse. Summen av mål- og resultatstyring, budsjettstyring, kvalitetsstyring, lover og forskrifter og prosedyrestyring gjennom veiledninger, standarder og IKT-system gir i dag NAV-veileder og NAV-kontorleder for lite handlingsrom. Ekspertgruppen har pekt på at standardisering og sentral

styring bør bygge på sikker kunnskap. Er det stor grad av usikkerhet blir oppgaver gjennomgående løst bedre lokalt, hvor en har bedre tilgang til informasjon og bedre kan håndtere usikkerheten. Det innebærer at dersom en har et solid kunnskapsgrunnlag, har tilgjengelige, presise data og legger stor vekt på likebehandling, kan en detaljere rutiner og kriterier for hvilke grupper som skal motta hvilke tjenester på hvilken måte. Vi har i delrapporten og i kapittel 8 oppsummert kunnskapsgrunnlaget for arbeidsrettet bistand. Etter ekspertgruppens vurdering foreligger ikke slik sikker kunnskap på NAVs tjenesteområde. Dette tilsier forsiktighet fra sentralt nivå i styring av aktivitet i NAV-kontoret.

Både Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet må vurdere innhold og praksis i styringsdialogen. NAV-kontoret skal få flere i arbeid. Veien til arbeid kan for mange brukere ta flere år. Det er mange ulike faktorer som virker inn på overgangen til arbeid. Det er derfor vanskelig å styre NAV-kontoret ut fra resultatmål. Ekspertgruppen ser det som helt nødvendige med noen landsdekkende indikatorer for aktivitetene i NAV-kontorene. Disse bør dekke både statlig og kommunal aktivitet. De utvalgte indikatorene knyttet til produksjon og aktivitet skal ikke være selvstendige mål, men må være indikatorer som kan gi grunnlag for justeringer av kursen underveis. Ekspertgruppen foreslår derfor å revurdere dagens innhold og bruk av målekortet gjennom en utviklingsprosess hvor NAV-kontorene er sentrale i å finne frem til gode indikatorer og hvordan disse kan brukes for å sikre tjenestene til brukerne.

Forslagene om endringer i rammebetingelsene for arbeidsmarkedstiltak innebærer at NAV-leder får betydelig større ansvar for at den lokale tjenesteproduksjonen møter brukernes og arbeidsgiverens behov, for effektiv ressursutnyttelse og for forbedringer av tjenesteproduksjonen gjennom innovasjon og læring. Leder på NAV-kontorene må spille en nøkkelrolle i utvikling og tilpasning av tjenester til brukerne lokalt, i disponeringen av bevilgningen fra de to eierne, i utvikling av egne ansatte og av NAVs relasjon til omgivelsene. NAV-leder må ta ansvar for god samhandling med andre kommunale instanser, for eksempel enhet for næringsutvikling eller barnevern, med sikte på best mulig resultat for brukerne.

Mer myndighet til NAV-kontorlederne innebærer at lederne høyere opp i organisasjonen må gi fra seg myndighet og delegere i langt større grad enn i dag, selv om de fortsatt har det endelige ansvaret overfor omverden om noe går galt. Feil gjøres i dag, feil vil gjøres i fremtiden. Det viktige er å lære av sine feil og å varsle overordnet om uhellet skulle være ute og feilene være alvorlige. Det forutsetter åpenhet og tillit. Styringsdialogen vil som en følge av dette også få endret form. Oppmerksomheten må i større grad rettes mot begrunnelse for lokale prioriteringer, hva som er oppnådd, hva som er lært og hvordan tjenestene kan videreutvikles for å realisere resultater knyttet til hovedmålene arbeid, inkludering, brukertilfredshet og effektivitet. Sammenlikning med andre kontor må bli en vesentlig kilde til læring. Mer myndige NAV kontor vil også ha konsekvenser for strukturer og organisering slik det fungerer i dag.

Styrking av NAV-kontorleders rolle bør føre til at hun blir del av kommunens strategiske ledelse. Arbeids- og velferdsetaten må få frihet til å disponere administrative ressurser, blant annet for å kunne justere bemanning mellom alle NAV-kontor ut fra oppgavemengde.

Ekspertgruppen mener behovet for et felles ledelsesperspektiv i NAV er stort. Ledere vil få en sentral rolle i den endelige operasjonalisering av arbeids- og velferdspolitikken og i videre utvikling og læring. De vil være sentrale i å skape felles utvikling på tvers av NAV-kontor. NAV-kontorleder må være fortrolig med politiske mål, faglig kunnskap og drift av tjenesteytende enheter. Det vil ha betydning for å skape en mer enhetlig kultur i NAV-kontoret. Ekspertgruppen mener at eierne av NAV i fellesskap må etablere og gjennomføre et lederutviklingsprogram for NAV-ledere i samarbeid med fagmiljø utenfor NAV.

Ekspertgruppen mener ulike lønns- og arbeidsvilkår utgjør unødige barrierer for å skape integrerte NAV-kontor. For å oppnå en enklere administrasjon og et bedre arbeidsmiljø på NAV-kontorene, foreslår ekspertgruppen at det opprettes en felles tariffavtale for ansatte i NAV-kontor. En egen tariffavtale for NAV-kontorene må utvikles i samspill mellom KS, Oslo kommune, ansattes organisasjoner og Arbeids- og velferdsetaten.

Ekspertgruppen mener økt lokalt handlingsrom forutsetter færre og større NAV-kontor. Dette bør skje uavhengig av om kommuner slår seg sammen eller ikke. Når kommuner ønsker å slå seg sammen må kommunene sammen med NAV Fylke arbeide for å etablere ett felles NAV-kontor. Ekspertutvalget foreslår også at minimumsgarantien for kontor med færre en tre statlige ansatte oppheves for å understøtte denne utviklingen.

Økt oppmerksomhet på brukeren, ikke på system

Hvert møte mellom bruker og NAV-kontoret skal hjelpe bruker å komme nærmere arbeidsmarkedet, øke muligheten for at bruker går fra å være NAV-bruker til å klare seg selv og være selvforsørget. Dette kan for eksempel skje ved at bruker får råd om nye måter å søke jobb på, ser nye måter å presentere egen kompetanse, får økt kompetanse og pågangsmot ved å snakke med en NAV-veileder som har troen på brukers muligheter. Ekspertgruppen har derfor som utgangspunkt at mest mulig av tiden i NAV-kontoret skal brukes i kontakt med bruker for å styrke bruker som arbeidssøker og i kontakt med arbeidsgiver for å øke mulighetene for en ansettelse eller tiltaksplass.

I delrapporten pekte vi på nødvendigheten av å ha faste strukturer og rutiner i NAV for å sikre jevn kvalitet og effektiv produksjon. Samtidig pekte vi på at dersom det er for mange fastlagte, ufravelige prosedyrer vil NAV fremstå som et lite brukervennlig byråkrati. Dette gjelder i ennå større grad for oppfølging av bruker enn for ytelsesbehandling. Det er nødvendig å ha strukturer og rammer rundt bistanden til brukere for å hjelpe dem i arbeid. Samtidig er det grunnleggende nødvendig å tilpasse tjenesten til brukers situasjon, på arbeidsmarkedet, og i livet forøvrig, med hensyn til helse, mestring osv.

Ekspertgruppen pekte i delrapporten på at NAV gjennom uklar kommunikasjon gjør brukerne usikre slik at de tar kontakt med NAV for avklaringer. Slik skaper NAV sine egne brukere. Etter ekspertgruppens vurderinger gjelder dette også for de arbeidsrettede tjenestene. Klar og tydelig kommunikasjon med brukeren er avgjørende for å sikre at bruker beveger seg mot arbeid.

NAVs tjenester skal ta utgangspunkt i brukers avstand til arbeidsmarkedet, jo lengre avstand fra arbeidsmarkedet, jo mer bistand. Inndeling i servicegrupper skal bidra til å avklare hva brukerne kan forvente av bistand fra NAV og hvilke forpliktelser bruker har selv.

De første vurderingene av brukers behov bør i størst mulig grad være automatisert og basert på kunnskap om hvilke faktorer som påvirker brukers mulighet til å komme i jobb. NAV bør undersøke muligheten for å øke treffsikkerheten i behovsvurderingen ved å basere den på flere bakgrunnskjennetegn ved bruker enn i dag. Brev til bruker om innplassering i servicegruppe må forbedres slik at bruker gis mulighet til å forstå hva innplasseringen innebærer og hvorfor de får det. NAV må prøve ut om det er mer formåls- og kostnadseffektive måter enn i dag å følge opp brukere med lite behov for bistand.

Noen arbeidssøkere, blant annet ungdom og innvandrere, opplever at bistanden de mottar fra NAV ikke hjelper dem i retning av arbeid. Deres avstand til arbeidsmarkedet kan tilsa at de vil ha nytte av de mest omfattende av NAVs arbeidsrettede tiltak, mens servicegruppen de er plassert i, åpner i liten grad for det. Ekspertgruppen mener dette ofte

forårsakes av at NAV legger for stor vekt på brukers helseutfordringer. NAV må legge mer vekt på faktorer som kompetanse, evner og ferdigheter, språk, sosial mestring, motivasjon og etterspørsel på det regionale arbeidsmarkedet når de vurderer brukers avstand til arbeidsmarkedet ved innplassering i servicegruppe og hvilke tjenester bruker har behov for. Ekspertgruppen vil peke på at noen av NAV-kontorets brukere har behov for bistand som går ut over de virkemidler NAV-kontoret rår over. NAV-kontoret kan for eksempel ikke gi innvandrere grunnleggende kompetanse. Det er kommunens ansvar.

Brukere som kan ha behov for de mest omfattende tjenestene har krav på en arbeidsevnevurdering. Denne skal blant annet være basert på brukers egenvurdering. Mange brukere opplever dagens egenvurdering som unødige omfattende. Utarbeidelsen av selve arbeidsevnevurderingen er en nøye detaljert prosess. Mange veiledere opplever at arbeidsevnevurderingen er et dokument som utarbeides for å tilfredsstille et system, heller enn at en faktisk vurderer arbeidsevnen til brukerne. Arbeidsevnevurderingen bruker mottar fra NAV er vanskelig å forstå for mange brukere. Ekspertgruppen mener arbeidsevnevurderingen i for liten grad fungerer som det verktøyet for arbeidsretting og grunnlag for aktivitetsplan som den var ment å være. Ekspertgruppen tar til orde for at NAV skal benytte nye verktøy for kartlegging av arbeidsevne som bedrer muligheten for overgang til arbeid. Samtidig foreslås det at brukere med klare jobbutsikter kan gjennomgå en forenklet arbeidsevnevurdering for å hindre unødvendig byråkrati.

Innføring av ulike kvalitetssikringsrutiner av de skriftlige dokumentene de senere årene har bidratt til økt vektlegging av formuleringer og hva som står hvor i vurderingen. Dette begrunnes med arbeidsevnevurderingens betydning for rett til arbeidsavklaringspenger. Det fører imidlertid til at korrekt utfylte skjemaer og papir prioriteres høyt på bekostning av å sikre en god start på et oppfølgingsløp som fører brukerne nærmere arbeid. Ekspertgruppen mener det legges for stor vekt på kvaliteten i de skriftlige dokumentene og for lite vekt på kvaliteten i brukermøtet og den faktiske oppfølgingen av brukeren. Det er i møte med bruker verdien av NAVs arbeid først og fremst oppstår. Det er begrenset sammenheng mellom høy kvalitet på dokumentene og om bruker kommer i arbeid. For å øke brukerrettingen i NAVs tjenester og redusere byråkrati må det derfor være brukermøtet som kvalitetssikres. Brukerne må involveres i denne kvalitetssikringen, som også kan bygge på kollegaveiledning og ulike læringsløyper.

NAV må komme tidligere på banen overfor sykmeldte det er grunn til å tro ikke vil kunne komme tilbake til sin arbeidsgiver. Hvem dette er kan best avgjøres i dialog mellom arbeidstaker, arbeidsgiver og sykmelder. Dette kan vurderes i forbindelse med krav til vurdering av arbeidsrettet aktivitet før åtte ukers sykmelding. Konkretisering av dette må gjøres innenfor rammene av IA-arbeidet.

En meget stor gruppe NAV-brukere med nedsatt arbeidsevne er registrert med at de ikke har behov for arbeidsrettede tiltak. NAV har lite informasjon om hvilken bistand disse brukerne mottar fra helsevesenet. NAV må sikre at kontakten med brukere med nedsatt arbeidsevne er god nok til at nødvendig arbeidsrettet bistand gis så tidlig og treffsikkert som mulig.

Sikre kunnskapsbaserte tjenester og kompetanse i møte med brukerne

Med økt lokalt handlingsrom og økt ansvar for tjenesteproduksjonen får NAV-kontorene også en viktigere rolle i innovasjon og læring. Ekspertgruppens forslag om tettere og mer arbeidsrettet oppfølging av brukerne, en mer framtrødende rolle i arbeidsmarkedet for NAV-kontorene og et myndig NAV-kontor, vil medføre økt kompetansebehov på de samme

områdene. Ekspertgruppen mener NAV-kontorene har behov for et bredt spekter av kompetanse og erfaring hos medarbeiderne.

For å sikre jevn kvalitet i tjenesteproduksjonene og at brukere får faglig gode tjenester må en imidlertid sikre at NAV-veiledere har rett kompetanse. På flere områder har NAV-veilederne krevende oppgaver. Ekspertgruppen mener NAV i større grad må stille eksplisitte kompetansekrav til de som skal gi tjenester til brukerne. Særlig peker arbeidsevnevurderingen seg ut som en kompleks oppgave med stor betydning for bruker, som har kvalitetsutfordringer i dag. Dette er et område der det bør lages eksplisitte kompetanse- og erfaringskrav. Opplæringen må sikre at NAV-veiledere som gjennomfører arbeidsevnevurdering har denne kompetansen. Ekspertgruppen mener dette også er nødvendig for at veilederne skal kunne håndtere de komplekse avveininger som ligger innebakt i arbeidsevnevurderingens funksjon med vurdering av både ytelse og tjenester. Tjenester til innvandrere og ungdom og brukere med psykiske lidelser kan være andre aktuelle områder. Vi har ovenfor også pekt på NAV-kontorets prekære behov for økt arbeidsmarkeds- og arbeidslivskontakt.

NAV må også etablere programmer for etterutdanning i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren. Kompetansebyggingen må være basert både på egen læring gjennom arbeid, kollegaveiledning og teoretisk opplæring. NAV må påvirke utdanningsinstitusjonene til å lage grunnutdanninger som i større grad enn i dag reflekterer kompetansebehovene i NAV.

For en realisering av myndige NAV-kontor, er det nødvendig å sette av tilstrekkelig med ressurser til å prioritere læring og innovasjon. Det må etableres en struktur som koordinerer og prioriterer kunnskapsutviklingen i samarbeid med forskningsmiljøene, høyskoler og universiteter. Mye utviklingsarbeid i NAV-kontorene vil være prosjektbasert. NAV må sikre at erfaringer fra prosjekter som viser gode og dokumenterte resultater blir videreført i ordinær drift. Det er behov for forskning og evalueringer av tiltak som iverksettes i NAV. Etter utvalgets oppfatning bør det etableres et forsknings- og utviklingsprogram med tydelig mandat og tilstrekkelig ressurser for å sikre en profesjonell og enhetlig utvikling av tjenester som favner både helse- og arbeidsdimensjonene.

Kompetanseutvikling og lokal utvikling må spille en større rolle i forbedringen av NAV-kontorene fremover. Økt læring mellom NAV-kontor er nødvendig. Dette øker betydningen av en samlet, koordinert støtte utenfra. Etter vår vurdering øker muligheten for dette dersom råd og veiledning kommer fra ett organ. Det anbefales å flytte fylkesmannens ansvar for utviklings- og kompetansetiltak for kommunale tjenester i NAV-kontorene til fylke/regionnivå i Arbeids- og velferdsetaten. Fylkesmannens tilsynsfunksjon blir klarere ved at de ikke skal føre tilsyn med enheter de tidligere har bistått i utvikling og kompetansebygging. Fylkesmannen vil fortsatt ha ansvar for råd og veiledning knyttet til klagesaksbehandling for sosiale tjenester i NAV og i forbindelse med tilsyn.

Arbeids- og velferdsdirektoratets og fylkes-/regionkontorenes rolle og oppgaver vil også endres. De må i større grad understøtte tjenesteutviklingen i kontorene, gi faglig støtte og sikre læringsløyper i NAV.

Det er i dag begrenset kunnskap om effekter av tiltak og virkemidler som har som mål å hjelpe mennesker tilbake i arbeid. NAV kan bidra til økt kunnskap blant annet ved å gjennomføre endringer og utprøvinger i kontrollerte former, i samarbeid med forskningsmiljøer. For å sikre helhetlige og effektive brukerløp som favner både helse- og arbeidsdimensjonene bør forsknings- og utviklingsprogrammene ha tydelige mandat og tilstrekkelig ressurser for å sikre en profesjonell og enhetlig utvikling på området.

1.3 Konkrete forslag

Etter hvert av kapitlene ”NAVs rolle i arbeidsmarkedet”, ”Oppfølgingsarbeidet i NAV” og ”Styring, ledelse, organisering - myndige NAV-kontor”, kommer ekspertgruppen med konkrete forslag til tiltak. Alle forslagene bidrar til å realisere den foreslåtte, langsiktige utviklingen av NAV som beskrevet ovenfor. Noen av forslagene kan gjennomføres raskt, andre vil kreve tid. Her trekker vi frem sentrale forslag som etter ekspertgruppens vurdering er nødvendig å realisere dersom NAV skal bli den medspiller for brukere og arbeidsgivere som ekspertgruppens samlede forslag legger opp til.

NAVs rolle i arbeidsmarkedet

- NAV- kontorene må få en tettere kontakt med arbeidsgiver og i større grad kontakte arbeidsgiverne for å tilby tjenester knyttet til arbeid. God arbeidsmarkeds-kompetanse utvikles i møte med arbeidsgivere, primært *på* arbeidsplassen. NAV må utnytte møter med arbeidsgiver til relasjons- og kunnskapsbygging. Møter mellom arbeidsgivere og NAV er den viktigste kilde for NAV til å styrke og vedlikeholde sin kunnskap om arbeidslivet.
- Arbeidslivssenteret må overføres til NAV-kontoret for å styrke NAVs samlede markedsarbeid ut mot arbeidsgivere og sikre bedre koordinerte og mer helhetlige tjenester til arbeidsgiver.
- NAV bør få i oppdrag å sikre en nasjonal base med grunnlagsdata for stillingsmarkedet. Grunndataene skal, som andre statlige grunnlagsdata, være tilgjengelig for offentlige og private foretak. NAV skal ikke konkurrere med private tjenestetilbydere i utvikling av arbeidsmarkedstjenester på nett.

Oppfølgingsarbeidet i NAV

- NAV må selv gjennomføre en vesentlig del av tiltakene som innebærer oppfølging av brukere/arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv - arbeidsinkludering. Dette vil gi bedre tjenester til bruker og styrke NAVs kontakt med arbeidsgiver. NAV bør fortsatt kjøpe tiltak som krever spesiell fagkompetanse eller tilrettelagte produksjonsmiljøer. Det må utarbeides en konkret plan for hvordan NAV-kontoret kan øke egenproduksjonen av oppfølging i ordinært arbeidsliv.
- Kvaliteten i NAVs oppfølging kommer til syne i møtene med bruker. Det er i møtene som hjelper bruker mot arbeid at verdi skapes, ikke i NAVs dokumenter. Et betydelig omfang av interne prosesser, blant annet med utspring i lover, forskrifter, målstyring og prosedyrer begrenser NAV-veiledernes handlingsrom. Summen av ulike styringsmekanismer og prosedyre- og dokumentasjonskrav som definerer NAV-veileders oppgaver og oppgaveløsning må reduseres.
- Det må stilles klare kompetansekrav til NAV-veiledere som skal løse krevende oppgaver i NAV-kontoret. NAV må sikre at veilederne har denne kompetansen og tilstrekkelige ferdigheter. Dette er særlig viktig for å sikre bedre arbeidsevnevurderinger.
- Brukermedvirkningen og arbeidsperspektivet i arbeidsevnevurderingen må styrkes. Arbeidsevnevurderinger skal primært rettes mot muligheter og begrensninger for arbeid og ikke domineres av begrensninger av helseplager.

- NAV må komme tidligere i kontakt med arbeidsgiver og sykmeldte der det er sannsynlig at den sykmeldte ikke vil kunne komme tilbake til arbeidsgivere igjen. I slike tilfeller bør arbeidsgiver og arbeidstaker, evt med støtte av sykmelder og NAV, vurdere behovet for arbeidsrettet oppfølging.

Styring, ledelse, organisering - myndige NAV-kontor

- Både styring og rapportering må i større grad legge vekt på resultater for brukerne og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter. De to eierne av NAV-kontoret må få en likere forståelse av utøvelsen av mål- og resultatstyring.
- Det må bli færre NAV-kontor med større kompetansemiljøer som kan jobbe ut mot arbeidsgiverne og dekke naturlige arbeidsmarkedsområder
- Det må etableres et lederprogram for ledere i NAV-kontoret, for eksempel inspirert av lederutdanningen innenfor utdanning og helse, som kombinerer kompetanseutvikling i ledelse med relevant fagkunnskap.
- NAV må utvikles som lærende organisasjon i samarbeid mellom stat og kommune. Det må utvikles informasjons- og læringsløyper for formidling og implementering av kunnskap fra forsøks- og utviklingsarbeid, både mellom NAV-kontor, og mellom nivåer i NAV.

2 Rammene for ekspertgruppens arbeid

I mandatet for ekspertgruppens arbeid heter det at:

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

Denne rapporten må ses i sammenheng med delrapporten som ekspertgruppen avga i september 2014. Delrapporten ga en beskrivelse av NAVs samlede oppgavebredde og en grundig drøfting av brukernes erfaringer og opplevelser med NAV generelt. I delrapporten var perspektivet brukernes møte med forvaltningen av inntektssikringsordningene, både på NAV-kontoret, kontaktsentrene, forvaltningskontorene og på nettet. I delrapporten ga ekspertgruppen flere forslag for å gi bedre brukeropplevelsen knyttet til inntektssikringsordningene. Forslagene hadde også som formål mindre byråkrati og økt effektivitet. Samlet sett ville forslagene frigjøre ressurser som kan brukes til arbeidsrettede tjenester i NAV-kontorene.

Ekspertgruppen konstaterer at det er generell politisk oppslutning om de organisatoriske rammene for NAV og har lagt dagens partnerskapsmodell til grunn for sitt arbeid. Samtidig er det viktig å se fremover med tanke på å utvikle videre det som går bra og ikke minst gjennomføre endringer som legger til rette for at flere brukere som trenger bistand fra NAV skal oppleve mestring, utvikling og inkludering i arbeid.

Ekspertgruppen har merket seg forslagene fra ekspertutvalget for kommunestruktur om at størrelsen for kommunene bør være på 15.000-20.000 innbyggere. Antall NAV-kontor er i all hovedsak styrt av antall kommuner, selv om det er noen eksempler på at flere kommuner velger å ha felles NAV-kontor og det i de største byene er bydelskontor. Ekspertgruppen ser at større kommuner vil gi større NAV-kontor. Dette er en forutsetning for å kunne overføre ansvar og myndighet til NAV-kontorene i det omfang det er foreslått i rapporten.

Ekspertgruppen fikk et bredt mandat som er gjengitt i kapittel 2.1. Hovedkonklusjonene fra delrapporten er omtalt i kapittel 2.2, mens gruppens arbeid er beskrevet i kapittel 2.3.

2.1 Mandat og sammensetning

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

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

Mandatet for ekspertgruppens arbeid er:

”Gjennomgang av NAV – mandat og organisering.

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

Nærmere om oppdraget

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

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

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

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

NAV-kontorene har en sentral rolle i arbeidet med å bistå personer som ikke klarer å komme i jobb på egen hånd. Ekspertgruppen skal konsentrere seg om NAV-kontoret, inklusive forhold som ligger utenfor NAV-kontoret, men som har betydning for NAV-kontorets virksomhet, oppgaveløsning og dermed for brukernes møte med kontoret. Dette kan være forhold knyttet til andre deler av NAV som for eksempel forvaltningsenhetene, hjelpemiddelsentralene, til instanser mv som NAV-kontoret må samarbeide med for å finne løsninger for brukerne, eller til regelverket for NAVs arbeidsrettede virksomhet.

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

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

- Vurdere dagens situasjon og utfordringer framover for NAV-kontoret, bl.a. i lys av erfaringer fra årene etter at arbeids- og velferdsforvaltningen ble etablert.
- Vurdere tiltak for å sikre at NAV-kontorets tjenester holder god kvalitet, at tilbudet gis raskt og effektivt, at brukerens rettssikkerhet blir ivaretatt på en god måte og at antallet dårlige brukeropplevelser reduseres vesentlig.

- Vurdere mulige forenklinger av rutiner, prosessuelle regler og arbeidsformer på NAV-kontoret knyttet til oppfølgingen av brukere, herunder vurdere hvordan kravene til kvalitativt gode tjenester kan innfris samtidig som kravene til intern og ekstern rapportering kan reduseres, og hvordan slikt utviklingsarbeid over tid effektivt kan ivaretas av NAV.
- Vurdere andre tiltak som kan bidra til forenkling for brukerne og frigjøring av ressurser i NAV-kontorene, blant annet gjennom økt bruk av andre kanaler for kontakt med forvaltningen (telefoni, digital kommunikasjon).
- Vurdere NAVs markedsarbeid (formidling og kontakt med arbeidsgivere) og kompetansen i dette arbeidet, inklusive etatens planer for å øke innsatsen på dette området.
- Vurdere utfordringer og tiltak knyttet til oppgavebredden i NAV-kontoret opp mot NAV-reformens mål om flere i arbeid og aktivitet.
- Identifisere utfordringer knyttet til at NAV-kontoret har to styringslinjer, en fra stat og en fra kommune, og vurdere tiltak som kan sikre bedre utnyttelse av potensialet for samhandling mellom stat og kommune i NAV-kontoret.
- Identifisere utfordringer og vurdere tiltak knyttet til kontorstruktur og antall NAV-kontor, oppgavefordeling og samhandling mellom NAV-kontoret og forvaltningsenhetene/andre enheter i Arbeids- og velferdsetaten, herunder vurdere tiltak som kan redusere antall fylkesledd. Dette må også ses i sammenheng med arbeidet med en ny kommunereform. Ved vurderingen av tiltak skal det legges vekt på at vi skal ha myndige NAV-kontor som
 - kan sikre at brukerne får riktig bistand på riktig tidspunkt
 - har nødvendig råderett over de aktive tiltak som brukes for å få flere i arbeid og aktivitet
 - har nødvendig kompetanse til å møte brukernes behov og som kan trekke på andres kompetanse ved behov.
- Vurdere oppgavefordeling og samhandling mellom NAV-kontoret og samarbeidende etater og tjenester som for eksempel helsetjenestene, utdanningssektoren og tjenesteleverandører, og i hvilken grad dette sikrer at brukere med sammensatte problemer får kvalitativt gode løsninger.
- Identifisere ”tidstyver” som hindrer god ressursbruk på NAV-kontoret (fjerne ”tidstyver” både i brukermøtet og i oppfølgingen av den enkelte bruker, jf. prikkpunkt 2 og 3 foran) og i samhandlingen mellom NAV-kontoret og andre enheter/instanser i og utenfor arbeids- og velferdsforvaltningen. Gruppens arbeid skal ses i sammenheng med og støtte opp under føringer gitt i tildelingsbrevet for 2014 til Arbeids- og velferdsdirektoratet om å identifisere og fjerne ”tidstyver”.

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

Arbeidsform

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

Ekspertgruppen må avgjøre hvilke kunnskapsoppsummeringer de selv vil innhente. Det forventes at ekspertgruppen gjennomfører rådslag med aktuelle brukergrupper for å innhente

erfaringer og synspunkter som kan bidra til å belyse nåsituasjonen og fremtidsutfordringer og å forbedre NAV, herunder ved at det vil bli opprettet en referansegruppe for arbeidet.

Fremdrift og leveranser

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

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

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

2.2 Hovedkonklusjoner i delrapporten

Ekspertgruppen konsentrerte seg i delrapporten om brukeropplevelsene knyttet til ytelser. Innenfor dette trakk ekspertgruppen frem følgende ved dagens situasjon i NAV:

- Ytelsesbehandling går bedre
- Det er på flere områder betydelige kvalitetsutfordringer i saksbehandlingen.
- Informasjonen fra NAV til bruker er ikke tilstrekkelig relevant eller forståelig for bruker
- NAV ser ikke ut til å ha tilstrekkelig utviklingskapasitet til forbedringer av eksisterende tjenester eller for å imøtekomme nye krav fra omverden
- For liten oppmerksomhet om brukerorientering og vektlegging av brukeropplevelser

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

Ekspertgruppen viste i delrapporten til at den ikke har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hva som er en realistisk gjennomføringsplan for forslagene og at dette må gjøres av Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Gruppen pekte også på at dersom det ikke er tilstrekkelig utviklingskapasitet til å gjennomføre ekspertgruppens forslag innenfor rimelig tid, bør det vurderes tiltak som øker etatens utviklingskapasitet. Ekspertgruppen er kjent med at flere av forslagene er under oppfølging.

Følgende tiltak ble foreslått:

1. Informasjon, veiledning, søknadsskjemaer og brev fra NAV er for mange brukere vanskelig å forstå. Dette skaper usikkerhet for den enkelte bruker og fører til mange brukerhenvendelser til NAV-kontoret og over telefon som kunne vært unngått. Det er derfor behov for betydelig forbedring og forenkling av informasjon som brukere får fra NAV. Departementet må stille krav til omfang og framdrift i forbedringen av dette.
 - a. Systematisk gjennomgang og forbedring av informasjonstekster på nett og brev basert på brukers informasjonsbehov. Informasjonstekster og brev skal

- testes på brukere og kontaktsenteret og NAV-kontorene før endring og deretter løpende forbedres ut fra tilbakemeldinger fra førstelinjen og analyse av bruk av nav.no. De brev som skaper flest henvendelser skal tas først.
- b. Det sendes i dag inntil fem brev knyttet til arbeidsevnevurdering og innvilgelse av arbeidsavklaringspenger. Innholdet og forholdet mellom brevene er ofte uklart for bruker. Informasjonen må kunne gis samlet.
 - c. Få på plass tekniske løsninger for brevproduksjon som gjør det mulig med rask forbedring av brevttekst.
2. For å sikre kvalitet og effektivitet i ytelsesbehandlingen er det nødvendig for NAV å ha standardiserte arbeidsprosesser og klare retningslinjer. Dette vil gi bedre tjenester til flertallet av brukerne. Samtidig vil standardisering kunne øke faren for at enkeltbrukere med særskilte behov ikke blir ivaretatt på en god måte.
 - a. Brukere med mange utfordringer, for eksempel familier med alvorlig syke barn, bør ha en fast kontaktperson i NAV og NAV må sikre koordinerte tjenester og behandling av disse brukernes saker.
 - b. Folketrygdens ytelser bør i størst mulig grad være regelstyrt for å sikre likebehandling. Det bør likevel legges til rette for et visst bruk av skjønn, innenfor fastlagte rammer og gitt visse vilkår. Det er viktig at NAV bruker dette på en hensiktsmessig måte i behandling av ytelser. Dette krever medarbeidere med rett kompetanse med selvstendighet i oppgaveløsningen innenfor avklarte rammer.
 3. Brukere må kunne få den informasjonen de har behov for om statlige, og i størst mulig grad også kommunale, ytelser uten å måtte gå på NAV-kontoret. NAV-kontorets viktigste oppgaver bør være å få folk i arbeid og å gi bistand til personer med omfattende behov. Det er viktig at nett og telefon utvikles til å bli viktigste kilde til informasjon og veiledning om ytelser.
 - a. Spesialiseringen og satsingen på kontaktsentrene må fortsette slik at denne tjenesten er kompetent til å gi de beste svarene på ytelsesspørsmål.
 - a. Sikre at medarbeiderne i NAV selv er trygge på selvbetjeningsløsninger og kan veilede brukere som har behov for det.
 - b. Informere bruker om reell saksbehandlingstid for de forskjellige ytelser via nav.no, slik at søker kan vite når søknaden blir ferdig behandlet.
 - c. God og tydelig informasjon sendes til bruker i forkant av endringer som har betydning for bruker.
 - d. Nedtone frammøte på NAV-kontoret som kilde til informasjon om ytelser. Informasjon og veiledning om pensjons- og familieytelser gis gjennom telefon og på nett.
 - e. Starte pilot på å betjene spørsmål om foreldrepenger utelukkende gjennom telefon, nett og brev umiddelbart.
 4. Styrket brukermedvirkning og brukerorientering i NAV er nødvendig for å øke brukertilfredsheten.
 - a. For å sikre brukerne mulighet til påvirke tjenesteytingen er det i dag brukerutvalg på sentralt nivå, på fylkesnivå, på hjelpemiddelområdet og på de fleste NAV-kontorene. Hvordan brukermedvirkning for telefon, nett og

- ytelsesforvaltning skal dekkes bør avklares mellom sentralt brukerutvalg og NAV.
- b. Det sentrale brukerutvalget bør ledes av en brukerrepresentant for å styrke brukermedvirkningen. Brukerutvalget ledes i dag av Arbeids- og velferdsdirektøren.
 - c. Det bør lages en kort årlig brukermelding for å gi brukeren en tydeligere stemme i NAVs prioritering av forbedrings- og utviklingstiltak. Den bør vise hva NAV har lært av brukerundersøkelser, klager mv. og hvilke tiltak siste år som er gjennomført for å bedre brukeropplevelsene.
 - d. NAV bør jobbe videre med å utvikle brukerundersøkelsene for å få mer presis informasjon om hvilke områder som bør prioriteres i utviklings- og forbedringsarbeid.
5. NAV må kunne gi informasjon om statusen i brukers sak. Alle dokumenter til NAV blir skannet. Noen etter at saksbehandling er fullført med den konsekvens at NAV ikke kan opplyse bruker om status i saken før dokumentene er skannet. Direktoratet må vurdere raskere skanning av dokumenter, for eksempel sykemeldingsblankettens del d, for å sikre oppdaterte opplysninger når bruker henvender seg til NAV.
 6. Brukere som sender inn mangelfull søknad for folketrygdytelser får i dag beskjed om at saken vil bli avslått dersom de ikke sender inn manglende opplysninger. Mange får av denne grunn avslag hvorpå de klager. NAV må gjennomgå og endre prosedyrer for å bedre servicen til brukere som sender inn mangelfulle søknader slik at det blir færre unødvendige avslag og klager.
 7. Kvaliteten i ytelsesbehandlingen er i dag ikke god nok. For noen få ytelser har Arbeids- og velferdsetaten innført målinger som gir systematisk informasjon om kvaliteten og hvor departementet styrer på ønsket kvalitetsnivå. Departementet må definere ønsket kvalitetsnivå på alle sentrale ytelser.
 8. Det er mange trygdeordninger som benytter like begreper, som for eksempel inntekt, men hvor begrepene har ulik betydning fra ordning til ordning. Dette gjør det krevende å forstå regelverket. I videreutvikling av regelverket må det legges større vekt på å trygge bruker gjennom enklere regelverk og mindre forskjeller på tvers av trygdeordninger. Slike forenklinger vil også gjøre det raskere og billigere å automatisere og forenkle saksbehandling med nye IKT-systemer

2.3 Ekspertgruppens arbeid med sluttrapporten

Etter at delrapporten ble avlevert 15. september 2014 har ekspertgruppen hatt til sammen 11 møter, hvorav ett todagersmøte. I tillegg har ekspertgruppens leder og noen av medlemmene holdt flere presentasjoner om delrapporten.

Ekspertgruppen har besøkt følgende kontor:

- NAV Ørsta/Volda, et felles kontor for de to kommunene med vertskommunemodell
- NAV Kristiansund
- NAV Tromsø, samt NAV kontaktsenter
- NAV Østensjø, et bydelskontor i Oslo kommune
- NAV Drammen
- NAV Hordaland
- Bergen kommune

Det ble 12. desember holdt et møte med referansegruppen. I møtet deltok representanter for brukerorganisasjoner og partene i arbeidslivet. Følgende organisasjoner deltok:

- Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
- Samarbeidsforum for de organisasjonene som møter i Kontaktutvalget for økonomisk og sosialt vanskeligstilte
- Unge funksjonshemmede
- Kreftforeningen
- LO
- UNIO
- YS
- Akademikerne
- Fellesorganisasjonen
- Virke
- NHO
- Spekter

Deltakerne i referansegruppen ble invitert til å gi skriftlige innspill i etterkant av møtet.

Ekspertgruppen har fått utarbeidet to notater og som begge har blitt presentert for gruppen:

- Tom Colbjørnsen: Stort ansvar, nok myndighet? NAV-kontorenes muligheter til å drive effektiv arbeidsrettet bistand.
- Ann-Helén Bay, Eric Breit, Anne Skevik Grødem, Knut Fossestøl og Lars Inge Terum: *Notat til ekspertgruppe "Gjennomgang av Nav"*.

Ellers har ekspertgruppen fått presentasjoner fra:

- Knut Fossestøl, Arbeidsforskningsinstituttet
- Inger Johanne Stokke, HR-direktør i Arbeids- og velferdsetaten

I slutfasen av arbeidet har gruppens leder sammen med deler av sekretariatet, hatt et møte med et utvalg fylkesdirektører og NAV-kontorledere og et møte med KS' rådmannsutvalg. Ekspertgruppens leder har også blitt invitert og møtt ulike interessenter på feltet.

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

For arbeidet med delrapporten vises det til denne.

2.4 Begrepsbruk

I denne rapporten er det benyttet følgende begrepsbruk:

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

3 NAVs kontakt med arbeidsmarkedet og arbeidsgiver

3.1 Innledning

Temaet for dette kapitlet er NAVs innsats rettet mot arbeidssøkere og arbeidsgivere samt hvordan NAV kan bidra til at arbeidsmarkedet fungerer godt. Et velfungerende arbeidsmarked innebærer blant annet at arbeidssøkere og arbeidsgivere finner hverandre raskt og effektivt. Dette bidrar til kortere ledighetsperioder, bedre bruk av arbeidskraftens kompetanse og økt verdiskapning.

Et av hovedmålene for NAV-reformen var å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. I St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering* ble det lagt fram en samlet strategi for å styrke sysselsettingen og inkluderingen av personer som har falt ut eller er i ferd med å falle ut av arbeidslivet. Strategien skulle blant annet understøtte NAV- reformens mål om bedre individuelt tilpasset og arbeidsrettet oppfølging av den enkelte.

NAV skal bidra til å få flere i arbeid og færre på stønad gjennom kvalitativt god arbeidsrettet bistand og tjenester til jobbsøkere og arbeidsgivere. Det skal ytes individuelt tilpasset oppfølging til personer som er i ferd med å falle ut av, eller allerede står utenfor arbeidsmarkedet. Tiltak og tjenester skal tilpasses brukernes behov samt etterspørselen i arbeidsmarkedet.

Kobling av arbeidssøker og arbeidsgiver skjer primært at de finner frem til hverandre gjennom sosiale nettverk og nettverkstjenester som stillingsbaser og CV-baser. Denne tjenesten kan utvides ved at arbeidssøkere som sliter med å komme i jobb, kan få hjelp til å finne aktuelle arbeidsgivere og at arbeidsgivere kan få bistand til rekruttering. Arbeidsgiverne bruker i liten grad NAV når de skal rekruttere nye medarbeidere, se omtale av rekrutteringsbistand til arbeidsgivere i delrapporten fra ekspertgruppen. NAVs arbeidsgivertjenester omfatter imidlertid også andre tjenester som sykefraværsoppfølging og tilpasning av arbeidsplasser. IA-avtalen har bidratt til at en større andel av virksomhetene har mottatt bistand til oppfølging av sykmeldte de siste årene.

I dette kapitlet beskrives NAVS rekrutteringstjenester og sykefraværsoppfølging rettet mot arbeidsgivere, og formidlingsbistanden rettet mot arbeidssøkere. Samlet sett omtales denne innsatsen som NAVs markedsarbeid. Beskrivelsen tar utgangspunkt i en omtale av arbeidsmarkedet, herunder et velfungerende og transparent arbeidsmarked i kapittel 3.2. NAVs formidlings- og rekrutteringsinnsats beskrives i kapittel 3.3, og omtalen omfatter en beskrivelse av NAVs markedsarbeid, rekrutteringstjenester til arbeidsgiver, formidlingstjenester til arbeidssøkere. Videre beskrives organisering av innsatsen internt i NAV og tiltaksinnsatsen i ordinært arbeidsliv. Deretter gis en nærmere omtale av bemanningsbransjen. Sykefraværstjenester til arbeidsgiver beskrives i kapittel 3.4, og det gis en nærmere omtale av NAV arbeidslivssenter som har kontakt med arbeidsgivere om sykefraværsoppfølging som et av sine sentrale arbeidsfelt. I kapittel 3.5 gis en oppsummering av NAVs kontakt med arbeidsmarkedet og arbeidsgiver.

3.1.1 Nøkkelbegrepene formidling, rekruttering og markedsarbeid

I St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering* defineres *arbeidsformidling* som at en arbeidssøker får informasjon eller bistand til å komme i kontakt med en aktuell arbeidsgiver, og på bakgrunn i denne informasjonen eller bistanden oppnår ansettelse hos en arbeidsgiver. Videre defineres *rekrutteringsbistand* som at en arbeidsgiver får informasjon

eller bistand til å komme i kontakt med en aktuell arbeidssøker, og med bakgrunn i denne informasjonen eller bistanden ansetter vedkommende.

NAV har en rekke tjenester som er tilgjengelige for alle arbeidssøkere og arbeidsgivere. Uttrykket formidlingsbistand viser til tjenester til arbeidssøker, mens rekrutteringsbistand viser til tjenester til arbeidsgiver. *Formidlingstjenestene til arbeidssøkere* omfatter blant annet oversikter over ledige jobber og en database hvor den enkelte arbeidssøker kan legge ut sin CV. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal også gi veiledning og bistand som direkte eller indirekte skal hjelpe arbeidssøker til å orientere seg i arbeidsmarkedet og komme i kontakt med mulige arbeidsgivere. Bistanden kan blant annet gis fra NAV- veiledere ved de lokale NAV- kontorene, elektronisk informasjon fra NAV eller som bistand gjennom arbeidsrettede tiltak i regi av NAV. *Rekrutteringstjenestene til arbeidsgiver* omfatter tilgang til etatens CV- database på nav.no, kontaktmulighet per arbeidsgivertelefonen og personlig bistand fra NAV- kontoret for å finne aktuelle kandidater til ledige stillinger.

NAVs markedsarbeid omfatter både formidlingsbistanden som gis til arbeidssøkere og rekrutteringsbistanden som gis til arbeidsgivere. Markedsarbeid betegner her «alle aktiviteter knyttet til NAVs samhandling med virksomheter og bedrifter, uavhengig av om formålet er å bistå arbeidssøkere, arbeidstakere eller arbeidsgivere». NAV selv viser til at «arbeidsmarkedskompetanse er en forutsetning for å kunne gi bruker arbeidsrettet oppfølging og tiltak tilpasset situasjonen og etterspørselen i arbeidsmarkedet».¹

Markedsarbeidet omfatter i tillegg til rekrutteringsbistand til arbeidsgivere, også bistand til virksomhetene for å få ned sykefraværet. NAV har utarbeidet standarder for markedsarbeid for arbeidsrettet brukeroppfølgning og for ulike rekrutteringstjenester til arbeidsgivere:

NAVs markedsveileder skal hjelpe ansatte til å utøve et helhetlig og koordinert markedsarbeid i NAV. Markedsveilederen gir oversikt over ulike områder i markedsarbeidet, en beskrivelse av målene med det, oversikt over nyttige informasjonskilder, en veiledning i hvordan man samhandler med andre i NAV og konkrete forslag til hvordan man løser oppgaver i markedsarbeidet rettet mot både jobbsøkere og arbeidsgivere. Markedsveilederen gir ansatte veiledning i hvordan de skal yte rekrutterings- og formidlingsbistand.

Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning i NAV er utarbeidet som virkemiddel for å forbedre kvaliteten i NAVs egne tjenester. Standarden er en operasjonalisering av innsatsområdene i virksomhetsstrategien med utgangspunkt i å synliggjøre arbeid først og bidra til aktive jobbsøkere gjennom tett og kvalitativt god oppfølging. Kvaliteten i den arbeidsrettede brukeroppfølgningen skal bedres gjennom målrettet arbeid i NAV- kontorene.

3.2 Arbeidsmarkedet

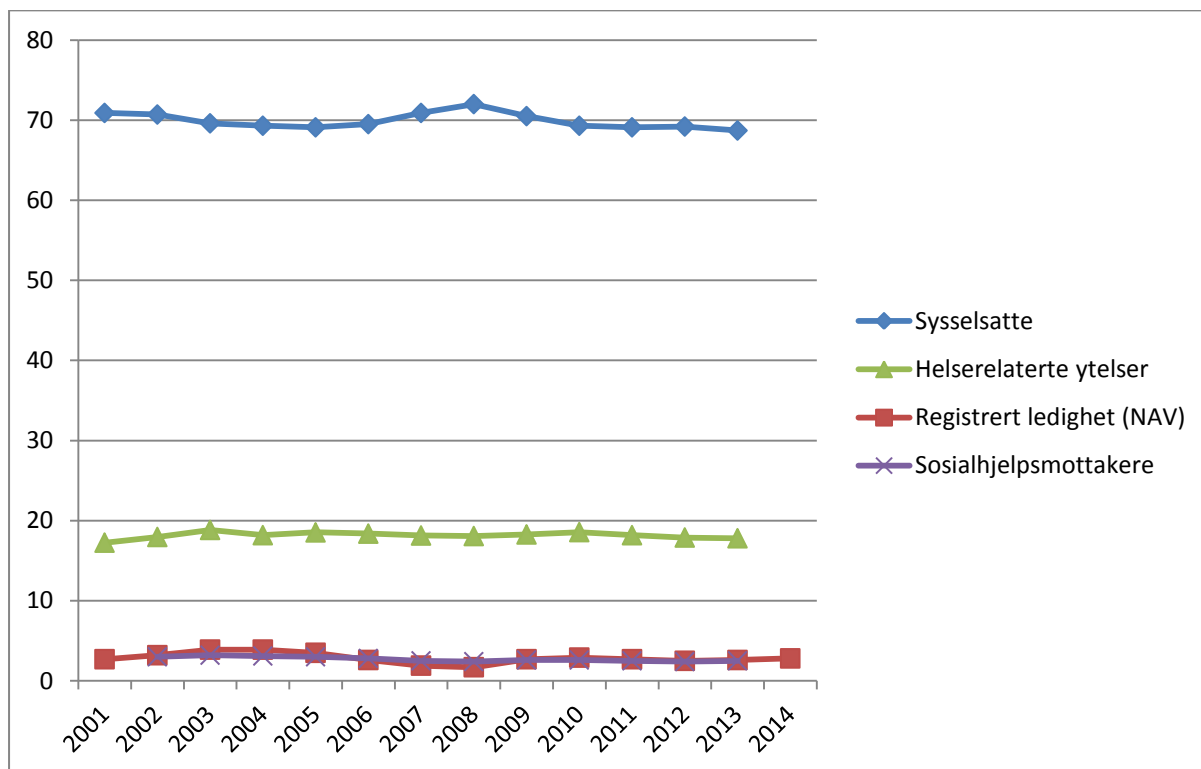
Arbeidsmarkedssituasjonen er bra for det store flertallet i Norge. Samtidig er det grupper i samfunnet som sliter med å få et stabilt fotfeste i arbeidsmarkedet. Om lag sju pst. av unge er verken i jobb eller i opplæring.² Personer med lite utdanning er spesielt utsatt for konkurranse

¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013): «Ressursundersøkelse ved NAV-kontorene».

² Tor Petter Bøe og Åsne Vigran (2014): Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning. Statistisk sentralbyrå. Rapport 2014/37.

på arbeidsmarkedet, og de er overrepresentert blant arbeidsledige. En betydelig andel av befolkningen står utenfor arbeidslivet på grunn av helseproblemer.³

Antall sysselsatte personer i Norge har vokst med vel 60 pst. siden 1970, fra 1,6 millioner til 2,7 millioner i 2013. Gjennom siste halvdel av 1970-tallet og fram til slutten av 1980-tallet var det særlig kvinners inntog i arbeidsmarkedet som bidro til veksten i sysselsettingen. Etter EU-utvidelsen i 2004 er det den høye arbeidsinnvandringen som har bidratt mest til veksten i sysselsettingen. Innvandrene og arbeidstakere på korttidsopphold har stått for 85 pst. av veksten i sysselsettingen det siste året.⁴



Figur 3.1 Nøkkeltall for arbeidsmarkedet og velferd. Prosent av befolkningen 15-74 år.

Tall for sysselsetting er fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). øvrige tall er fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Helserelaterte ytelser omfatter sykepenger fra folketrygden, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon som andel av befolkningen, justert for dobbelttelling og som prosent av befolkning 18 - 66 år. Registrert ledighet omfatter personer registrert som helt ledige, som andel av arbeidsstyrken. Sosialhjelpsmottakere omfatter mottakere av økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Arbeidsmarkedet og sysselsettingen har de siste årene særlig blitt påvirket av tre forhold:

- Etterspørselen etter arbeidskraft har utviklet seg svakt etter den internasjonale finanskrisen i 2008. For mange har det blitt mer krevende å komme i jobb.

³ En mer omfattende beskrivelse av situasjonen på arbeidsmarkedet finnes i Prop. 39 L (2014-2015), kapittel 2 Arbeidsmarked og trygdeytelser.

⁴ Fra 4. kvartal 2012 til 4. kvartal 2013. Kilde: Nasjonalbudsjettet 2015

- Norge opplever høy innvandrerdrivet befolkningsvekst. Om lag 70 pst. av veksten i antall sysselsatte personer de siste ti årene skyldes innvandring og arbeidstakere på korttidsopphold. Disse har hovedsakelig kommet fra EØS-området. Den høye innvandringen har skapt økt konkurranse om ledige jobber.
- Befolkningen i Norge blir eldre. Flere eldre innebærer blant annet økt bruk av helserelaterte ytelser og flere alderspensjonister.

Antall mottakere av helserelaterte ytelser som andel av befolkningen i alderen 18 til 66 år økte fra 13 pst. i 1993 til 19 pst. i 2003. Etter dette er andelen noe redusert. Ved utgangen av 2013 mottok 18 pst. av befolkningen mellom 18 og 66 år en helserelatert ytelse.

På individnivå varierer bruk av helserelaterte trygdeytelser med alder, kjønn og landbakgrunn. Bruken øker markert med alder, den er høyere blant kvinner enn blant menn og den er lavere blant nyankomne innvandrergrupper enn blant norskfødte.

De siste tiårene har utdanningsnivået i befolkningen økt. I løpet av de siste ti til femten år har det i tillegg vært to tydelige demografiske endringer: Befolkningen har blitt eldre og det har blitt flere innvandrere. Disse to forholdene har bidratt til å trekke andelen av befolkningen som mottar helserelaterte ytelser i hver sin retning: Flere eldre har trukket andelen opp, mens flere arbeidsinnvandrere har trukket andelen ned.

Økt innvandring bidrar til å redusere andelen som mottar helserelaterte ytelser gjennom tre kanaler: Innvandrerne er gjennomgående yngre enn majoritetsbefolkningen. Videre er menn overrepresentert blant innvandrerne. Dessuten har nyankomne innvandrere i mindre grad opparbeidet seg rettigheter til helserelaterte ytelser enn personer som har vært lengre i arbeidslivet, fordi rettigheter bygges opp gjennom yrkesaktivitet. Bruken av helserelaterte trygdeytelser blant innvandrergrupper kan imidlertid øke med botid.⁵

Etter 2010 har det vært en reduksjon i andelen av befolkningen (18–66 år) som mottar helserelaterte ytelser. Reduksjonen kan ha sammenheng med at effekten av arbeidsinnvandring har vært større enn effekten av alder. Mens alderseffekten har vært avtagende de siste fire, fem årene, har innvandringseffekten holdt seg oppe. Samlet sett har dermed befolknings sammensetningen bidratt til å redusere andelen av befolkningen som mottar helserelaterte ytelser etter 2010.

3.2.2 Et velfungerende arbeidsmarked

Et velfungerende arbeidsmarked kjennetegnes ved at arbeidsmarkedet er tilstrekkelig fleksibelt til raskt å kunne tilpasse seg endret etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft uten at det oppstår høy ledighet eller stor avgang fra arbeidslivet.⁶ Effektiv utnyttelse av arbeidskraftsressursene er et hovedmål i arbeidsmarkedspolitikken. Det krever at tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft også er høy. Alle som kan delta i arbeidslivet må motiveres til å tilby sin arbeidskraft og virksomhetene må finne det lønnsomt å etterspørre arbeidskraft. Samtidig er det en andel av befolkningen som ikke er, eller kan være, i jobb. Noen er utenfor av arbeidslivet på grunn av dårlig helse. Andre er i utdanning, noen er i midlertidig permisjon og et betydelig og voksende antall er alderspensjonister.

⁵ Bernt Bratsber, Knut Røed og Oddbjørn Raaun: ”Immigrants, labor market performance, and social insurance”, CReAM Discussion paper 26/14

⁶ St.meld. nr. 19 (2003-2004) *Et velfungerende arbeidsmarked*.

De som av helsemessige årsaker ikke er i stand til å delta i arbeidslivet, midlertidig eller varig, gis inntektssikring gjennom trygdeytelser. Dette gir økonomisk forutsigbarhet og trygghet for den enkelte, og bidrar til sosial utjevning. Det er viktig at dette sikkerhetsnettet begrenses til å fange opp de som reelt sett ikke har mulighet til egen forsørgelse, og ikke framstår som et alternativ for de som har mulighet til å forsørge seg ved eget arbeid. Videre er det en målkonflikt mellom gode insentiver for å tilby arbeid på den ene siden og sjenerøse trygdeytelser på den andre. Arbeidsmarkedet er et marked hvor deltakerne har ulike forutsetninger, se kapittel 4 for en nærmere beskrivelse av NAVs innsatsgrupper.

Et velfungerende arbeidsmarked krever gode mekanismer for å koble arbeidssøkere og arbeidsgivere. En nødvendig betingelse for at arbeidssøkere og arbeidsgivere skal finne hverandre er at arbeidsmarkedet er gjennomsiktig, det vil si at informasjonen om ledige stillinger og arbeidssøkere som kan ta de ledige stillingene, er tilgjengelig for arbeidssøkere og arbeidsgivere.

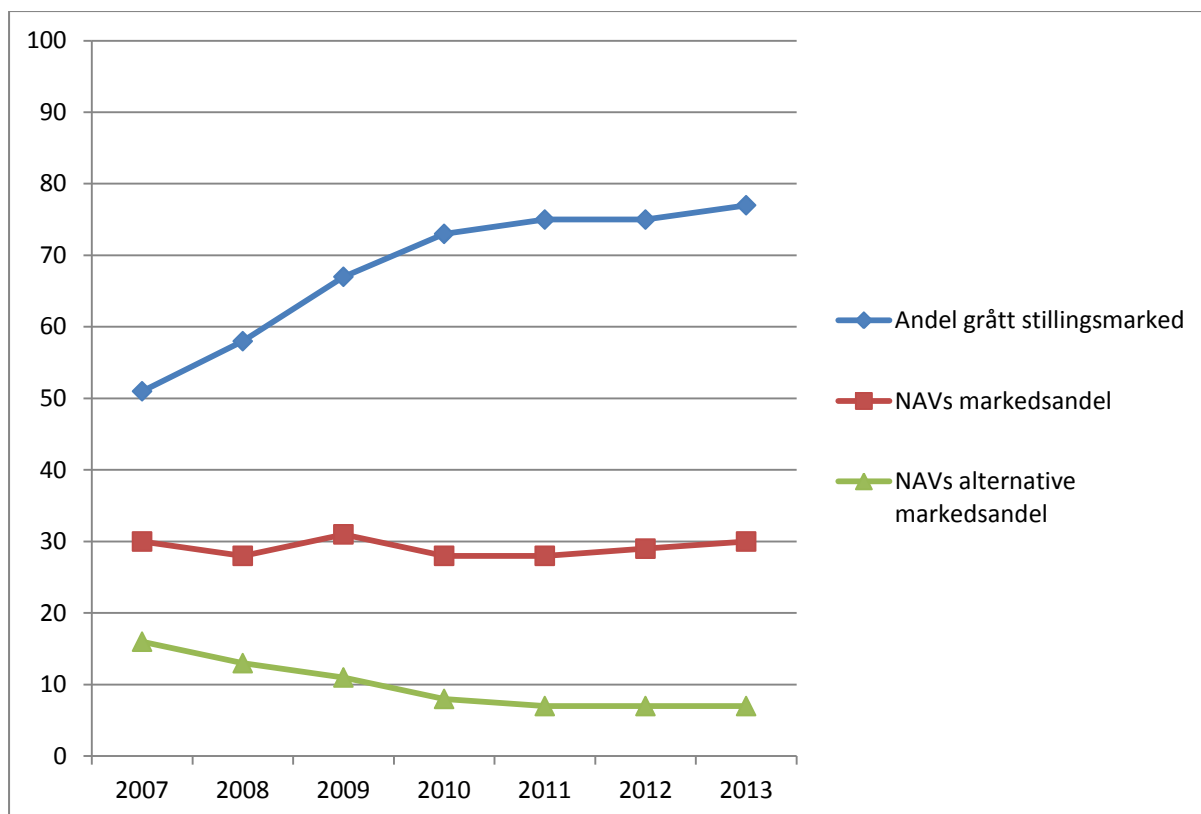
3.2.3 Transparent arbeidsmarked (nettjenester)

NAV har tjenester som skal bidra til et transparent arbeidsmarked. Med et transparent arbeidsmarked menes at informasjonen om ledige stillinger og aktuelle kandidater til ledige stillinger er tilgjengelig for både arbeidssøkere og arbeidsgivere. Arbeidsgivere kan ha utfordringer til å få informasjon om kvalifiserte kandidater til stillinger de ønsker å besette. Tilsvarende kan arbeidssøkere ha utfordringer med å finne ledige stillinger de kan gå inn i.

Denne typen informasjon er tilgjengelig på nav.no som har databaser med ledige stillinger og hvor arbeidssøkere kan legge ut sin CV. Samtidig tilbyr flere private aktører som Webcruiter og Finn.no og sosiale medier som LinkedIn denne typen informasjonstilgang. Videre kan arbeidsgivere velge å annonsere ledige stillinger på sine egne nettsider. Når informasjonen spres over flere informasjonskanaler, kan det bli en utfordring å holde oversikt.

Mens NAVs (Aetats) stillingsdatabase tidligere inneholdt det aller meste av publiserte ledige stillinger, er situasjonen nå at NAVs markedsandel er redusert. Arbeidsgivere velger i større grad å annonsere stillinger på egne nettsider, gjennom byråer, eller andre nettsteder slik som Webcruiter og Finn.no og sosiale medier som LinkedIn

Som grunnlag for å vurdere NAVs tilgang til informasjon om stillingsmarkedet har Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet et anslag for NAVs markedsandel, definert som andelen av offentlig utlyste stillinger som er arbeidsgiverne har innrapportert direkte til NAV, og et anslag over det grå stillingsmarkedet. Det grå stillingsmarkedet omfatter den delen av det norske stillingsmarkedet som ikke er offentlig utlyst eller på annen måte gjort kjent for NAV og som ikke er registrert i NAVs stillingsdatabase. Estimeringen av «NAVs alternative markedsandel» er et forsøk på å beregne hvor stor andel av det faktiske og totale arbeidsmarkedet i Norge som er registrert hos NAV og som dermed er kjent for NAV. Anslagene over NAVs markedsandel, den alternative andelen og det grå arbeidsmarkedet er gjengitt i figuren nedenfor.



Figur 3.2 Utvikling i NAVs andel av stillingsmarkedet og det grå arbeidsmarkedet. Prosent. 2005-2013.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

«*Det grå stillingsmarkedet*»: Telleren er differansen mellom «antallet innmeldinger i Aa-registeret i løpet av en gitt periode (f.eks. et bestemt kalenderår)» og «det totale antallet ledige stillinger som er registrert i NAVs register over ledige stillinger i løpet av samme periode (f.eks. et bestemt kalenderår)». Nevneren i denne variabelen er «antallet innmeldinger i Aa-registeret i løpet av den samme perioden (f.eks. et bestemt kalenderår)». Med «antall innmeldinger» menes «antall innmeldte nye arbeidsforhold».

«*NAV's markedsandel*»: Telleren består av to elementer: Antall stillinger som arbeidsgivere har registrert og utlyst selv på nav.no og ledige stillinger som arbeidsgivere har meldt direkte til NAV-kontoret. Nevneren er «alle ledige stillinger som er registrert i NAVs register over ledige stillinger i løpet av samme periode (f.eks. et bestemt kalenderår)». Nevneren består av følgende tre komponenter: Antall stillinger publisert på nav.no som NAV har hentet (eller fått overført elektronisk) fra andre medier, stillinger som arbeidsgivere har registrert og utlyst selv på nav.no eller stillinger som arbeidsgivere har meldt direkte til NAV-kontoret.

«*NAV's alternative markedsandel*»: Telleren er «alle ledige stillinger som er registrert i NAVs register over ledige stillinger i løpet av en gitt periode (f.eks. et bestemt kalenderår)». Denne telleren er lik nevneren i «NAV's markedsandel» som er definert ovenfor. Nevneren er et anslag/estimat over antallet ansettelses som er foretatt hos norske arbeidsgivere i løpet av den samme perioden (f.eks. et bestemt kalenderår). Som nevner har man her benyttet «antallet innmeldinger i Aa-registeret i løpet av den aktuelle periode (f.eks. et bestemt kalenderår)».

Av figuren fremgår det at NAVs markedsandel av ledige stillinger kan ligge rundt 30 pst. for 2013. Den alternative markedsandelen kan være betydelig lavere, anslagsvis ned mot 7 pst.. Dersom det alternative anslaget er korrekt har markedsandelen blitt betydelig redusert siden 2007. Samtidig har det vært en sterk økning i det grå stillingsmarkedet. Det må likevel sikkes av anslagene over det grå stillingsmarkedet er usikre. Ekspertgruppen legger til grunn at NAV trolig har oversikt over om lag 30 pst. av stillingene, men at andelen kan være lavere..

Det utgjør en begrensning for NAV at etaten kun har tilgang til en begrenset del av informasjonen knyttet til ledige stillinger og rekrutteringsbehovet blant arbeidsgivere.

NAV mangler i tillegg viktig informasjon om arbeidssøkere, særlig knyttet til informasjon om CV'er og jobbsøker, se nærmere omtale av dette i kapittel 4.

Mangel på tilstrekkelig informasjon gjør det vanskeligere for NAV å være et effektivt bindeledd mellom arbeidsgiver og arbeidssøker. Det er behov for at NAV bedrer sin tilgang til informasjon om arbeidsgivernes behov knyttet til ledige stillinger som skal besettes. Utfordringen med manglende tilgang til korrekt og relevant rekrutteringsinformasjon fra arbeidsgivere, har sammenheng med at NAVs kontakt med arbeidsgivere om rekruttering har blitt betydelig redusert gjennom hele reformperioden.

3.3 NAVs formidlings- og rekrutteringsinnsats

NAVs markedsarbeid skal bidra til at den enkelte øker sine muligheter for å få eller beholde arbeid og omfatter både arbeidsrettede tjenester og tiltak. Formidlingstjenester til arbeidssøkere kan omfatte veiledning om jobbsøking og informasjon om arbeidsmarkedet. Rekrutteringstjenester til arbeidsgiver kan omfatte å søke etter kandidater til ledige stillinger.

NAV kan også tilby arbeidsrettede tiltak for å bistå jobbsøkere med behov for mer omfattende formidlingsbistand. Formidlingstiltakene omfatter lønnstilskudd og arbeidspraksis ordinær virksomhet.

3.3.1 NAVs markedsarbeid

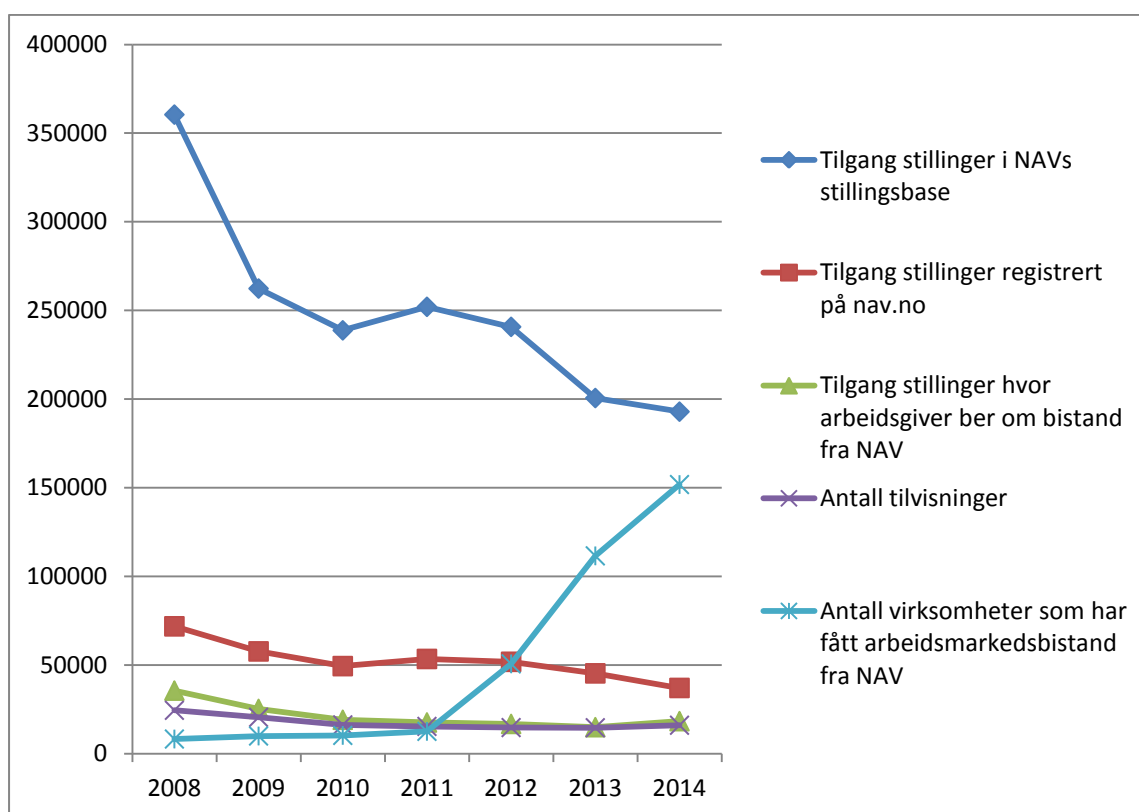
Markedsarbeidet har i dag høyere prioritet i styringsdialogen enn det hadde for noen få år tilbake. Den forsterkede satsningen på markedsarbeid gjelder hele styringskjeden fra direktorat til NAV-kontorene, og har blant annet ført til at det er opprettet egne stillinger for markedsarbeid ved NAV- kontorene og ved NAVs fylkeskontor.⁷ Styringsdialogen er nærmere beskrevet i kapittel 5.

NAV Fylke har en koordinerende og tilretteleggende rolle i markedsarbeidet. Styringsdialogen mellom NAV fylke og NAV- kontorene tar utgangspunkt i NAVs system for mål- og resultatstyring. For markedsarbeidet er det særlig tre mål som er viktige:

1. *Markedsandel*: NAV har for det første en indikator på markedsandel som anslår andelen av stillinger NAV har tilgang til. Dette målet ble beskrevet i kapittel 3.2.3. I dette avsnittet ser vi nærmere på NAVs tilgang til stillinger.
2. *Tilvisning*: NAV benytter videre en indikator for tilvisning av stillinger. Indikatoren for tilvisning er et mål for NAVs rekrutteringsbistand til arbeidsgivere, nærmere bestemt i hvilken grad NAV henviser aktuelle kandidater til en ledig stilling som arbeidsgiver ønsker å besette.
3. *Antall virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV*: Denne indikatoren omfatter alle former for bistand som NAV gir til arbeidsgivere. Arbeidsgivere mottar bistand fra NAV både når det gjelder rekruttering og rådgiving omkring sykefraværsoppfølging, tilrettelegging for medarbeidere med nedsatt funksjonsevne, nedbemanning og omstillingsprosesser og når det gjelder arbeidet med IA- avtalen.

Figuren nedenfor gir en oversikt over styringsparametrene og mål for tilgang til stillinger.

⁷ Svenn-Erik Mamelund og Steinar Widding (2014): "NAV's formidlings- og rekrutteringstjenester". Høgskolen i Oslo og Akershus - Arbeidsforskningsinstituttet. AFI- rapport nr 14/2014.



Figur 3.3 Utvikling på styringsparametere knyttet til NAVs markedsarbeid og mål for NAVs tilgang til stillinger. 2008-2014. Absolutte tall.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tallene for 2014 er fra og med januar til og med november.

Indikatorene for tilgang til stillinger er synkende, og dette er i tråd med anslaget for andel av arbeidsmarkedet i figuren ovenfor. Både indikatorene og anslaget over NAVs markedsandel gir klare indikasjoner på at NAVs oversikt over stillingsmarkedet er betydelig svekket.

Indikatoren over tilvisninger fremstår som synkende i perioden 2008-2014.

Arbeidsforskningsinstituttets vurdering av styringen av markedsarbeidet er at det tar lang tid å få til endringer i organisasjonen. Dette gjelder også prioriteringen av markedsarbeidet på lokalt nivå i NAV. Arbeidsmarkedsbistand omfatter alle former for bistand og kontakt mellom NAV og virksomhetene. Antall virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand er gått kraftig opp. Økningen er primært knyttet til oppfølgingen av sykefraværet, se en nærmere omtale av dette under kapittel 3.4.

Undersøkelsen fra AFI viser at formidlings- og rekrutteringsarbeidet tidligere har hatt høy prioritet ved en fjerdedel av NAV- kontorene, mens det har hatt middels prioritet ved om lag halvparten av kontorene. I dag har formidlings- og rekrutteringsarbeidet høyprioritet ved to tredjedeler av NAV- kontorene.

Formidlings- og rekrutteringsarbeidet har høyere prioritet ved de små NAV- kontorene enn ved de store. Vi kjenner ikke årsaken til dette. Det kan tenkes at de store kontorene har hatt andre utfordringer med å finne fram til en god og operativ organisering av arbeidet som følge av forskjeller i nettverk, gjennomsiktighet og sosial kontroll, og volumkonsekvenser mellom små kommuner og større byer. Det kan også tenkes at de store kontorene har en større andel

brukere som står langt fra arbeidsmarkedet.⁸ Små NAV-kontor har trolig et mer oversiktlig arbeidsmarked enn større kontor, noe som kan gjøre innsatsen enklere. Videre tyder ressursundersøkelsen på at store kontor har en betydelig flere brukere per NAV- veileder enn man har ved små kontorer.

3.3.2 Rekrutteringstjenester til arbeidsgiver

Rekrutteringsbistand fra NAV til arbeidsgivere blir kartlagt i NAVs brukerundersøkelse blant arbeidsgivere. Utvalget er trukket blant arbeidsgivere som har benyttet NAVs tjenester. Vurderingene gjelder NAVs bistand til rekruttering, omstilling og permittering.

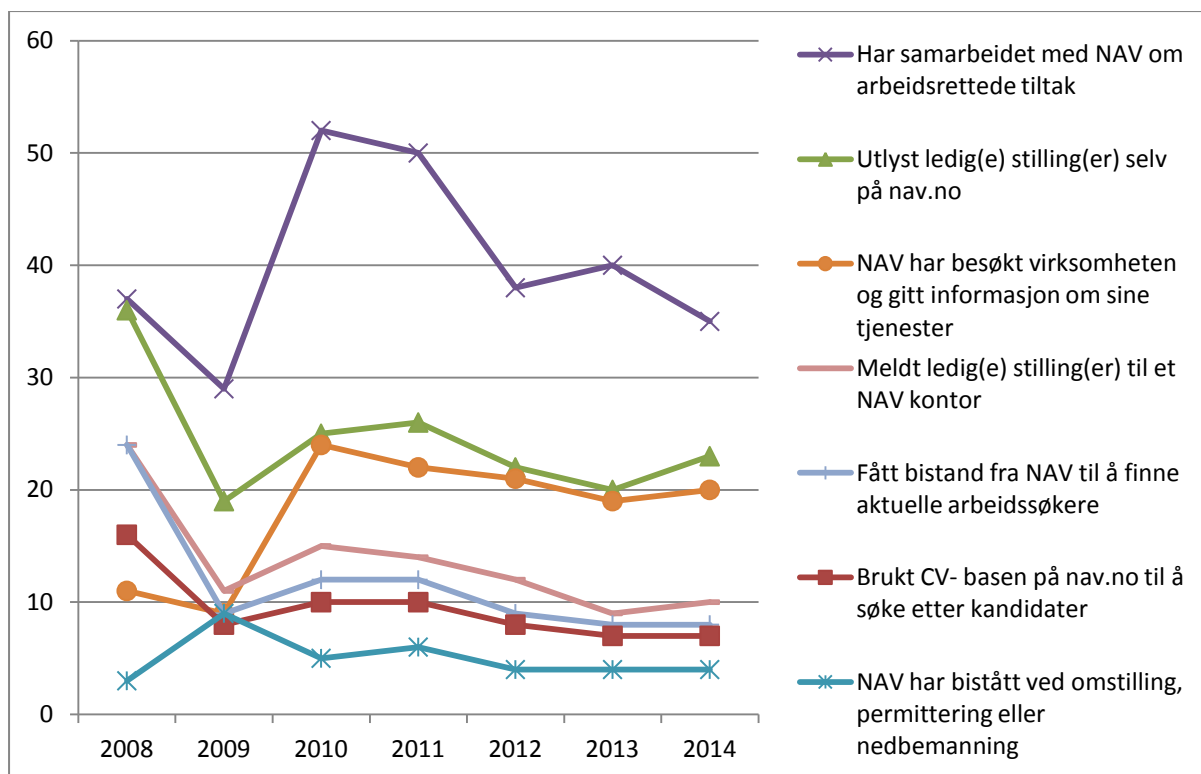
Det er flest virksomheter som benytter bistand fra NAV til rekruttering. I undersøkelsen blant arbeidsgivere for 2014 var arbeidsgiverne fornøyde med rekrutteringsbistanden fra NAV, helhetlig sett. Arbeidsgiverne er likevel mindre fornøyd med NAVs kompetanse om rekruttering og omstilling.

Arbeidsgiverne ga i brukerundersøkelsen blant arbeidsgivere NAV gode tilbakemeldinger på NAVs bistand til omstilling, permittering eller nedbemanning i de to første årene etter at finanskrisen slo til. I denne perioden hadde NAV mye fokus på disse tjenestene. I de etterfølgende årene har vurderingene vært noe mer negative. Det er mulig at dette blant annet skyldes innstramminger i permitteringsregelverket.

Når NAV skal informere arbeidsgiverne, så er de mest brukte informasjonskanalene telefon, bedriftsbesøk og nettstedet nav.no. Det gjelder også ved rekrutteringsbistand. Det satses også en god del på tiltak som jobbmesser og nettverk mellom NAV og arbeidsgivere.⁹

⁸ Ibid

⁹ Ibid.



Figur 3.4 NAVs rekrutteringstjenester til arbeidsgiver i perioden 2008-2014. Prosent.

Arbeids- og velferdsdirektoratet: Brukerundersøkelsen blant arbeidsgivere 2014.

Samarbeidet mellom NAV og arbeidsgiverne om arbeidsrettede tiltak ser ut til å ha mindre omfang enn tidligere. Om lag 35 pst. av arbeidsgiverne rapporterer om et slikt samarbeid i 2014 mot 52 pst. i 2010. I overkant av 20 pst. av arbeidsgiverne har utlyst en eller flere stillinger på nav.no. Om lag 10 pst. av arbeidsgiverne i undersøkelsen for 2014 har meldt ledige stillinger til et NAV-kontor og har fått bistand fra NAV til å finne aktuelle arbeidssøkere eller benyttet CV-basen på nav.no til å søke etter aktuelle kandidater. I underkant av 5 pst. av arbeidsgiverne i undersøkelsen har fått bistand fra NAV ved omstilling, permittering eller nedbemanning.

Arbeidsgiveres bruk av NAVs tjenester til rekruttering av aktuelle kandidater til ledige stillinger er synkende og befinner seg på et relativt lavt nivå. Samtidig brukere NAV lite ressurser på dette. Undersøkelsen i delrapporten fra ekspertgruppen viste at bare 2-3 pst. av møter på NAV-kontorene var med arbeidsgiver, i all hovedsak per telefon eller e-post. I følge ressurskartlegging i Arbeids- og velferdsetaten bruker statlige ansatte på NAV-kontor 2-3 pst. av arbeidstiden på tjenester rettet mot arbeidsgivere.

Sentralt i rekrutteringsbistanden til arbeidsgivere er informasjon og bistand til rekruttering og kandidatsøk, utlysning av stillinger på nav.no, og tilgang til å søke i NAVs CV-database etter passende kandidater. Resultatene fra NAVs brukerundersøkelse blant arbeidsgivere fra 2014 viser at det først og fremst er informasjon og veiledning som arbeidsgivere søker hos NAV.¹⁰ Bedrifter bruker i mindre grad NAV og nav.no til å lyse ut stillinger og til å få

¹⁰ Arbeids- og velferdsdirektoratet: Brukerundersøkelsen blant arbeidsgivere 2014.

rekrutteringsbistand.¹¹ Brukerundersøkelsen blant arbeidsgivere 2014 tyder på at saksbehandlere på NAV-kontorene bør bli mer tilgjengelige for arbeidsgivere.¹²

3.3.3 Formidlingstjenester til arbeidssøkere

Formidlingstjenester til arbeidssøkere er primært rettet mot de personbrukerne som selv ikke finner aktuelle arbeidsgivere, men som ikke har så store utfordringer at de trenger arbeidsmarkedstiltak eller andre former for intensiv bistand. Det er en klar grenseflate mellom NAVs formidling av arbeidssøkere og NAVs brukeroppfølging. NAVs oppfølging omfatter NAVs interaksjon med personbrukerne i vid forstand, og omfatter i tillegg til formidling også interaksjonen med personbrukere som står lenger fra arbeidsmarkedet, som for eksempel har behov for å få avklart sitt bistandsbehov. NAVs oppfølging av personbrukerne som skal over i arbeid er nærmere beskrevet i kapittel 4.

NAV legger opp til at bruker først registrer seg som arbeidssøker og legger inn sin CV på nav.no. Dette skal de i utgangspunktet gjøre selv, men de som trenger det, får hjelp. Etter registrering, blir arbeidssøkerne innkalt til møte med NAV. På møtet informerer NAV-kontorene om hvordan man søker jobber, hva som tilbys av fagkurs, praksisplasser og andre arbeidsmarkedstiltak som kan hjelpe brukerne ut i jobb, hvordan brukerne kan registrere seg hos bemanningsbyråer, hvilke bransjer som søker arbeidskraft for tiden, mv.

Ekspertgruppen har ikke funnet tall som gir en dekkende beskrivelse av NAVs formidlingsinnsats. Arbeids- og velferdsdirektoratet lager anslag for hvor mange formidlinger NAV-kontorene har utfører. Det er en betydelig usikkerhet rundt direktoratets anslag for etatens formidlinger. Noe av usikkerheten er basert på variabel eller manglende registreringspraksis i NAV. Tallenes dårlige kvalitet store forskjeller i hvordan formidlingsinnsatsen prioriteres i ulike deler av organisasjonen.

En forutsetning for at NAV skal lykkes i å bistå arbeidssøkere til å søke arbeid, er at de har god tilgang på informasjon om hva som finnes av ledige stillinger på arbeidsmarkedet. I undersøkelsen fra Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) om formidlings- og rekrutteringsbistand ble ansatte fra NAV-kontorene spurt om hvilke informasjonskanaler de bruker for å få kjennskap til ledige stillinger. Av informasjonskanalene som kartlegges i undersøkelsen er nav.no den desidert viktigste informasjonskanalen for NAV-ansatte. Deretter følger lokale aviser og direkte henvendelser fra arbeidsgivere. Andre stillingsdatabaser som finn.no og bedriftenes hjemmesider blir lite brukt.¹³

Det er imidlertid også forskjeller mellom små og store kontor når det gjelder bruk av informasjonskanaler. For nesten halvparten av de små kontorene er lokale aviser den mest brukte informasjonskilden. De store kontorene bruker i mye større grad finn.no og kontakt med arbeidsgiverne for å få informasjon om ledige stillinger. Dette mønsteret reflekterer trolig forskjeller som for eksempel størrelse på de arbeidsmarkedene som NAV-kontorene betjener. Små kontor er trolig oftere lokalisert i mer oversiktlige lokalsamfunn preget av tettere sosiale nettverk og mer oversiktlig informasjonsflyt enn man finner i større, mer urbane strøk som de store NAV-kontorene befinner seg i. Store NAV-kontor vurderer

¹¹ Sørbo, J. og K-M. Ørbog (2013): Hvilke rekrutteringskanaler benytter bedriftene. I *Arbeid og velferd*, nr 2, s.39-44.

¹² Brukerundersøkelsen blant arbeidsgivere 2014. Rapport, NAV

¹³ Svenn-Erik Mamelund og Steinar Widding (2014): "NAV's formidlings- og rekrutteringstjenester". Høgskolen i Oslo og Akershus - Arbeidsforskningsinstituttet. AFI- rapport 14:2014.

finn.no, bemanningsfirmaer og bedriftenes hjemmesider som de viktigste informasjonskanalene.¹⁴

Når det gjelder informasjonsvirksomhet og oppfølging arbeidssøkere, så benytter ansatte ved NAV- kontorene seg i all hovedsak av nettstedet nav.no, SMS-meldinger og brev. NAV- kontorene bruker sosiale medier i liten grad, men jobbsøkerne får veiledning i hvordan de kan bruke sosiale medier for å søke jobb. AFI mener at sosiale nettverk kunne ha blitt benyttet mer, om det hadde blitt lagt bedre til rette for det.¹⁵

I tillegg til bedriftsbesøk og kontakt med arbeidsgiverne per telefon, er arbeidsmarkedstiltakene arbeidspraksis og lønnstilskudd mye brukt som virkemiddel i formidlingsarbeidet. De små NAV kontorene bruker oftere tiltaket arbeidspraksis. De store NAV- kontorene benytter i større grad lønnstilskudd og bedriftsbesøk. At de store kontorene i større grad benytter bedriftsbesøk er rimelig siden arbeidsplassene ligger mer konsentrert og det kreves mindre reisetid for å foreta bedriftsbesøk.

De ansatte ved NAV- kontorene vurderer god kontakt med arbeidsgiverne som det viktigste virkemiddelet for å få gode formidlingsresultater. De mener også at arbeidspraksis og lønnstilskudd også er viktige virkemidler.¹⁶

3.3.4 Formidlingstiltak i ordinært arbeidsliv

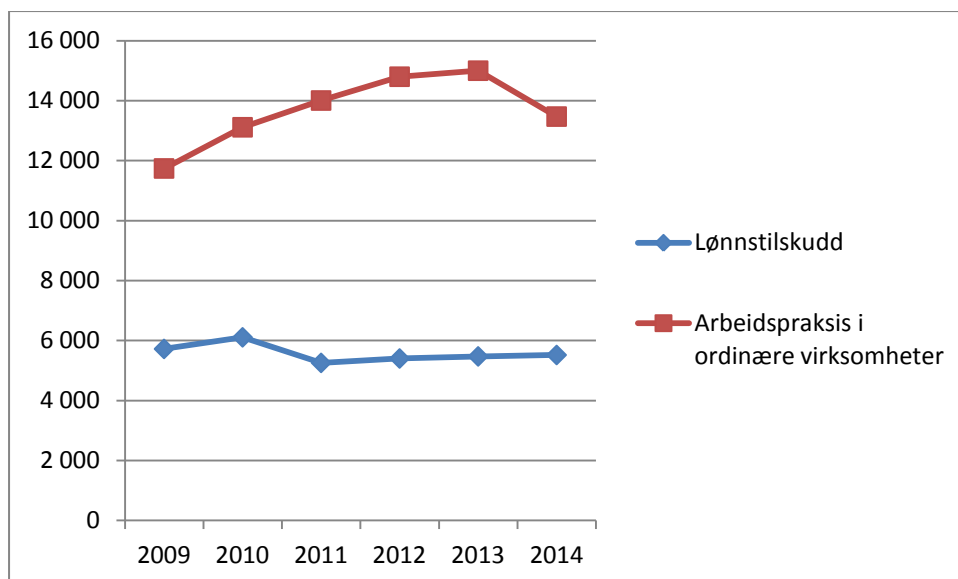
NAV kan iverksette arbeidsrettede tiltak som en del av formidlingsinnsatsen, dersom tiltak vurderes som nødvendig for at den enkelte jobbsøker kan bedre sine muligheter for å komme i arbeid. Tiltak i ordinært arbeidsliv er de mest relevante tiltakene og omfatter tiltakene lønnstilskudd og arbeidspraksis i ordinære virksomheter.

Tiltakene lønnstilskudd og arbeidspraksis avholdes i ordinære bedrifter. Det er noe varierende hvordan tiltakene kommer i gang. En arbeidsgiver kan ta kontakt med NAV, enten for å søke om tilskudd for en bestemt person, eller for å melde en generell interesse for å ta inn jobbsøkere på lønnstilskudd eller arbeidspraksis. I tilfeller der arbeidsgiver tar initiativ, vil NAV- kontorene avgjøre om de vil benytte seg av tiltaksmuligheten og eventuelt finne aktuelle jobbsøkere til tiltaksplassen(e). Jobbsøkerne kan selv henvende seg til NAV for å forhøre seg om mulighetene for et lønnstilskudd eller arbeidspraksis. Ansatte ved NAV- kontoret kan også ta initiativ til tiltak hos ordinære bedrifter, ved å kontakte aktuelle arbeidsgivere og spørre om de kan ta inn en jobbsøker på arbeidspraksis eller lønnstilskudd. NAV kan også oppmuntre jobbsøker til å finne seg en tiltaksplass på egenhånd. Også tiltaksarrangører bistår jobbsøkere med å komme i jobb blant annet ved å legge til rette for tiltak som arbeidspraksis og i noen tilfeller lønnstilskudd.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid



Figur 3.5 Gjennomføring av tiltakene Lønnstilskudd og arbeidspraksis i ordinære virksomheter. Gjennomsnitt for tiltaksplasser i perioden 2009-2014.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tall for 2014 er basert på gjennomføringen januar til og med oktober.

De siste årene har bruken av tiltaket arbeidspraksis økt. Bruken av tiltaket lønnstilskudd har vært mer stabilt.

Tiltaket arbeidspraksis i ordinær virksomhet skal gi deltakeren anledning til å prøve ut sine muligheter på arbeidsmarkedet, gi arbeidserfaring og styrke muligheten til å komme i arbeid. For noen brukere fungerer tiltaket som en ren avklaring og utprøving av arbeidsevnen. Andre benytter tiltaket for å få relevant arbeidserfaring. Atter andre benytter tiltaket for å vise seg frem og som et springbrett til ordinært arbeid.

Arbeidsgivernes motiver for å ta inn deltakere på arbeidspraksis er sammensatte, men omfatter blant annet tilgang til gratis arbeidskraft, ønske om å gjøre en samfunnsinnsats og tilgang til en rekrutterings- og opplæringskanal. Noen arbeidsgivere har imidlertid negative erfaringer med at deltakere har omfattende behov for individuell oppfølging under gjennomføring av arbeidspraksisen. De negative erfaringene kan også henge sammen med for lite oppfølging fra veilederen på NAV-kontoret.

Lønnstilskudd gis til arbeidsgivere som ansetter personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Målet er fast ansettelse.

Tiltaksdeltakerne skal utføre ordinære oppgaver i en ordinær bedrift, i hel- eller deltidsstilling. Deltakerne blir ansatt og får lønn fra arbeidsgiveren. Lønnstilskuddet gis i form av en pst. vis lønnsrefusjon i en begrenset del av ansettelsestiden som skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet.

Arbeidsrettede tiltak som arbeidspraksis og lønnstilskudd brukes mye i formidlingsarbeidet, særlig når det gjelder utsatte grupper på arbeidsmarkedet. NAV-lederne vurderer tiltakene som svært nyttige, selv om de i liten grad har kunnet legge fram dokumentasjon på effektene av tiltakene.¹⁷

¹⁷ Ibid

3.3.5 Organisering av innsatsen internt i NAV

Formidlings- og rekrutteringsbistanden i NAV er organisert svært forskjellig. Enkelte større byer og noen fylker har egne spesialiserte jobbservice- og markedsenheter. Andre steder ligger markedsarbeidet hos det enkelte NAV-kontor. Noen kontor har egne markedsteam som har spesialisert seg på rekrutterings- og formidlingsbistand. Markedsarbeidet er også lagt til egne avdelinger ved lokalkontorene eller egne spesialiserte enheter. Andre steder er disse tjenestene ikke skilt ut, men er integrert med den øvrige bistanden som gis til jobbsøker.¹⁸

Eksempler på innretningen av rekrutteringsbistanden til arbeidsgivere og formidlingsinnsatsen til arbeidssøkere i NAV:

Nasjonal koordinerende enhet med personellressurser i fylkene: Et eksempel på denne innretningen av innsatsen er NAV EURES. Arbeids- og velferdsetaten deltar i samarbeidet med arbeidsformidlingstjenestene i EØS/EFTA-området og EU-kommisjonen gjennom EURES (European Employment Services).¹⁹ NAV tilbyr EURES-tjenester i alle fylker. Tjenestene omfatter bistand til norske arbeidsgivere som ønsker arbeidskraft fra EØS/EFTA-området, og bistand til både norske og andre EØS/EFTA-borgere som søker arbeid i et annet EØS/EFTA-land enn hjemlandet.

Egen enhet ved NAV fylke: NAV Vestfold har opprettet en enhet med navnet Jobbservice. Enheten har fire stillinger. Samtlige ansatte i Jobbservice har næringslivsbakgrunn. Jobbservice har som oppgave å følge opp NAV-kontorenes arbeid med formidling og rekrutteringsbistand, i tillegg til å følge opp og bistå i rekrutteringsarbeidet i fylket. Leder ved NAV-kontoret er ansvarlig for rekrutterings- og markedsarbeidet i egen kommune, men Jobbservice er bistår i arbeidet. Alle NAV-kontorene har sine faste kontaktpersoner som jobber med rekrutteringsbistand.

Organisert samarbeid mellom flere NAV- kontor (tjenesteområder): I NAV Hordaland samarbeider NAV- kontorene i tjenesteområder om innsatsen overfor arbeidsgivere og arbeidssøkere. Hordaland er delt inn i 13 områder, der Bergen består av åtte områder, mens resten av fylket er delt inn i fem. Det finnes en markedskoordinator for hvert område. Man har etablert et såkalt markedsnettverk som består av samtlige 13 markedskoordinatorene i fylket. De koordineres av Markedsavdelingen hos NAV Hordaland.

Egen enhet ved NAV- kontoret: NAV Drammen har etablert NAV Drammen Jobbservice som består av tre ansatte som jobber ut mot arbeidsgivere med sikte på å få ansatt arbeidssøkere som er registrert ved NAV og finne tiltaksplasser i ordinære bedrifter.

Prosjekt ved NAV- kontoret: NAV Østsjø i Oslo har etablert pilotprosjektet Snart ansatt. Pilotprosjektet består av tre NAV- ansatte som blant annet bistår arbeidssøkere og arbeidsgivere med tett oppfølging med sikte på ansettelse.

Enkelte ansatte ved NAV- kontoret: Eksempel er NAV Kristiansund som har dedikerte veiledere ved NAV-kontoret som hjelper ungdom med å finne aktuelle arbeidsgivere.

¹⁸ Svenn-Erik Mamelund og Steinar Widding (2014): "NAV's formidlings- og rekrutteringstjenester". Høgskolen i Oslo og Akershus - Arbeidsforskningsinstituttet. AFI- rapport 14:2014.

¹⁹ Det er iverksatt en prosess knyttet til endring av EURES jf. Prop. 89 S (2013-2014) og Innst. 291 S (2013-2014).

Ingen innsats: Enkelte NAV- kontor har liten eller ingen formidlings- og rekrutteringsbistand. I undersøkelsen fra AFI var tre pst. av NAV- kontorene som svarte at arbeidsområdet fremdeles har lav prioritet i dag.²⁰

Det er etter ekspertgruppens vurdering behov for å bedre tilpasningen av innsatsen, særlig med henblikk på hva som skal være et minimum av hva arbeidsgivere kan forvente av NAV. Arbeidsgivere skal kunne forvente forutsigbarhet knyttet til hva de kan få av rekrutteringstjenester av NAV basert på de behovene arbeidsgiver har.

3.3.6 Samarbeidet mellom bemanningsbransjen og NAV

Ekspertgruppen mener at bemanningsbransjen i dag gir et vesentlig bidrag til å få folk som står utenfor arbeidslivet inn i jobb. Det foreligger ikke nasjonale samarbeidsavtaler mellom NAV og bemanningsbransjen. Det er også få formelle samarbeidsavtaler på regionalt og lokalt nivå med unntak av enkelte større NAV- kontor. Arbeids- og velferdsdirektoratet sier imidlertid at det generelt er vanlig at NAV og bemanningsbransjen har et praktisk samarbeid lokalt. Omfanget og arten av slikt samarbeid, varierer mye fra sted til sted.

Når det gjelder rekrutteringsbistand blir bemanningsbransjen betjent av NAV på samme måte som andre arbeidsgivere. Arbeidsgivere som registrerer seg som nettbruker hos NAV får tilgang til følgende tjenester:

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser videre at det er vanlig praksis ved veiledning av jobbsøkere at NAV-kontorene også oppfordrer arbeidssøkere til å ta kontakt med bemanningsbyråene for at de skal kunne registrere seg og søke på byråene sine stillinger.

3.3.7 Hindere for formidlings- og rekrutteringsarbeid

AFI har også kartlagt hva de ansatte ved NAV- kontoret mener hindrer formidlings- og rekrutteringsarbeidet. Når det gjelder rekrutteringstjenestene til arbeidsgiver mener de ansatte ved NAV- kontoret at manglende kapasitet er den viktigste hindringen. Kapasitetsutfordringen gjelder både å gi bistand til arbeidsgiverne, og å bygge opp langsiktige relasjoner til arbeidsgivere.

I markedsarbeidet oppfattes saksbehandlingssystemet Arena av mange som en hindring. En svakhet synes å være rutine for registrering av arbeidssøkernes CV-er og jobbønsker. Mangelfulle CV-er og jobbønsker skaper problemer når NAV skal finne ledige jobber til arbeidssøkerne og også når arbeidsgivere søker etter kandidater. Dette kombinert med svakheter i kvalitetssikringen når det gjelder oppfølging av arbeidssøkerne, svekker formidlings- og rekrutteringsarbeidet.

Markedskompetansen på NAV-kontorene er varierende og moderat blant ansatte ved NAV-kontorene. Lederne, særlig på de små kontorene, vurderer sine medarbeideres kompetanse på markedsarbeid som bra, både når det gjelder formidling og rekruttering. På store NAV-kontor vurderer lederne de ansattes kompetanse som mye lavere.²¹ Ansattes svar fra andre

²⁰ Svenn-Erik Mamelund og Steinar Widding (2014): "NAV's formidlings- og rekrutteringstjenester". Høgskolen i Oslo og Akershus - Arbeidsforskningsinstituttet. AFI- rapport 14:2014.

²¹ Svenn-Erik Mamelund og Steinar Widding (2014): "NAV's formidlings- og rekrutteringstjenester". Høgskolen i Oslo og Akershus - Arbeidsforskningsinstituttet. AFI- rapport 14:2014.

undersøkelser viste at markedskunnskap er det området som flest peker ut som det de har behov for kompetansebygging på.²² Her er det imidlertid også store forskjeller mellom store og små NAV-kontor. Evalueringen av NAVs formidlings- og rekrutteringstjenester indikerer at ansatte på store NAV-kontor i større grad har behov for kompetanse om arbeidsmarkedet. Se nærmere omtale av NAVs markedskompetanse i kapittel 5.

Det er også forskjeller mellom store og små NAV-kontor når det gjelder vurderingen av hva som er de mest sentrale hindringene for formidlings- og rekrutteringsarbeidet. De store NAV-kontorene mener i større grad enn de små kontorene at manglende kapasitet er en viktig hindring i markedsarbeidet. De store kontorene peker også på mangelfull kompetanse hos medarbeiderne i langt større grad enn de små kontorene.

3.3.8 Jobbsøkernes opplevelse av NAVs formidlingsinnsats

Rapporten fra AFI har også undersøkt jobbsøkernes opplevelse av NAVs arbeidsrettede innsats. For å kartlegge jobbsøkerne har AFI benyttet personbrugerundersøkelsen og oppfølgingsundersøkelsen fra 2014. Kun om lag en fjerdedel av informantene har besvart disse undersøkelsene, og resultatene bør derfor tolkes med forsiktighet.²³

Arbeidssøkere som har deltatt på tiltak, er mer fornøyde med den hjelpen de fikk fra NAV i forbindelse med jobbsøking, enn arbeidssøkere som ikke har deltatt på tiltak. Arbeidssøkere som har gjennomført tiltak søker flere jobber enn arbeidssøkere som ikke har deltatt på tiltak.

Bruken av NAVs formidlingstjenester varierer betydelig. I snitt hadde kun 13 pst. av arbeidssøkerne mottatt hjelp fra veileder på NAV-kontoret for å finne frem til relevante stillinger. De prioriterte gruppene, ungdom, ikke-vestlige innvandrere og langtidsløse benytter seg i stor grad av informasjonstjenestene og mottar i større grad hjelp fra en NAV-veileder for å finne frem til relevante stillinger, sammenliknet med andre brukergrupper.

Personer med nedsatt arbeidsevne benytter i liten grad informasjonstjenestene, særlig de som ikke deltar på tiltak. Personer med nedsatt arbeidsevne som ikke deltar på tiltak har også i liten grad fått hjelp fra en veileder. Det er kun ved deltakelse på arbeidsrettede tiltak at personer med nedsatt arbeidsevne i større grad enn de andre brukergruppene benytter NAVs innsats.

3.4 Tjenester til arbeidsgivere med sikte på å redusere sykefravær

NAV tilbyr virksomheter oppfølging av sykmeldte og tjenester som ligger inne i avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA). Om lag 26 pst. av virksomhetene i Norge er IA-virksomheter. Av disse er det mange store virksomheter og virksomheter i offentlig sektor. Nesten 60 pst.

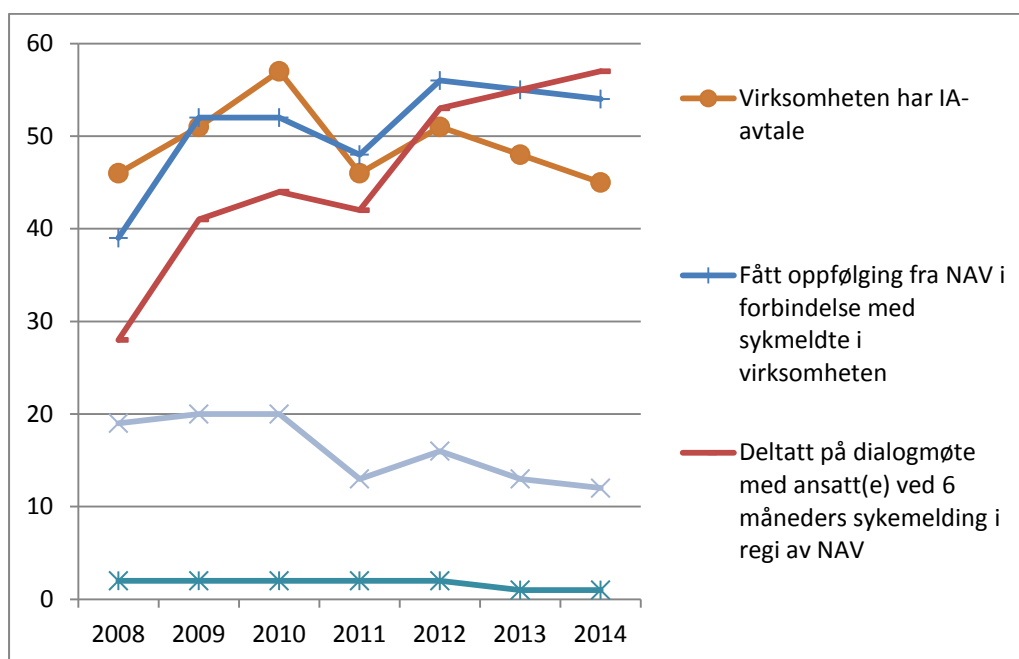
²² Knut Fossetøl, Eric Breit og Elin Borg (2014): "NAV-reformen 2014 - En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen ". Høgskolen i Oslo og Akershus - Arbeidsforskningsinstituttet. AFI- rapport 13:2014.

²³ Svenn-Erik Mamelund og Steinar Widding (2014): "NAVs formidlings- og rekrutteringstjenester". Høgskolen i Oslo og Akershus - Arbeidsforskningsinstituttet. AFI- rapport 14:2014.

av alle arbeidstakere i Norge jobber i en IA-virksomhet.²⁴ Virksomheter som har avtale om inkluderende arbeidsliv (IA-avtale) er mer fornøyd enn andre med NAVs service totalt sett.

Virksomheter som har IA-avtale benytter i større grad tjenester i tilknytning til sykefraværsoppfølging og tilrettelegging av arbeidsplass. NAV gjennomfører i større grad informasjonsbesøk i disse virksomhetene. Virksomhetene som ikke har IA-avtale benytter seg i større grad av rekrutteringsbistand fra NAV.

Sykefraværsoppfølging er i utgangspunktet en dialog mellom arbeidsgiver og den sykmeldte. NAV og sykmelderne skal i større grad bidra med sykefraværsoppfølging når det er nødvendig. Arbeidslivssentrene bistår IA-virksomhetene med systemrettet bistand. NAV-kontorene har blant annet ansvar for å gjennomføre dialogmøte 2 og gi individrettet oppfølging til arbeidsgiver, arbeidstaker og sykemelder før uke 26 i sykemeldingsperioden.



Figur 3.6 NAVs sykefraværstjenester til arbeidsgivere i perioden 2008-2014. Prosent.

Arbeids- og velferdsdirektoratet: Brukerundersøkelsen blant arbeidsgivere 2014.

I forbindelse med IA- samarbeid og fokus på å få ned sykefraværet så har det vært en utvikling i NAVs tjenestetilbud på dette området. En større andel av virksomhetene har mottatt bistand til oppfølging av sykmeldte de siste årene. Når det gjelder bistand til tilrettelegging av arbeidsplasser, har det vært en nedgang.

En stor andel av virksomhetene er fornøyd med samarbeidet med NAV i forbindelse med gjennomføring av IA- avtalen. Virksomhetene er mest positive til NAVs bistand til tilrettelegging av arbeidsplasser og NAVs dialogmøte 2 ved 26 ukers sykemeldingsperiode. NAV får dårligere tilbakemelding når det gjelder forebygging av sykefravær og løpende sykefraværsoppfølging.

²⁴ Prop. 1 S (2014-2015) Arbeids- og sosialdepartementet.

3.4.2 NAV Arbeidslivssenter (ALS)

NAV Arbeidslivssenters hovedoppgave er å bistå virksomheter som har inngått en IA-samarbeidsavtale med å sette klare mål og utvikle gode handlingsplaner. Arbeidslivssenterne følger opp dette arbeidet med å evaluere og eventuelt justere kursen i samarbeid med virksomhetene. 511 årsverk er knyttet til innsatsen fra NAV Arbeidslivssenter.

For at målene for IA-arbeidet skal nås, er det viktig at bistanden som blir gitt støtter opp under virksomhetens mål, strategier og kjernevirksomhet. Derfor tilbyr arbeidslivssentrene i størst mulig grad skreddersøm med utgangspunkt i den enkelte virksomhet.

Følgende bistand gis til alle IA virksomheter fra NAV Arbeidslivssenter:

- Fast rådgiver
- Hjelp i krevende enkeltsaker
- Veilede i bruk av virkemidler
- Åpne kurs og kompetansehevingstiltak innen fagfeltet

Fast rådgiver fra arbeidslivssenterne kan gi råd, hjelpe med koordinering inn mot øvrige instanser i NAV og bistå med å utløse økonomiske virkemidler. I tillegg kan NAV Arbeidslivssenter tilby ytterligere tjenester til virksomheter som har satt seg konkrete mål og tiltak i handlingsplanen for IA arbeidet (prosesser, kompetanseutvikling, og lederstøtte). Tjenester kan leveres innen følgende områder:

- IA-ledelse
- Systemrettet sykefraværsoppfølging
- Forebyggende og helsefremmende arbeid
- Inkludering av personer som står utenfor arbeidslivet
- Seniorpolitikk i et livsfaseperspektiv

Det er NAV-kontorene som er hovedansvarlig for oppfølging og iverksettelse av tiltak overfor den enkelte sykemeldte eller arbeidssøker, men arbeidslivssentrene kan koordinere og bistå i krevende enkeltsaker i IA-virksomhetene.

3.5 Oppsummering

Rekrutteringsbistand til arbeidsgivere og formidlingsbistand til arbeidssøkere fra NAV er de virkemidlene NAV har for å bidra til målet om flere i arbeid og færre på stønad. En liten del av NAVs ressurser benyttes til dette arbeidet, Rekrutteringstjenester til arbeidsgivere gis til et synkende og beskjedent antall arbeidsgivere.

Ekspertgruppen har ikke funnet tall som gir en dekkende beskrivelse NAVs formidlingsinnsats. Arbeids- og velferdsdirektoratet produserer anslag for hvor mange formidlinger NAV-kontorene har utfører. Det er en betydelig usikkerhet heftet ved tallene. Usikkerheten er basert på variabel eller manglende registreringspraksis i NAV, at formidlingsinnsatsen prioriteres forskjellig i organisasjonen eller en uforholdsmessig stor variasjon i formidlingsaktiviteten.

Arbeidsgivere må prioriteres langt høyere som en målgruppe i arbeids- og velferdsforvaltningen, på lik linje med personbrukere som har behov for arbeidsrettet bistand fra NAV. NAV har i dag ikke tilstrekkelige rekrutteringstjenester ut mot arbeidsgivere. Dette handler om oversikt over ledige stillinger, hensiktsmessig IKT, kompetanse og aktuelle kandidater som kan gå inn i ledige stillinger.

Samlet sett antyder ressurskartleggingene i NAV og rapporten fra AFI på at for lite ressurser settes av til å gi arbeidsgivere tilstrekkelig service. Dels er det lite ressurser til å håndtere forespørsler fra arbeidsgivere. NAV kontakter i liten grad arbeidsgivere for å møte eventuelle rekrutteringsbehov. Videre viser rapporten fra AFI at det er tilsvarende kapasitetsproblemer knyttet til å gi arbeidssøkere tilstrekkelig med formidlingstjenester.

Evalueringsene fra de siste årene som primært har vært opptatt av NAVs markedskompetanse har avdekket et betydelig behov for kompetanseheving på dette feltet. Rapporten fra AFI antyder at kompetansen til rekruttering ikke er tilstrekkelig for at NAV skal kunne yte tjenester med god kvalitet til arbeidsgivere og arbeidssøkere.

NAV kartlegger i liten grad arbeidsgivernes behov for arbeidskraft i sin tjenesteyting. Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeider årlige analyser av behovet, men det er få tegn på at en tilsvarende kartlegging utføres når den enkelte arbeidsgiver og representanter fra NAV er i kontakt.

Samarbeidet mellom NAV og bemanningsbyråene har et uutnyttet potensial og må videreutvikles. Bemanningsbyråene bør brukes mer aktivt enn i dag, og ekspertgruppen anbefaler at det formaliseres et samarbeid som understøtter dette.

Arbeidslivssenterne (ALS) har en betydelig kontaktflate ut mot arbeidsgivere, primært for å motvirke frafall fra arbeidslivet knyttet til sykefravær. 511 årsverk er satt av til innsatsen fra ALS ut mot arbeidsgivere. De ansatte i ALS besitter god kompetanse om arbeidsgivere og bedriftene. Samtidig gir NAV i noen sammenhenger uttrykk for at arbeidslivskontakten i NAV er for svak, og denne bekymringen er, etter ekspertgruppens vurdering, basert på NAV-kontorenes manglende kontakt med arbeidsgivere og dårlig utbygde rekrutteringsbistand.

4 Brukere av arbeidsrettede tjenester

4.1 Innledning

Brukerens behov for bistand til å komme i jobb er utgangspunktet for NAV-kontorets tjenester. I delrapporten beskrev ekspertgruppen møtet mellom bruker og NAV slik enkelte av brukerne opplever det. Vi gikk også gjennom hovedtrekkene i NAVs behovs- og arbeidsevnevurdering som bl.a. legger grunnlag for å dele brukerne inn i ulike servicegrupper.²⁵ I dette kapitlet beskriver vi de behovene brukeren av tjenestene har og hvorledes NAV jobber for å møte disse behovene og hjelpe bruker i arbeid. I kapitlet følges den inndelingen av brukere i servicegrupper som er omtalt i delrapporten.

I første delkapittel beskrives sykefraværsoppfølgingen. Den er preget av at mange aktører er involvert. Ekspertgruppen har derfor lagt vekt på få frem det samlede oppfølgingsregimet for sykmeldte. IA-avtalen og prosesser i tilknytning til denne har hatt stor betydning for utviklingen av sykefraværsoppfølgingen og dagens regelverk. Vi går imidlertid ikke inn på IA-avtalen.

De to første delkapitlene, Selvhjulpne brukere og I jobb med litt hjelp fra NAV omfatter brukere som er arbeidssøkere og NAVs bistand til dem. Tredje delkapittel 4.6, omfatter brukere med større bistandsbehov på grunn av sykdom, skade eller lyte og de som har rusproblemer og sosiale problemer som hindrer dem fra å være i arbeid. Dette svarer til brukere med nedsatt arbeidsevne og hvorav mange mottar arbeidsavklaringspenger eller deltar på kvalifiseringsprogrammet. Fjerde delkapittel beskriver brukerbehov knyttet til øvrige tjenester som kommunene har lagt inn i NAV-kontoret. Disse tjenestene kan utgjøre vesentlige deler av enkelte lokalkontors tjenester. Siden disse ikke er (umiddelbart) arbeidsrettet vil ekspertgruppen nøye seg med å beskrive disse tjenestene for å gi et komplett bilde av tjenestene som leveres fra NAV-kontorene, men ikke gå inn på nærmere analyser eller drøfte muligheter for forbedringer.

Enkelte brukere kan ha så omfattende helseproblemer at det ikke er realistisk å få og beholde arbeid. Bruker kan da ha krav på uføretrygd og enkelte vil ha nytte og glede av varig tilrettelagt arbeid. Ekspertgruppen går ikke inn på NAVs bistand til disse.

Avslutningsvis i kapitlet gir ekspertgruppen en samlet vurdering av NAVs arbeidsrettede tjenestene til brukerne.

4.2 Sykmeldte

Norge har et høyt sykefravær i et internasjonalt perspektiv. De fleste som blir sykemeldt kommer tilbake i arbeid i løpet av det året sykepengene varer. Andelen sykmeldte som passerer ulike varigheter er relativt stabilt fra år til år, men det er noe variasjon i antallet i tråd med variasjoner i sykefraværet generelt. Om lag halvparten av sykefraværene er avsluttet innen fire uker og to tredjedeler innen åtte uker. Bare en av åtte har en varighet på over et halvt år.

I tabell 4.1 fremgår det hvem som skal gjøre hva knyttet til de ulike tidspunktene og aktivistene.

²⁵ Se kap 4.2.2 i delrapporten.

Tidsfrister, roller og oppgaver	EGENMELDING 1-3 dager For IA-virksomheter: 1-8 dager	Sykmelding > 4 uker	Sykmelding > 7 uker	Sykmelding > 8 uker	Sykmelding > 26 uker	Sykmelding > 1 år
<p>Arbeidsgiver Har ansvar for tidligst mulig å legge til rette for at sykmeldt arbeidstaker kan være i aktivitet i virksomheten.</p> <p>Skal kunne dokumentere oppfølgingsarbeidet. Dokumentasjonen oppbevares i virksomheten.</p>	<p>Ha skjema for egenmelding.</p> <p>Ta kontakt med arbeidstaker ved fravær over flere dager.</p>	<p>Utarbeide oppfølgingsplan i samarbeid med arbeidstaker, med mindre det er åpenbart unødvendig.</p> <p>Sørge for at oppfølgingsplanen formidles til sykmelder senest ved 4 uker.</p> <p>Planen sendes til NAV ved behov for bistand fra NAV.</p>	<p>Ved 100 % sykmelding, avtale dialogmøte 1 med arbeidstaker, med mindre det er åpenbart unødvendig.</p> <p>Ved gradert sykmelding avholdes møtet bare hvis det er hensiktsmessig.</p> <p>Ved behov kan andre aktører, for eksempel sykmelder, bedriftshelsetjenesten, NAV og/eller tillitsvalgt/verneombud delta.</p> <p>Arbeidstaker må samtykke dersom sykmelder innkalles.</p>		<p>Delta på dialogmøte 2 i regi av NAV. Du kan be NAV om et tidligere dialogmøte 2.</p> <p>Sende inn revidert oppfølgingsplan til NAV senest 1 uke før møtet.</p>	<p>Delta på dialogmøte 3 hvis du blir innkalt.</p> <p>Du kan selv be NAV om et dialogmøte 3.</p>
<p>Arbeidstaker Skal samarbeide og medvirke aktivt til å finne løsninger for å komme tilbake i arbeid raskest mulig .</p>	<p>Gi beskjed til arbeidsgiver om fravær.</p> <p>Si fra om tidsperspektiv.</p>	<p>Delta i utarbeidelse og gjennomføring av oppfølgingsplan.</p> <p>Medvirke til å finne løsninger som bidrar til at du kan komme tilbake til arbeid, dersom dette er mulig.</p>	<p>Delta på dialogmøte på arbeidsplassen hvis ikke medisinske grunner forhindrer det.</p> <p>Si fra til arbeidsgiver hvis du ønsker at sykmelder og/eller andre støttespillere skal være med på møtet.</p>	<p>Hvis du ikke er i arbeidsrelatert aktivitet innen åtte uker, kreves en utvidet legeerklæring som dokumenterer at det er tungtveiende medisinske grunner som hindrer aktivitet.</p>	<p>Delta på dialogmøtet, med mindre det er medisinske grunner som forhindrer det. Du kan be NAV om et tidligere dialogmøte 2.</p> <p>Medvirke til å finne løsninger som gjør at du kan komme tilbake i arbeid raskest mulig.</p>	<p>Delta på dialogmøte 3 hvis du blir innkalt. Du kan selv be NAV om et dialogmøte 3.</p> <p>Før utløpet av sykepengeperioden (52 uker) bør du og eventuelt sykmelder vurdere om det er behov for bistand fra NAV. Det kan også være aktuelt å søke om arbeidsavklaringspenger.</p>
<p>Sykmelder Skal motivere til å være helt eller delvis i arbeid, hvis det er medisinsk forsvarlig</p>	<p>Hvis det er nødvendig med fravær utover egenmeldingsperioden, må det skrives sykmelding.</p> <p>Løpende vurdere gradert sykmelding</p>	<p>Fortløpende vurdere gradert (delvis) sykmelding</p> <p>Motta oppfølgingsplan</p>	<p>Delta på dialogmøtet hvis du blir innkalt.</p> <p>Gi beskjed dersom det foreligger ekstraordinære forhold ved din arbeidssituasjon som gjør at du ikke kan delta i møtet.</p>	<p>Hvis tungtveiende medisinske grunner hindrer at arbeidstakeren kan være i aktivitet, må du dokumentere dette i en sykmelding.</p>	<p>Delta på dialogmøtet, hvis du blir innkalt.</p> <p>Du kan be NAV om et tidligere dialogmøte 2.</p>	<p>Delta på dialogmøte 3 hvis du blir innkalt. Du kan selv be NAV om et dialogmøte 3.</p> <p>Vurdere om arbeidstakeren fortsatt er arbeidsufør med behov for andre ytelser fra NAV.</p>
<p>NAV Er en støttespiller i oppfølgingsarbeidet. Utbetaler sykepenger. Har ulike arbeidsrettede virkemidler.</p> <p>Skal foreslå aktuelle virkemidler som kan bidra til arbeidsrelatert aktivitet</p> <p>IA-virksomheter får spesiell bistand fra NAV arbeidslivssenter.</p>		<p>NAV sender informasjonsbrev til alle sykmeldte.</p>		<p>Vurdere om aktivitetskravet er oppfylt slik at arbeidstaker fortsatt har rett til sykepenger.</p> <p>Vurdere om det er behov for arbeidsrettet oppfølging fra NAV.</p>	<p>Avholde dialogmøte senest innen 26 uker, med mindre det er åpenbart unødvendig. Vurdere om sykmelder skal delta.</p> <p>Innkalle til et tidlig dialogmøte 2 hvis aktørene ber om det eller NAV mener det er hensiktsmessig.</p> <p>Forberede møtet slik at tiltak/framdrift kan iverksettes.</p>	<p>Innkalle til et dialogmøte 3 hvis en av aktørene ber om det eller NAV mener det er aktuelt med arbeidsrettede tiltak eller arbeidsavklaringspenger så tidlig som mulig, og senest før maksimumsgrensen for sykepenger er nådd.</p>
Tillitsvalgt/Verneombud	Bidrar til å gjøre sykefraværarbeid til en integrert del av HMS-arbeidet, gir råd og veiledning til arbeidstaker og bistår i dialogen med arbeidsgiver. Kan delta på dialogmøter dersom arbeidstaker ønsker det.					
Bedriftshelsetjenesten	Arbeider forebyggende og kan trekkes inn i oppfølgingsarbeidet. Skal delta på dialogmøter når arbeidsgiver eller arbeidstaker ønsker det.					
Arbeidstilsynet	Veileder og fører tilsyn med at virksomheter arbeider forebyggende for å hindre sykdom eller skade og at de har en plan for oppfølging og tilrettelegging for langtidssykmeldte, herunder arbeidsgivers ansvar for oppfølgingsplan og dialogmøter.					

Tabell 4.1 Hvem gjør hva når i sykefraværsoppfølgingen

Det blir naturlig nok færre brukere for hver oppfølgingsaktivitet. Tabellen nedenfor viser hvor mange personer som passerte ulike oppfølgingstidspunkter i løpet av året.

	Sykefraværstil- feller ila året	Aktivitet
4 uker	326 500	Oppfølgingsplan
7 uker	232 400	Dialogmøte på arbeidsplassen
8 uker	214 100	NAV kontrollere at det er vurdert om den sykmeldte kan være i aktivitet
9 uker	159 600	Arbeidsgiver rapportere til NAV
12 uker	139 700	NAV følger opp arbeidstakere uten arbeidsgiver
26 uker	83 000	Dialogmøte 2 - NAV
39 uker	56 400	Brev til bruker om å ta kontakt med NAV-kontoret dersom det er grunn til å tro at sykdommen vil vare ut over sykepengeperioden
52 uker	45 000	Slutt på sykepenger

Tabell 4.2 Antall som passerte ulike oppfølgingstidspunkter i løpet av året

Sykmeldtes behov for aktiv innsats fra NAV kan komme når som helst i et sykefraværsforløp og knytter seg ikke bare til de faste milepælene. Bl.a. har både arbeidsgiver og arbeidstaker lovfestet rett til å kreve tidligere dialogmøte 2 og dialogmøte 3. I praksis er det få som tar kontakt med NAV uavhengig av dialogmøte 2 rundt 26 uker.

De fleste sykmeldte befinner seg på en skala fra syk til frisk, der både sykdom og arbeidskrav spiller inn. Så tidlig som mulig og senest innen åtte uker skal den sykmeldte være i arbeidsrelatert aktivitet, hvis det er medisinsk forsvarlig. Det er årlig over 200 000 som passerer åtte ukers sykemelding. Etter åtte ukers sykefravær skal NAV vurdere om aktivitetskravet ved 8 ukers sykemelding er oppfylt. Aktivitetskravet innebærer at NAV-veilederne skal vurdere om den sykmeldte kan jobbe noe eller om det skal gis unntak for aktivitetskravet. Unntak kan gis av flere grunner, men NAV skal særlig vurdere (1) om sykmelder har sannsynliggjort at den sykmeldte av medisinske grunner ikke kan jobbe noe eller være i et tiltak, og (2) om det er tilstrekkelig informasjon fra eventuell arbeidsgiver om at tilrettelegging på arbeidsplassen er umulig. Dette er i hovedsak en pro forma vurdering i NAV i dag.

NAV Hedmark har gjennomført forsøk som innebærer at NAV konsekvent håndhever regelverket ved åtte ukers sykemelding. Der det ikke foreligger tilstrekkelig informasjon ber NAV brukeren om å ta kontakt med arbeidsgiver eventuelt lege for å vurdere om det er mulig å være i arbeid eventuelt med delvis sykemelding. Det gjøres oppmerksom på at dersom det ikke foreligger tilstrekkelige opplysninger vil NAV ikke ha grunnlag for å fortsette å utbetale sykepenger. Samtidig har NAV vært tydelig overfor både arbeidsgivere og leger at de vil etterse at regelverket følges. Ifølge NAVs egen analyse har dette ført til en reduksjon av sykefraværet på om lag 8 pst sammenliknet med utviklingen i resten av landet. Dette er forårsaket både av kortere sykemelding og av økt bruk av graderte sykemeldinger. Reduksjon

av antall sykemeldte har også ført til at færre søker om arbeidsavklaringspenger i Hedmark sammenliknet med utviklingen i resten av landet.

Inne 26 ukers sykefravær skal NAV kalle inn arbeidstaker, arbeidsgiver og sykemelder dialogmøte 2. I løpet av året er det om lag 120 000 sykmeldte som skal vurderes for dialogmøte 2. Intensjonen med møtet er å finne fram til de gode løsningene og legge til rette for en plan for tilbakeføring eller tiltak. I et typisk dialogmøte vil arbeidstaker forteller kort om jobben sin, opplevelse av tilrettelegging, nåsituasjonen, og muligheter fremover. Arbeidsgiver bidrar med en beskrivelse av arbeidsplassen og oppgavene, hva har vært forsøkt av tilrettelegging og hvordan har dette fungert, opplevelse av nåsituasjonen. Sykemelder skal gi sin vurdering av funksjonsevnen. Basert på dette vil NAV-veileder lede diskusjonen gjennom oppfølgingsplanen på arbeidsplassen, hva som har skjedd og om det er muligheter for videre og evt. ytterligere tilrettelegging på arbeidsplassen. Er det behov for ytterligere bistand fra helsevesenet, eller for tiltak fra NAV? Løsningsmuligheter drøftes og det vurderes om det er behov for videre tiltak fra arbeidsgiver, helsevesen og/eller NAV. Det er NAVs oppgave å lage referat, men hver av deltakerne er ansvarlig for videre oppfølging av det de er blitt enige om.

Arbeidsgiver har et stort og omfattende ansvar for tilrettelegging gjennom arbeidsmiljøloven. NAV skal primært støtte opp under og ikke overta dette ansvaret. F.eks. kan NAV dekke utgiftene til ekstern fysioterapeut/ergoterapeut som foretar arbeidsplassvurdering for sykmeldte arbeidstakere og arbeidstakere som står i fare for å bli sykmeldt dersom arbeidsgiver ikke har bedriftshelsetjeneste. NAV kan også stille opp med ulike typer tiltak som skal bidra til å hindre unødige langt sykefravær. NAV kan kjøpe arbeidsrettede helse- og rehabiliteringstjenester for avklaring, oppfølging, arbeidsrettet rehabilitering dag- og døgnbasert og utredning og behandling for lettere psykiske og sammensatte lidelser. Leverandørene av raskere tilbake tiltak er i all hovedsak helsevesenet. Tabellen nedenfor viser at andelen av de sykemeldte som deltar på arbeidsrettede tiltak eller raskere tilbake-tiltak i regi av NAV øker gjennom sykemeldingsperioden. Analyse av sykmeldte som passerte 26 ukers sykmelding i 2012 viser at tiltak var vanligere blant sykmeldte som hadde deltatt i dialogmøte 2, noe som kan indikere at tiltak har blitt initiert i møtet. Som det fremgår av tabell 4.3 er det imidlertid relativt få som får raskere tilbake-tiltak og svært få som får tiltak blant Navs øvrige arbeidsrettede tiltak.

	8 uker eller mer	13 uker eller mer	26 uker eller mer
Raskere tilbake	3,4	4,5	7,0
Andre arbeidsrettede tiltak	1,5	1,6	1,9
I alt	4,9	6,1	8,9

Tabell 4.3 Andel sykmeldte som har mottatt sykepenger i mer enn 8, 13 eller 26 uker og har arbeidsrettede tiltak i regi av NAV. Avsluttede tilfeller. Prosent. 2012

Oversikten i tabell 4.3 omfatter ikke tiltak som tilretteleggingstilskudd, honorar til bedriftshelsetjenesten, reisetilskudd, arbeidsplassvurdering, hjelpemidler på arbeidsplassen m.m.

NAVs statistikk viser at sykefraværsoppfølgingen ikke når alle og at arbeidsrettet oppfølging kommer i gang sent. Én av fem i målgruppen for dialogmøte 2 har ikke deltatt i et møte innen 26 uker, dialogmøte 3 gjennomføres i begrenset utstrekning og en relativt liten andel sykmeldte uten arbeidsgiver får oppfølging innen 12 uker. I en del av disse tilfellene kan det være gode grunner til at NAV ikke gjennomfører slike aktiviteter (f.eks. at bruker er for syk

eller snart vil vende tilbake til arbeid), men det tyder likevel på at NAV ikke lever opp til alle ambisjoner knyttet til på sykefraværsoppfølging. Vi viser for øvrig til kap 4 om styringen av NAV og krav fra departementet i tildelingsbrev til NAV.

De fleste sykemeldte som får en arbeidsevnevurdering, får denne sent i perioden. Det er først og fremst er de som bruker opp sykepengere rettighetene som har fått en arbeidsevnevurdering. Det betyr at disse vurderingene i hovedsak gjennomføres med tanke på arbeids-avklaringspenger eller andre ytelser.

I tillegg til den individrettede sykefraværsoppfølgingen vil alle IA-virksomheter kunne benytte tjenester fra Arbeidslivssentrene. IA-virksomheter får egen kontaktperson i NAV Arbeidslivssenter, og ved behov hjelp i vanskelige enkeltsaker, tilgang til de økonomiske IA-virkemidlene og invitasjon til å delta på åpne kurs, konferanser og erfaringsamlinger. Informasjon om og presentasjon av mulige leveranser og IA-tjenester inngår som standard innsats. Dersom IA-virksomheten for en periode setter ambisiøse mål innenfor IA-avtalens rammer, kan den få mer omfattende bistand fra NAV. På sin side kan NAV blinke ut virksomheter med betydelig potensial for bedre måloppnåelse og prioritere bistand til disse virksomhetene.

Det brukes i overkant av 400 årsverk på sykefraværsoppfølgingen i NAV-kontorene. Bemanningen på arbeidslivssentrene utgjør 511 årsverk. Det er også en rekke pågående prosjekter som utvikler nye virkemidler eller prøver ut ulike modeller for sykefraværsoppfølging.

Sykmeldt i jobb

Forsøk med Sykmeldt i jobb skal teste ut om en to-ukersperiode med 100 pst. sykmelding kan bidra til bedre avklaring av tilretteleggings- og aktiviseringsmuligheter på arbeidsplassen, og dermed til riktigere gradering av sykmeldingen. Intensjonen er å stimulere til økt bruk av gradert sykmelding. Ordningen skal baseres på tillit mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og forutsetter ikke godkjenning av NAV eller sykmelder. Forsøkets bakgrunn er de erfaringene som er gjort i kjølvannet av at aktiv sykmelding ble avvirket juli 2011.

I oppdraget fra departementets forutsettes at forsøket skal gjennomføres i et begrenset geografisk område, men i et tilstrekkelig omfang til at det kan gjennomføres en effektevaluering. Videre at det skal innhentes forskningskompetanse til utforming av forsøket og gjennomføring av en effektevaluering. Passende varighet er anslått til to år.

Ny medisinsk vurdering etter seks måneders sykmelding

Formålet med forsøket er å få mer kunnskap om hvilke effekter en ny medisinsk vurdering etter seks måneders sykmelding kan ha. Ny lege skal blant annet vurdere arbeidsevne, mulighet for aktivisering og hensiktsmessige tiltak. Det skal gjennomføres en effektevaluering av forsøket, og endelig utforming av forsøket med fastsettelse av omfang, varighet og innhold skal avklares i samråd med evaluator.

iBedrift

Forsøk med iBedrift startet opprinnelig som et rent helseforebyggende tiltak i 2007, men har etter hvert blitt utvidet til å bli et samarbeidstiltak for forebyggende arbeid i virksomheter mellom regionale helseforetak og NAV Arbeidslivssenter. Pr i dag er konseptet etablert i seks fylker. Det skal nå utvikles et nasjonalt konsept, der utvikling av innhold og organisering skal skje innenfor rammene av et fagutviklingsprosjekt mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet.

1234-prosjektet

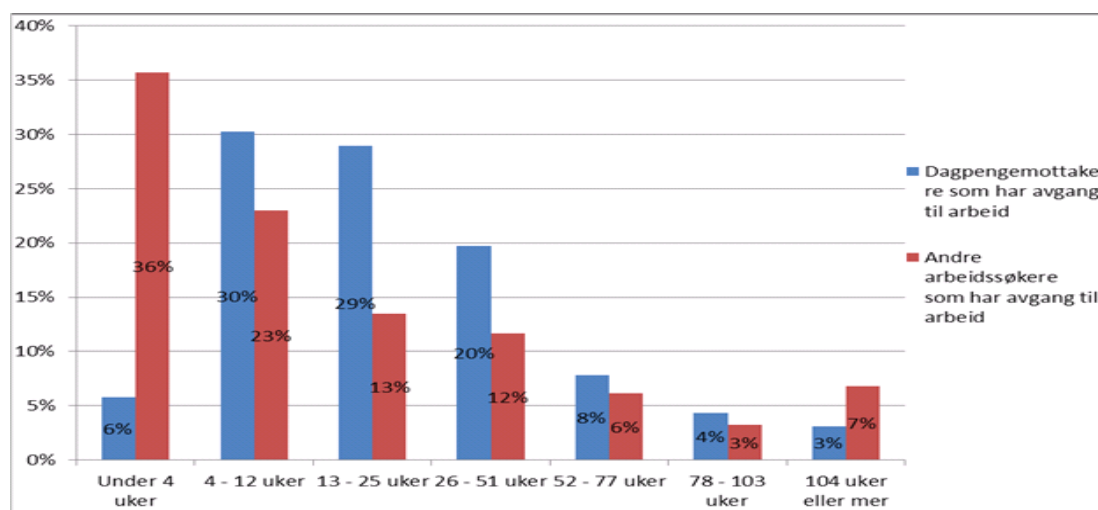
NAV Larvik har i sin sykefraværsoppfølging lagt opp til en egen systematikk for tett samhandling med sykmeldere og virksomheter. Etter at Larvik har benyttet «1234-metodikken» gjennom flere år, er det aktuelt å prøve den ut i flere kommuner i Vestfold. Gjennom et forsøk skal det evalueres om systematikken er mulig å etablere/innarbeide uavhengig av allerede etablerte relasjoner, og om den deretter bør spres til andre fylker.

Beslutningsstøttesystem for sykmeldere

Arbeids- og sosialdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har tatt initiativ til å utvikle et beslutningsstøttesystem for sykmeldere, som skal innføres fra 01.01.2016. Systemet skal sikre forutsigbarhet og likebehandling i sykmeldingsprosessen gjennom veiledende sykmeldingsperioder. Anbefalingene skal være i tråd med medisinsk fagkunnskap og bygge på foreliggende kunnskap om arbeidsretting, sykefraværsoppfølging, og sammenheng mellom arbeid og helse. Det skal tas utgangspunkt i erfaringer fra det svenske beslutningsstøttesystemet. Systemet skal så langt mulig integreres i fastlegenes elektroniske pasientjournalssystemer, i eksisterende elektronisk Faglig veileder for sykmelder, samt det nye systemet for elektronisk kommunikasjon av helseopplysninger i regi av NAV.

4.3 Selvhjulpne arbeidssøkere

I 2014 var det i snitt noe over 75 000 helt ledige personer, dvs. 3,2 prosent av arbeidsstyrken, mens 270 000 personer meldte seg som helt ledig en eller annen gang i løpet av året. En gjennomsnittlig hverdag i 2014 var det således 1 000 personer som registrerte seg som arbeidsledig hos NAV. Som vist i figur 4.1 kommer hovedtyngden av jobbsøkerne i arbeid innen 6 mnd., de aller fleste uten vesentlig individuell bistand fra NAV. Jobbsøkere med kvalifikasjoner som er etterspurt i arbeidsmarkedet, jobbskifter og nyutdannede er grupper hvor en stor andel kommer raskt i arbeid. Disse vil også som regel ha rett til dagpenger fordi de kommer fra en jobb. Brukere som forventes å kunne nå sitt mål om arbeid hovedsakelig gjennom egenaktiviteter og i løpet av relativt kort tid tilbys standard innstas fra NAV.



Figur 4.1 Arbeidssøkere som har avgang til arbeid fordelt på varighet i 2013

4.3.2 Brukers behov

Selv om de fleste kommer relativt raskt i jobb, er det å bli arbeidsledig likevel en ubehagelig situasjon. Brukerens fremtidige inntekt blir usikker. En viktig arena for selvrealisering forsvinner. Den struktur og rytme arbeidet gir hennes hverdag løses opp. Hun mister daglig kontakt med kollegaer. Arbeidsmarkedet er ikke et godt sted å være. «Hvor og hvordan finner jeg ny jobb, og hvor lang tid tar det?», det er spørsmålet hun som nyslått arbeidsledige stiller seg. For noen oppleves det som skambelagt å være uten jobb, selv om årsakene er endrede internasjonale konjunkturer, som vedkommende selv på ingen måte kan holdes ansvarlig for. Eller, avhengig av personlig historie og legning, spør hun kanskje seg selv «Hvordan kan jeg utnytte dette?» Enkelte har sågar sagt opp jobben selv. Noen kan nylig ha vært arbeidsledig og beherske de praktiske sider ved å være ledig, så som å registrere seg som arbeidssøker, søke dagpenger, søke etter jobb. Andre har aldri vært i denne situasjonen, eller det kan være mange år siden. Noen er fornøyd med å ikke jobbe i en periode og har lite motivasjon for jobbsøking. I det moderne samfunn har vi alle internalisert sterke forventninger om å være aktører i eget liv. Å stå uten jobb kan oppleves som en kaotisk situasjon og hvor en føler betydelig avmakt overfor både arbeidsmarkedet og NAV. Tiden kan være en kritisk faktor for den som blir arbeidsledig. Etter kort tid kan selvfølelse og identitet påvirkes slik at mange kan bli mindre aktive og etablerer en rasjonale for at «jeg er arbeidsledig». Bistand til å bli en kompetent arbeidssøker og dermed aktør i eget liv er derfor kjærkomment for brukeren.

Mange vil ha behov for informasjon, veiledning eller praktisk bistand for å oppleve at de har rimelig kontroll over situasjonen og livet sitt. Bruker vil ofte føle avmakt overfor en usikker økonomisk situasjon, over videre livsvei, hvor lenge vil det vare. I slike situasjoner er tydelig informasjon, åpenhet om hva NAV kan gjøre noe med, hva arbeidssøker kan og må gjøre og når en må ta tiden til hjelp helt vesentlig for at arbeidssøker skal kunne håndtere situasjonen lik at tiden som ledig bil kortest mulig. De vil vite hva de kan forvente av NAV og hva som forventes av dem.

De nyslåtte arbeidsledige har alle behov for å få informasjon om arbeidsmarkedet, vite hvordan de kan finne ledige stillinger, hvordan presentere egen kompetanse best mulig og få råd om hvordan de har best mulig sjans til å få jobb. Og de vil vite hva som skjer videre fremover, om de ikke skulle lykkes med å komme i arbeid. Hvis NAV er utydelig og ikke kan dekke informasjonsbehovet, kan arbeidssøker bli usikker på hva NAV kan bistå med og hva arbeidssøkeren selv må gjøre.

Brukeren må være synlig for arbeidsgivere som aktivt søker etter nye medarbeidere. Derfor har de behov for å vise frem sin kompetanse i CV-baser og gjennom sosiale nettverk. De må søke på flest mulige stillinger de kan være aktuelle for, med søknader som er gode nok til å vekke arbeidsgiveres interesse. De må tydeliggjøre sin kompetanse og erfaring, gjøre seg til en potensiell interessant fremtidig arbeidstaker. De må jakte opp de ledige stillingene som ikke lyses ut og som utgjør omtrent halvparten av det samlede stillingsmarkedet. Når de kommer i kontakt med en aktuell arbeidsgiver, må de håndtere jobbintervjuet slik at de blir ansatt. De må med andre ord være aktive i det verdinettverket som NAV drifter for å skape et velfungerende og transparent arbeidsmarked.²⁶

4.3.2.1 Hvem er brukerne med minst behov for tjenester?

I oktober 2014 var det registrert 77 000 selvhjulpne brukere hos NAV. Dette inkluderte 46 000 personer med rett på de statlige ytelsene dagpenger, arbeidsavklaringspenger og

²⁶ Se delrapport kap 3.3

tiltakspenger, og 32 000 personer uten slike rettigheter. I den sistnevnte gruppen er det trolig en vesentlig andel som mottar økonomisk sosialhjelp og får bistand fra NAV-kontoret uten at det fanges opp i den statistikken som Arbeids- og velferdsdirektoratet produserer. Andre vil leve av familie, oppsparte midler eller svart arbeid.

4.3.3 NAVs tjenester til selvhjulpne brukere

For NAV er det viktig å finne frem til de brukerne som det er god grunn til å anta vil kunne komme i jobb på egenhånd eller med litt støtte fra NAV. Å bruke mye ressurser på denne gruppen vil svekke tilbudet til de som har større behov for bistand.

Når arbeidssøkeren henvender seg til NAV-kontoret for å få bistand, ber NAV arbeidssøker om å registrere seg gjennom selvbetjeningsløsningen. I tillegg til biografiske opplysninger skal brukeren skrive inn arbeidserfaring, utdanning og enkelte kompetanseord som særmerker arbeidssøker og jobbønske. Basert på disse opplysningene samt arbeidssøkers egen vurdering av mulighet for raskt å komme i arbeid og om arbeidssøker ønsker en samtale med NAV, gjør NAV en rask vurdering av om det er rimelig samsvar mellom arbeidssøkerens kompetanse og mulighetene i arbeidsmarkedet. Dersom NAV konkluderer med at det er rimelige muligheter for at arbeidssøker vil nå sitt mål om arbeid gjennom egenaktiviteter i løpet av relativt kort tid, vil arbeidssøkeren komme i servicegruppen «Standard innsats». Plassering i servicegruppe er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og arbeidssøker har klagerett. Brukeren får brev fra NAV om vedtaket.

Brukers CV ligger åpent tilgjengelig for arbeidsgivere i etatens CV-base. Det er også denne NAV bruker for å vurdere arbeidssøker opp mot aktuelle stillinger, som grunnlag for automatisert jobbmatching med påfølgende e-post til arbeidssøker for å varsle om ledig stilling og som grunnlag for å vurdere deltakelse i arbeidsmarkedstiltak.

Det er også en kobling mellom registrering av CV og rett til dagpenger. For å kunne motta dagpenger, må en være reell arbeidssøker. Det innebærer bl.a. å være tilgjengelig - og aktiv - på arbeidsmarkedet. Med en dårlig utfylt CV er en ikke tilgjengelig på arbeidsmarkedet og har dermed ikke rett til dagpenger. Det er dermed avgjørende at kvaliteten i CV-en er god. NAV har de senere årene økt oppmerksomheten på dette. Kvalitetsgjennomganger i NAV viser at over halvparten av CV-ene har dårligere kvalitet enn hva de burde ha for å presentere arbeidssøkerens kompetanse og erfaring best mulig på arbeidsmarkedet. Har CV-en for dårlig kvalitet skal NAV varsle arbeidssøker om at hun må forbedre den.

En ufullstendig CV kan ha flere årsaker, bl.a. manglende språklig eller teknisk kompetanse hos arbeidssøker, at det reelt er hull i CV-en eller slurv fra arbeidssøkers side. NAV har lagt økt vekt på vurdering av CV det siste året. Brukere med ufullstendig CV blir bedt om å forbedre denne gjennom SMS, telefonkontakt eller i et møte. Individuelle møter med arbeidssøkere tidlig i ledighetsperioden gjennomføres i hovedsak på mindre kontor med få ledige. Her vil de kunne få hjelp til CV-en. På større kontor er informasjonsmøter med mulighet for individuelle samtaler etterpå hovedreglene. Enkelte kontorer har jevnliges jobbsøkerverksted hvor arbeidssøker kan få slik bistand.

For å bidra til at arbeidssøkerne får gode CV-er, slik at de gjør seg mer attraktiv for å komme ut i arbeid/ aktivitet og å bidra til at arbeidsgiverne ser verdien av å bruke CV- og stillingsdatabasen i NAV, er det gjennomført forsøk ved enkelte kontorer hvor en har ringt opp alle nyregistrerte med ufullstendig CV. Brukerne har blitt kontaktet på e-post og SMS i forkant. Veilederne i NAV sier at de arbeidssøkerne som har vært oppringt, har hatt en bedre forståelse for viktigheten av å ha en god CV. Disse har også vært mye lettere å veilede videre

i prosessen, siden de har hatt bedre CV-er. Om lag ¼ av de med mangelfull CV, har en ikke lyktes å komme i kontakt med eller de har ikke oppdatert sin CV etter å ha blitt oppringt.

Brukerne i denne servicegruppen vil bli kalt inn til NAV-kontoret til et informasjonsmøte relativt kort tid etter registrering. På små kontorer gjøres dette i møte mellom arbeidssøker og veileder, på større kontor i form av gruppemøter som følges av møter med veileder for de som ønsker det. Målet er å gjøre arbeidssøker til en tryggere og bedre arbeidssøker ved å orientere om arbeidsmarkedet, hvordan finne frem til ledige stillinger, ulike måter å søke jobber på og betydningen av en god CV. Mulighetene for å kontakte vikarbyråer og rekrutteringsfirmaer går gjennom. Brukers rettigheter og plikter knyttet til mottak av ytelser fra NAV, skal tydeliggjøres. Dette gjelder bl.a. krav til innsending av meldekort, krav om å være reell og aktiv arbeidssøker, plikt til å ta et hvert høvelig arbeid, og å være geografisk og yrkesmessig mobil.

Etter informasjonsmøte er arbeidssøker i servicegruppen Standard innsats i hovedsak overlatt til og ansvarlig for egen jobbsøking. NAV bidrar ved å sende en jobbmail, dersom NAV registrerer stillinger som kan være aktuelle for arbeidssøker ut fra jobbønsker og CV. Disse jobbmailene genereres automatisk i NAVs systemer. Jobbmesser, hvor NAV samler arbeidsgivere og arbeidssøkere med sikte på ansettelse, er et annet tilbud.

Om lag hver tredje måned blir arbeidssøkere innkalt til møte hos NAV. Tema i møtet er arbeidssøkers jobbsøking, muligheter på arbeidsmarkedet nå, muligheter for mer omfattende eller mere effektiv jobbsøking, f.eks. andre måter å finne ledige jobber på, bruk av nettverk, vikarbyråer, andre yrker eller et større geografisk område. Møtet er også en kontroll av at arbeidssøker er reell arbeidssøker. For å rette oppmerksomheten mot jobbsøking og få økt forståelse for den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet skal det i alle individuelle møter mellom arbeidssøker og NAV gjøres en jobbmatch.

Ekspertgruppen har fått opplyst fra NAV-kontor at rundt 1/3 av de som kalles inn til møter ikke møter uten å ha sagt fra på forhånd. Dette gjelder på tvers av servicegrupper. Som hovedregel avfører det ingen annen reaksjon fra NAV-kontoret enn en ny innkalling.

I målekortet for NAV-kontoret er det et mål at 80 pst. av arbeidssøkerne skal ha fått oppfølging i løpet av siste 3 måneder, et mål som i hovedsak er nådd siden 2010. Det er en tendens til at de som har vært ledig lenge får noe mindre oppfølging enn de med kortere ledighet. Oppfølging av arbeidssøker defineres i denne sammenheng som å motta arbeidssøkere som registrerer seg, oppfølging av arbeidssøker gjennom telefon, individuelt møte eller gruppebasert veiledning, deltakelse på arbeidsrettede tiltak og tilvisning til ledig stilling (dvs. å be arbeidssøker om å søke på en stilling).

Basert på hva arbeidssøker forteller om sin jobbsøking og responsen hun har fått skal NAV veilede arbeidssøker til alternative måter å jakte på jobb og støtte opp under motivasjonene for videre arbeidssøking. For noen vil fortsatt jobbsøking på egen hånd være aktuelt. Om arbeidssøker har hatt liten aktivitet som jobbsøker, kan NAV stille krav om jobblogg frem til neste møte. Dersom tiden går og arbeidssøker ikke lykkes med å komme i arbeid kan NAV tilby deltakelse på jobbklubb for å styrke jobbsøkingen. Jobbklubb kan arrangeres av NAV selv, eller av eksterne på oppdrag fra NAV. På jobbklubb vil arbeidssøker få veiledning til å se egen kompetanse og hvordan hun skal markedsføre kompetansen sin overfor arbeidsgivere. Hun får opplæring i å utforme CV og søknader til aktuelle jobber på bakgrunn av stillingsanalyser. I tillegg får hun intervju trening og opplæring i hvordan hun kan bruke nettverket sitt for å skaffe seg jobb. Ved utgangen av 2014 var det om lag 2000 arbeidssøkere som deltok på jobbklubb.

Arbeidssøking kan vise at arbeidssøker neppe kommer komme i arbeid med den kompetansen hun har. Da er det nødvendig å vurdere arbeidssøkers behov for bistand på nytt. For mange er det først er etter en periode med jobbsøking det blir klart for både henne og NAV at hun har behov for ytterligere bistand.

Personer som mottar dagpenger er forpliktet til å ta et hvert høvelig arbeid, geografisk og yrkesmessig mobile, være aktive jobbsøkere, møte hos NAV etter å ha fått innkalling og delta på tiltak i NAVs regi. De som ikke gjør dette kan miste dagpenger i en periode på 4-26 uker, avhengig av årsak og om det har skjedd før. Tall fra NAV viser at det gjøres om lag 6 500 vedtak om avstenging pr år. De aller fleste er knyttet til at arbeidssøker ikke stiller på møte i NAV-kontoret (3 600) eller ikke deltar på tiltak (1 500). Kun 20 avstengninger er begrunnet i manglende geografisk mobilitet, mens det er 150 -200 avstengninger på avslag på tilbudt arbeid årlig de siste fire år.

I følge Arbeids- og velferdsdirektoratet er det varierende praksis når det gjelder å sette tydelige aktivitetskrav. Kravet om geografisk mobilitet brukes i mindre grad enn regelverket hjemler. Særlig gjelder dette ved mindre kontorer. Ifølge direktoratet har NAV-kontoret jevnt over god kunnskap og forståelse for sanksjoner som virkemidler, men varierende kunnskap omkring sanksjonsformer som stans og tidsbegrenset stans. En viktig bruk av avstengningsregelverket er å tydeliggjøre krav til arbeidssøker. Med kløktig bruk av regelverket fra NAV-veiledere side vil det gi få avstengninger fordi arbeidssøker innfrir kravene til egenaktivitet.

Dersom arbeidssøker f.eks. ikke møter til avtalt møte eller uten gyldig grunn avslår tilbud om eller slutter i et arbeidsrettet tiltak skal veileder ved NAV-kontoret skrive inn årsak til avstengning i saksbehandlingssystemet og sende saken over til forvaltning. Forvaltning skal vurder om NAV-kontorets vurdering er korrekt eller om arbeidssøker hadde tilstrekkelig grunn til f.eks. ikke å møte. NAV forvaltning opplyser at saksgrunnlaget som NAV-kontorene sender over i forbindelse med sanksjonsoppgaver generelt er mangelfullt. Deretter skal forvaltning sende brev til arbeidssøker og varsle om mulig avstenging og gi frist for arbeidssøker til å uttale seg. Etter utløpet av fristen vurderes saken opp mot eventuelle uttalelser fra arbeidssøker før det fattes vedtak, enten ved at dagpenger stanses eller at arbeidssøker får brev om at NAV aksepterer at arbeidssøker hadde en rimelig grunn. Sanksjoner krever administrativt arbeid for veileder og får store økonomiske sanksjoner for arbeidssøker. For NAV-veileder kan det fremstå som litt meningsløst å stanse dagpenger dersom det fører til en søknad om og innvilgelse av økonomisk sosialhjelp.

4.4 I arbeid med litt hjelp

Det er arbeidsgiver som ansetter. Arbeidsgiver søker etter folk som har de rette kvalifikasjonene. Noen arbeidssøkere har kvalifikasjoner som ikke er så etterspurt. De kan likevel komme i jobb gjennom egen jobbsøking, men vil også kunne ha nytte av arbeidsrettede tiltak fra NAV for å justere og oppdatere kompetansen. For langtidsledige kan et brudd i ledighetren i seg selv være verdifullt.

4.4.1 Brukeres behov

For noen er det situasjonen på arbeidsmarkedet som gjør at de trenger kvalifiserende tiltak fra NAV. De kan ha lang arbeidserfaring, men nedgangskonjunkturer i deres bransje gjør at de blir arbeidsledig. Opplæring eller arbeidspraksis fra en annen bransje kan hjelpe dem videre. Andre trenger en justering eller oppdatering av kompetanse og kan ha behov for kortvarige kurs som f.eks. gir oppdatering av sertifikater. Noen kan ønske seg en mer langvarig rekvalifisering, men NAV bistår ikke med det.

Ungdom med avbrutt utdanning kan søke seg mot jobber hvor kravene til formell kompetanse er lave men hvor arbeidsgiver vektlegger relevant, praktisk erfaring. De trenger å komme i kontakt med en arbeidsgiver, vise at de duger til noe og bli ansatt. Eller i det minste få praksis, opplæring på jobben og gode referanser som gjør det lettere å søke andre jobber. Andre er kanskje i villrede om hva de vil, og praksis i et yrke kan hjelpe dem til å avklare egen utdannings- og yrkesvalg. Kanskje vil samordnet bistand fra oppfølgingstjeneste, skole og NAV som gjør at de fullfører utdanning være den beste hjelpen.

Mange voksne har svake lese-,skrive- og regneferdigheter og/eller digitale ferdigheter. Det er anslått at så mye som 15 pst. av den voksne befolkningen i Norge har så svak basiskompetanse innenfor ett eller flere av disse områdene at de kan ha problemer med å fungere i samfunnet.²⁷ Det er dokumentert nær sammenheng mellom svake basiskompetanse og arbeidsledighet.²⁸

Arbeidsinnvandrere som har vært i jobb en periode, kan ha relevant kompetanse, men vansker med å få jobb pga svakt kontaktnett og manglende norskkunnskaper. Andre innvandrere kan ha utfordringer med språk selv etter gjennomført innføringsprogram, samtidig som de ikke har den kompetanse som arbeidsgivere er interessert i. Eller de har lært mye norsk og har god utdanning, men mangler nettverk og erfaring fra det norske arbeidsmarkedet.

Alle disse arbeidssøkerne står lengre fra arbeidsmarkedet enn de som tilbys standard innsats. Arbeidsmarkedet er dynamisk og mange vil kunne få jobb gjennom vedvarende jobbsøking, men samtidig vil deres sjanse til å komme i jobb kunne øke betydelig om de får riktig bistand fra NAV. Disse arbeidssøkerne kommer i servicegruppen «Situasjonstilpasset innsats».

I oktober 2013 var det registrert 31 000 personer hos NAV med behov for situasjonsbestemt innsats, som innebærer at de vil ha nytte av bistand for å komme seg i arbeid. 20 pst. har rett på dagpenger, mens 30 pst. har rett på andre statlige ytelser. Andelen med rett til dagpenger har vært fallende de senere årene. Blant den andre halvdel er det trolig er en stor andel med økonomisk sosialhjelp. Andelen som er innvandrere fra land utenfor Europa har økt fra 27 til 29 pst. Dette tyder på at gruppen som helhet står noe lenger fra arbeidsmarkedet i dag.

Nedenfor gir ekspertgruppen først en generell beskrivelse av hvilken bistand NAV kan gi denne gruppen, deretter ser vi nærmere på behov for bistand hos ungdom og innvandrere.

Hva gjør NAV?

Denne gruppen møter NAV på samme måte som de selvhjulpne. Basert på opplysningene fra arbeidssøker og eventuell påfølgende samtale blir NAV og arbeidssøker enige om at det er grunn til å anta at arbeidssøker vil ha vansker med å skaffe eller beholde arbeid slik arbeidssøkers situasjon og situasjonen på arbeidsmarkedet er. Det er krav til NAV-kontorene at de skal ha fulgt opp 80 pst. av arbeidssøkerne i denne servicegruppen i løpet av siste 3 måneder. Gjennomgående er det en betydelig høyere oppfølgingsgrad – opp mot 90 pst., hovedsakelig gjennom individuell oppfølging og deltakelse på tiltak. Brukeren har rett til en aktivitetsplan som beskriver aktiviteter fra arbeidssøker og NAV for å komme tilbake i arbeid. Brukeren skal delta i utformingen av aktivitetsplanen.

Det er et krav at disse arbeidssøkerne er aktive arbeidssøkere og NAV følger dem opp på samme måte som omtalt i 3.2.2. Forventninger til jobbsøking skal konkretiseres i aktivitets-

²⁷ Evaluering av Program for basiskompetanse i arbeidslivet, Lars-Erik Becken m.fl., Proba-rapport 2012:08

²⁸ Bratsberg et al (2006)

planen. I tillegg kan NAV gi arbeidssøker deltakelse på noen typer arbeidsmarkedstiltak. Innenfor gruppen Situasjonsbestemt innsats gis ungdom, innvandrere og langtidsledige særlig prioritet til deltakelse på tiltak. I 2014 var ble det i snitt gjennomført om lag 16 000 arbeidsmarkedstiltak for arbeidssøkere.

- *Arbeidspraksis* skal gi arbeidssøker mulighet til å finne ut om en bestemt type jobb er aktuell, få arbeidserfaring som kan brukes i videre jobbsøking og gå over i ordinært arbeid. Bruker skal gjennomføre ordinære oppgaver hos arbeidsgiver og det skal være en opplæringsplan. Bruker er ikke ansatt, mottar livsopphold fra NAV, og arbeidsgiver får godtgjøring fra NAV. Dette utgjorde 47 pst. av tiltakene for arbeidssøkere.
- *Lønnstilskudd* gis når arbeidssøker er ansatt, men ikke fullt ut behersker oppgavene i stillingen. Lønnstilskuddet kompenserer for redusert produktivitet i inntil ett år. Dette utgjorde 9 pst. av tiltakene for arbeidssøkere.
- *Avklaring og oppfølging* gir praktisk og pedagogisk støtte for å avklare arbeidsmuligheter og interesser samt bistand med arbeidssøking og på arbeidsplassen i en periode. Dette utgjorde 18 pst. av tiltakene for arbeidssøkere. *Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)* er korte yrkesrettede kurs som ofte inneholder en kombinasjon av praktisk og teoretisk opplæring, og kan omfatte arbeidspraksis i en ordinær virksomhet. Hvilke AMO-kurs som NAV tilbyr vil variere ut fra arbeidssøkerens utdanning og arbeidserfaring og skal være tilpasset behovene i arbeidsmarkedet.²⁹ Dette utgjorde 27 pst. av tiltakene for arbeidssøkere.

Over tid har det vært en økning i bruk av praksisplasser, mens opplæring har blitt brukt i mindre grad. Dette har ikke vært en styrt utvikling. Årsaken er trolig at praksisplasser er enkle å etablere.

Tildeling av tiltak er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Ved innføring av behovsvurderingen, som også er et enkeltvedtak, ble det lagt til grunn at denne ville gi en tilfredsstillende rettssikkerhet, ved at arbeidssøker fikk klageadgang på den samlede vurderingen av bistandsbehov, uten at hver enkelt avgjørelse om tiltak ble betraktet som enkeltvedtak. Videre er det gjennom i forskrift for arbeidsrettede tiltak gjort enkelte unntak fra bestemmelser om enkeltvedtak i forvaltningsloven for AMO.

4.4.2 Utdypende om ungdoms behov og NAVs tjenester

De fleste ungdom fullfører videregående skole, mange tar mer utdanning. Felles for disse er at de vil ha en avsluttet utdanning og dokumentert kompetanse med seg ut på arbeidsmarkedet. Nyutdannede er mer geografisk mobile enn andre grupper på arbeidsmarkedet. Mange går rett i jobb og de øvrige får gjennomgående relevant arbeid innen et halvt års tid. Om de ikke får jobb raskt etter avsluttet utdanning, vil deres behov for bistand likevel ofte kunne dekkes gjennom Standard innstats.

Så har vi på den andre siden den gruppen ungdom som faller ut av videregående opplæring. De har ikke arbeidspraksis, de beste karakterene og kan heller ikke vise til at de har møtt opp til alle timer. De har ofte gradvis falt ut av undervisningen, fordi manglende interesse og svak

²⁹ Nærmere beskrivelse av formål og innhold i disse tiltakene samt deltakere er gitt i NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak (Brofossutvalget)

faglig mesting forsterker hverandre i en nedadgående spiral. Gradvis har de møtt opp mindre og mindre til undervisning, snudd døgnnet, funnet alternative sosiale arenaer som ikke er koblet til utdanning og arbeid. Mange i har lese- og skriveproblemer, manglende mestring, lav selvfølelse og lite motivasjon i skolen skaper nok en negativ spiral. Noen av dem mangler førekort fordi de ble tatt for ulovlig kjøring lenge før de var 18. En del ungdommer har psykiske vansker, problemer med rus eller andre helserelaterte utfordringer. De kan ha hatt kontakt med barnevern, PP-tjenester, helsestasjon, BUP og andre opp gjennom årene. Ofte opptrer psykiatri- og rusproblematikk sammen, og NAV-veiledere har inntrykk av dette har økt blant unge arbeidssøkere.³⁰

Hvilket arbeidsmarked er det så de unge med avbrutt utdanning og lite kompetanse skal inn i? Effektivisering, rasjonalisering og behovet for en høy produktivitet for å forsvare et høyt lønnsnivå har fjernet mange av de jobbene nykommere uten formell kompetanse tidligere kunne besette. Det er de senere årene blitt flere uten fullført videregående utdanning, mens etterspørselen er fallende. I 1972 var nær to av tre arbeidstagere ufaglærte. I dag gjelder dette én av fem, og fremover vil andelen falle ytterligere. Arbeidsinnvandringen har gitt økt konkurranse om ufaglærte jobber, og dermed også bidratt til lavere sysselsetting for unge. Analyser viser at svensk ungdom fortrenger norsk ungdom.³¹ Konkurransen om de ufaglærte jobbene øker. Samtidig er det viktig å fremheve at mange arbeidsgivere er positive til å ta inn ungdom som ikke har fullført utdanning, så lenge de føler seg trygge på at det ikke gir for stor usikkerhet driftsmessig eller økonomisk.

I et samfunnsperspektiv kan vi være sikre på at det viktigste for disse ungdommene er å avslutte videregående opplæring. For ungdommen kan behovet for arbeid, økonomisk støtte og kanskje bolig fremstå som mer presterende enn videre utdanning. En del opplever at NAV er alt for streng i forhold til å gi økonomisk støtte til mer skolegang. For mange som har som mål å gå videre på skole, handler veldig mye om økonomi og finansiering av skolegangen. De har på ulike måter mislyktes og er maktesløse overfor utdanning og skole, og står i fare for å falle ut av den store samfunnsintegrasjonen som arbeid er i Norge. Det er et problem for unge i en sårbar alder å oppleve at deres evner og arbeidskraft ikke er etterspurt. De har behov for en fortelling som i større grad gjør dem til en som har kontroll over situasjonen, til å mestere i eget liv. En slik fortelling kan bygges opp på hva de får til i dag, eller den kan bygges på et fremtidig mål hvor fast inntekt basert på eget arbeid i en jobb de mestrer kan stå sentralt. Mange har behov for å få opparbeidet en mestringsfølelse, få selvtillit og selvfølelse, og mange vil ikke være klar for å stå alene i utdanning eller arbeidslivet før de har oppnådd dette. De trenger også arbeidsgivere som er villig til å la dem få prøve seg i arbeid, og som er villig til å tilrettelegge relativt mye. Noen har så store helseproblemer at de hverken kan arbeide eller gå på skole, men må oppnå bedre helse før de kan være i aktivitet.³²

Hva gjør NAV for ungdom?

Ungdom er den gruppen av NAVs brukere som får mest oppmerksomhet i NAV-kontoret. De fleste store NAV-kontor har ungdomsteam, de mindre NAV-kontorene har organisert arbeidet med faste kontaktpersoner. Det er ofte veiledere som har ungdom som spesialer og bruker all sin tid på dem. De har erfaring med hva som motiverer og demotiverer ungdom, de vet hvor de skal finne dem når de ikke møter til avtaler, kjenner kommunens og fylkeskom-

³⁰ Unge arbeidssøkere - hvem de er og oppfølging fra NAV, Arbeid og velferd nr. 1-2012

³¹ Bernt Bratsberg og Oddbjørn Raaum, «Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår», Samfunnsøkonomen nr. 3, 2013

³² Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag, Ose m.fl. SINTEF, 2014

munens tilbud og har god kontakt med medarbeiderne der. Oppfølgingen skjer hovedsakelig i form av individuelle samtaler (råd/veiledning, motivasjonsarbeid). I noen grad gis også gruppeinformasjon/veiledning. Det brukes også telefon og SMS for å nå ungdommene. Flere kontorer etablerer egne avklaringsgrupper for ungdom som gjennom gruppeprosesser, arbeidsutprøving og selvrefleksjon hjelper ungdommene med å stikke ut en kurs videre.

Mange kontorer har egen tilbud til ungdom, enten som en tjeneste NAV-kontoret driver selv eller som arbeidsmarkedstiltak. Disse tilbudene legger gjennomgående stor vekt på å arbeide i grupper og mestring, motivasjon, realitetsorientering og selvrefleksjon er viktige tema, gjerne kombinert med å legge konkrete planer frem mot en ønsket fremtid. Ved kontorene med ungdomskontakt og ungdomsteam får NAV-veilederne som arbeider med unge ansvar for å følge opp færre brukere enn andre veileder. Det gir mulighet til å gjennomføre andre typer utviklings og veiledningsprosesser enn hva NAV-veiledere med ansvar for mange brukere har mulighet til.

Det er en omforent oppfatning i NAV at ungdom raskt skal ha tilbud om aktivitet for å forhindre at de sosialiseres inn i en stønadskarriere. Andelen med oppfølging siste tre måneder er betydelig høyere for ungdom enn for arbeidssøkerne generelt. Ved utgangen av 2014 hadde 96 pst. av ungdom under 20 år og 91 prosent av ungdom i alder 20-24 år fått oppfølging fra NAV i løpet av siste tre måneder. Ungdom i alderen 20-24 år med vedtak om situasjonsbestemt innsats skal ha fått en godkjent aktivitetsplan innen en måned etter at oppfølgingsvedtaket ble fattet. 31 pst. av arbeidssøkerne i denne gruppen har aktivitetsplan. Det er fem pst mer enn i 2013. For halvparten av de som fikk en aktivitetsplan i 2014 var det gått 40 dager eller mindre siden innsatsgruppen ble satt til situasjonsbestemt innsats Dette er fem dager mindre enn i 2013, og 13 dager mindre enn i 2011. Gjennomsnittet ligger imidlertid på 104 dager. Dette betyr at mens om lag halvparten av ungdommene får en plan relativt fort, er det en betydelig gruppe som må vente lenge, eller ikke får aktivitetsplan.

Det er få arbeidsgivere som ønsker å ansette personer uten utdanning og arbeidserfaring. Veilederne ved NAV-kontorene mener derfor at praksisplass er et nyttig tiltak for ungdom. Veilederne mener nytteverdien av tiltak er avhengig av at behovet til brukeren er godt avklart og at hun har fått god veiledning og informasjon på forhånd. Konsekvent bruk av opplæringsplan og oppfølging fra NAV i praksisperioden, øker utbytte av tiltaket. De sier at med mer tid til å følge opp hver enkelt arbeidssøker, ville de kunne gjøre en bedre jobb med tiltaksplassering.³³

Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV, har styrket samarbeidet mellom Oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen og NAV for å følge opp ungdom i videregående skoles alder som ikke er i opplæring eller arbeid. Arbeidsrettede tiltak kan spille en rolle for unge som allerede har falt fra videregående opplæring, for eksempel i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen. Målet kan være tilbakeføring til skole, eller fullføring av videregående opplæring gjennom et alternativt løp. Det er innført garantiordninger for arbeidsledig ungdom. Kombinasjoner av arbeidspraksis fra NAV og opplæring fra fylkeskommunen har vært et godt alternativ for unge som av ulike årsaker ikke er i stand til å nyttiggjøre seg tilbudet fra fylkeskommunen. Det er også satt i gang forsøk med NAV-veiledere i videregående skoler, hvor veiledere fra NAV har kontor plass på skolene fire dager i uken, og inngår i skolens elevtjeneste. Målet er å redusere frafall fra videregående opplæring, ved å hjelpe ungdom med sammensatte problemer på et tidlig tidspunkt. Det etableres en pilot i hvert fylke i løpet av 2015.

³³ Tiltaksbruk for unge arbeidssøkjere, Jorunn Furuberg og Sigrid Myklebø, Arbeid og velferd nr. 3-2012

For de under 20 år er det garanti om tilbud om arbeidsmarkedstiltak. Mange i denne målgruppen har ikke fullført videregående opplæring, og følges opp i samarbeid med oppfølgingstjenesten (OT). For de mellom 20-24 er det garanti om godkjent aktivitetsplan innen en måned etter at de har fått et 14a-vedtak.

Slik retten til videregående opplæring er utformet i dag, er det mulig for enkelte å havne i et ”hull” mellom retten til videregående opplæring for ungdom og for voksne. Dette skyldes at det er mulig å bruke opp retten til videregående opplæring som ungdom før retten til videregående opplæring som voksen inntre det året personen fyller 24 år. Som en følge av dette kan unge som i praksis er motiverte til å fullføre utdanningen bli tvunget til å vente i inntil tre år på at voksenretten skal inntre. Dette gjør at en del av de ungdommene som kommer til NAV-kontoret uten fullført videregående opplæring i praksis går og venter på å få rett til å kunne fullføre.

Mange unge tiltaksdeltakere mottar tiltakspenger fordi de ikke har opptjent rett til andre stønader. I perioder uten tiltak vil de kunne motta økonomisk sosialhjelp, noen vil også få det sammen med tiltakspenger, fordi tiltakspenger ikke dekker deres utgifter. Tiltaksdeltakere under 19 år får lav sats (234 kroner per tiltaksdag) mens øvrige deltakere får høy sats (323 kroner per tiltaksdag). Årsaken til at tiltaksdeltakere under 19 år får stønad etter lav sats, er at denne gruppen i hovedsak bor hjemme og forsørges av foreldre. Det kan også gis barnetillegg og tilleggsstønader for å dekke faktiske utgifter til for eksempel transport og barnetilsyn. I 2012 var det i gjennomsnitt om lag 10 400 tiltakspengemottakere, hvorav om lag 1 200 (12 pst.) var ungdom under 19 år. Om lag 3 200 personer (31 pst.) var 19 til og med 24 år, mens om lag 1 300 personer (13 pst.) var 25 til og med 29 år. Personer under 30 år utgjorde altså mer enn halvparten av alle stønadsmottakerne i 2012. Dette året var de samlede utgiftene til stønaden på om lag 1,1 mrd. kroner.

4.4.3 Utdypende om innvandreres behov og NAVs tjenester

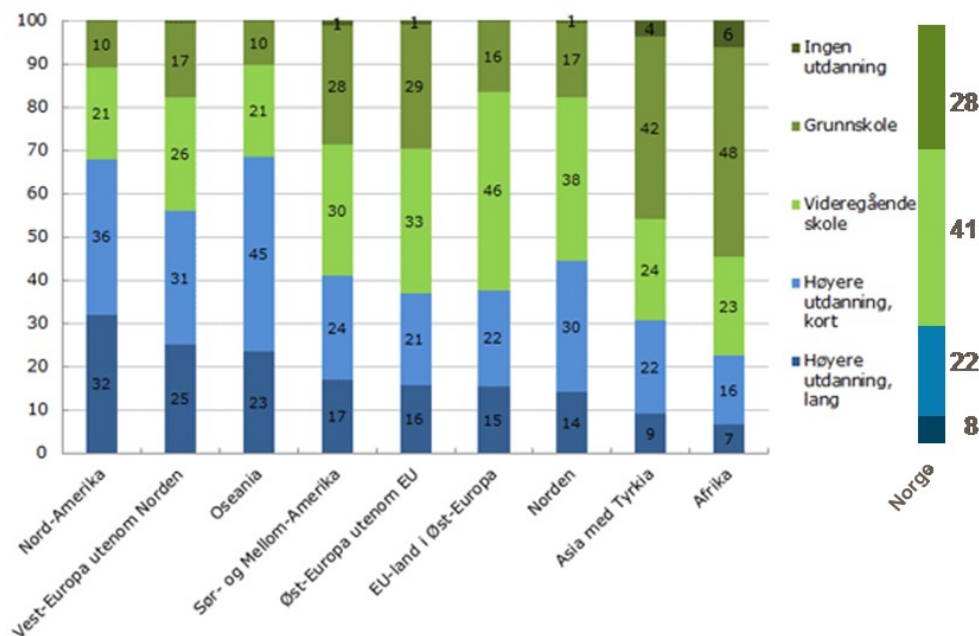
Antall helt ledig innvandrere har økt betydelig det siste året. Bruttoarbeidsledigheten er høyest for innvandrere fra Afrika. 8,9 pst, av befolkningen mellom 15 og 74 år fra dette kontinentet var registrerte som helt arbeidsledige eller som arbeidssøkere på tiltak i tredje kvartal 2013. Arbeidsledigheten blant arbeidssøkere fra EU-land i Øst-Europa var på 6,0 pst. i tredje kvartal 2013 mot 5,3 pst. ett år tidligere. For befolkninga totalt var 2,2 pst. arbeidsledige.

SSB har analysert unge med innvandrerbakgrunn i utdanning og arbeid.³⁴ Analysen bekrefter hovedmønsteret fra tidligere undersøkelser ved at norskfødte med innvandrerforeldre ligger atskillig nærmere ungdom i majoritetsbefolkningen når det gjelder andelen som er i arbeid eller utdanning enn det innvandrerne gjør. For aldersgruppen 16-34 år sett under ett er forskjellen i forhold til majoriteten 4,9 prosentpoeng for norskfødte med innvandrerforeldre, mens den er på 24 prosentpoeng for de som selv er innvandrere. Imidlertid ligger innvandrere som innvandret før skolepliktig alder, omtrent på nivå med norskfødte med innvandrerforeldre.

Innvandrere som kommer til Norge i voksen alder bringer med seg betydelig humankapital i form av utdanning, erfaring og individuelle egenskaper. Noe humankapital er land-, kultur- eller næringsspesifikk og lar seg i varierende grad utnytte i et annet land og arbeidsmarked, annen humankapital, som f.eks. formell utdanning bør være lettere å utnytte i andre land.

³⁴ Bjørn Olse, Unge med innvandrerbakgrunn i arbeid og utdanning 2013 (Eksklusive EØS-/EU-innvandrere); SSB rapport 7/2015

Språkferdigheter er kanskje den viktigste formen for landspesifikk humankapital, og antas ofte å være avgjørende for innvandrernes suksess i arbeidslivet. Formell utdanning er en god nummer to.³⁵ Figur 4.2 viser at alle innvandrergrupper unntatt fra Afrika har en høyere andel med høyere langvarig utdanning enn den norskfødte arbeidsstyrken.



Figur 4.2 Innvandreres utdanningsnivå etter region (SSB)

Siden det er arbeidsgiver som ansetter avhenger den enkeltes mulighet på arbeidsmarkedet av hvordan hennes humankapital samsvarer med arbeidsgiveres behov, hvor fremmed (og dermed risikofylt) hun fremstår. Det er en klar holdning blant ledere at innvandrere tilfører norsk arbeidsliv viktig kompetanse. Samtidig er arbeidsgivere risikoaverse og ser ut til å oppfatte innvandrere som mer risikobærende enn andre arbeidssøkere, bl.a. fordi de synes det er vanskelig å vurdere produktiviteten til innvandrere.³⁶

Flere undersøkelser, både nasjonalt og internasjonalt, viser at diskriminering i arbeidslivet forekommer og at lavere arbeidsdeltakelse blant innvandrere også har sammenheng med dette. Det er krevende å kartlegge omfanget og årsaker til diskriminering. Det er gjort flere undersøkelser som kartlegger og bekrefter egenopplevd diskriminering – blant annet i levekårsundersøkelser gjennomført av SSB.³⁷ I tillegg har Midtbøen og Rogstad (2012) gjennomført en eksperimentell undersøkelse basert på fiktive jobbsøknader sendt til reelle stillinger. Søknadene skiller seg fra hverandre ved at søkerne har et utenlandsk og et typisk norsk navn. I tillegg er det foretatt dybdeintervjuer. Totalt viser resultatene fra disse undersøkelsene at diskriminering i ansettelsesprosesser utgjør et substansielt hinder for tilgangen til arbeidslivet for personer med innvandrerbakgrunn. Sannsynligheten for å bli kalt

³⁵ Human Capital, Becker G, New York, 1975

³⁶ Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere: et integreringspolitisk paradigmeskifte? A.B. Djuve. Ph.d., UiO, 2011

³⁷ Lars Østby og Kristin Henriksen (2013) "Innvandrere – hva vi nå vet og ikke vet". Statistisk sentralbyrå. Samfunnsspeilet 5/2013.

inn til et jobbintervju reduseres i gjennomsnitt med om lag 25 pst. dersom søkeren har et utenlandsk klingende navn sammenlignet med identisk kvalifiserte søkere med majoritetsbakgrunn. Resultatene varierer med sektor, kjønn og geografi.

En relativt stor andel av arbeidsgivere i både offentlig og privat sektor som mener det er nødvendig å stille krav om norsk på morsmålsnivå. Om lag 85 pst. av lederne mener manglende språkferdigheter er den viktigste årsaken til at innvandrere har større vanskeligheter med å få seg en jobb enn resten av befolkningen.³⁸ Tilbakemeldinger fra NAV og fra arbeidsgivere er entydige på at manglende språk generelt er en hindring på arbeidsmarkedet.

Krav om nasjonal godkjenning av utdanning, krav til spesifikke sertifikater osv kan redusere verdien av utdanning. Samtidig kan arbeidsgivere ha stereotypiske oppfatninger om hvilke typer arbeid arbeidssøkere fra ulike land «passer til», noe som i sin tur kan føre til at arbeidssøkerne spiller strategiske opp til dette, søker jobber innenfor denne sektoren, og således får mindre uttelling for sin humankapital.³⁹ Selv flyktninger med høy utdanning sliter gjerne med at utdanningen deres ikke er direkte oversettelig i det norske arbeidsmarkedet.

I internasjonal sammenheng har Norge et høyt gjennomsnittlig velferdsnivå og jevn lønnsfordeling. Den sammenpressede lønnsstrukturen innebærer at også de laveste lønningene er relativt høye. Det krever at produksjonen må svare til det relativt høye lønnsnivået, og at det stilles relativt høye krav til arbeidstakernes kompetanse. Personer med mangelfulle kvalifikasjoner kan derfor få problemer med å få stabilt fotfeste i arbeidslivet. Fullført opplæring på videregående skoles nivå anses i mange yrker som et minimum. I arbeidsmarked konkurrerer innvandrere med både norske arbeidssøkere med 12 års skolegang og flytende norsk, og med arbeidsinnvandrere som oppleves som kulturelt nærmere og med kompetanse som etter hvert er velkjent hos arbeidsgiverne.

Så når innvandreren ser på arbeidsmarkedet kan det lett fremstå som avvisende. Høyt lønnsnivå fordrer kunnskap og erfaring som gir arbeidsgiver trygghet for tilstrekkelig produktivitet. Formelle og reelle kompetanse får ofte redusert verdi. Kravene til språkbeherskelse gjelder for nesten alle jobber og er høye.

Samtidig er det selvfølgelig slik at det er store forskjeller mellom innvandrere – som det er mellom individer i alle grupper. Her skal vi gå nøyere inn på to grupper; de som kommer som arbeidsinnvandrere og de som kommer til landet som flyktninger, på humanitært opphold og ved familiejenforening.

Store grupper innvandrere til Norge er arbeidsinnvandrere. De tre største avgiverlandene er Polen, Sverige og Litauen. Arbeidsinnvandringen fra disse landene er i hovedsak etter-spørselsdrevet og arbeidsinnvandrere kommer gjerne til en jobb. Dermed er det i utgangspunktet et samsvar mellom arbeidssøkers utdanning og erfaring og arbeidsgivers behov. Svensker går i stor grad til servicenæringene innen handel og restaurant, arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa går i større grad inn i byggenæringen og deler av industrien.

De senere år har arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa hatt høye sysselsettingstall til tross for svake norskkunnskaper, noe som gjerne knyttes til konjunktursituasjonen og lavere krav til norsk i de bransjene denne gruppen arbeider i. Dette kan forklares med organiseringen av arbeidet – særlig i byggebransjen – med egne polske arbeidslag i segregerte arbeidsmiljøer

³⁸ Godt no(rs)k Imdi 2011

³⁹ Arbeidsmigrasjon fra Øst- og Sentral-Europa, Jon Horgen Friberg et al, Norges forskningsråd, 2013 Det er for øvrig dette det spilles på i xx møte med Norge i «Kampen om tilværelsen» på nrk

har vært med på å gjøre det vanskeligere å lære norsk.⁴⁰ Mulighetene for økt fleksibilitet og reduserte lønnskostnader har trolig også hatt betydning for at arbeidsgiver i perioder tar inn medarbeidere som ikke kan norsk.⁴¹

Polske arbeidsinnvandrere oppgir i Fafos studie «Polonia i Oslo»⁴² at de har ingen eller svært lite kunnskap i norsk, selv om ferdigheten øker med botid. Det er ikke uvanlig at arbeidsinnvandrere lærer seg norsk på egenhånd eller gjennom egenbetalte kurs. Mange kommer på korttidsengasjementer og selv etter tre års botid hadde mindre enn en av fire polske menn fast jobb i et norsk firma. Mange er korttidsimmigranter og reiser hjem når oppdraget tar slutt, men en stigende andel etablerer seg i Norge. Korttidsimmigrantene som avslutter et oppdrag vil ha ønske om ny jobb. Det kan de nok oftere få gjennom sine egne nettverk enn gjennom NAV. Arbeidsinnvandrere som etablerer seg i Norge har et klart ønske om norskopplæring, både fordi det bedrer jobbsjanser generelt og er av betydning for å avansere på arbeidsmarkedet, men har ikke rett til norskopplæring. Mange arbeidsledige fra Øst-Europa vil også gjerne ha bistand til å komme inn i mindre belastende, faste, bedre betalte jobber.

En annen, mindre gruppe arbeidsinnvandrere kommer fra land i Sør-Europa. Dette er i større grad en tilbudsrevet innvandring, hvor folk kommer på flukt fra økonomisk krise i hjemlandet. De har gjennomgående svake nettverk i Norge, ikke jobbtilbud når de kommer og manglende norskerferdigheter. I utgangspunktet har de heller ingen rettigheter i det norske arbeids- og velferdssystemet, men kan være her og søke jobb i seks måneder. De henvender seg til NAV med ønske om å få D-nummer og bli formidlet til jobb.

Blant innvandrergupper som kommer som flyktninger, opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforening er sysselsettingen langt lavere enn blant arbeidsinnvandrere og befolkningen ellers, særlig de første årene etter ankomst. Deretter øker den til om lag ti prosentpoeng under normalbefolkningen for så å synke noe etter lang botid i Norge.⁴³ Mange av dem har høyere utdanning, men verdien av denne blir gjerne devaluert. Det er imidlertid også en betydelig andel som har svært lav utdanning. Særlig gjelder dette innvandrere fra Somalia, Afghanistan og Irak. En kalkyle basert på tall fra Norsk språktest, Vox og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet tilsier at om lag tusen personer per årskull kan være på et nivå som nærmer seg analfabetisme.⁴⁴

For mange innvandrere med liten skolegang er voksenopplæring i form av grunnskole og videregående opplæring, i tillegg til ordinær norskopplæring, en nødvendig inngangsbillett til arbeidslivet og avgjørende for å få en stabil tilknytning til arbeidslivet. Flyktninger og familiegjenforente har etter visse regler rett og plikt til deltakelse på introduksjonsprogram i bostedskommunen. Dette omtales nærmere i 3.3.2.

Personer som ikke har lært tilstrekkelig norsk i introduksjonsprogrammet og ikke har kompetanse og arbeidserfaring fra hjemlandet som er relevant på det norske arbeidsmarkedet, er en av NAVs brukergrupper med lengst vei frem til arbeidsmarkedet. Noen i denne gruppen er funksjonelle analfabeter på sitt eget språk med bare noen år i grunnskole. Blant innvandrere med grunnskole som høyeste utdanning eller ukjent utdanning er derfor arbeidsledigheten er

⁴⁰ Friberg, Jon Horgen, Olav Elgvin og Anne Britt Djuve: *Innvandrerne som skulle klare seg selv*. Faforapport 2013:31

⁴¹ Arbeidsmigrasjon fra Øst- og Sentral-Europa, Forskningsrådet, 2014

⁴² Jon Horgen Friberg og Line Eldring: *Polonia i Oslo 2010, Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*. Faforapport 2011:27. Polonia i Oslo 2010, Faforapport, 2011:27

⁴³ NOU 2011:7: Velferd og migrasjon - den norske modellens framtid.

⁴⁴ Meld.St. nr 6 2012-13 En helhetlig innvandringspolitikk

høy. De må beherske norsk for å tilegne seg basiskompetanse og kompetanse som er etterspurt på det norske arbeidsmarkedet.

Andre i denne gruppen har en humankapital som ikke uten videre verdsettes i det norske arbeidsmarkedet. For dem er det viktig å få dokumentert sin kompetanse i reelle arbeidsmiljø eller gjennom kompetansebevis. For mange vil det være nødvendig med kompetanseheving og bedre beherskelse av norsk slik det brukes på arbeidsplassen, for å være attraktiv for en arbeidsgiver. For de med språk og kompetanse på plass, kan det ofte være nødvendig å få arbeidserfaring som vil vekke interesse hos fremtidige arbeidsgivere. Eller, enda bedre å få fast fotfeste hos en arbeidsgiver. Eller hun kan rett og slett ha behov for å få vite om ledige stillinger som i dag ikke annonseres offentlig.

Dette viser uansett at det for innvandrere er viktig å komme i kontakt med arbeidsgiver og få vist hva de kan, slik at de kan bli vurdert ut fra sine kvalifikasjoner.

Hva gjør NAV?

Kommunikasjonen mellom innvandrere som ikke behersker norsk og NAV-veileder er vanskelig og dermed blir NAVs bistand til disse arbeidssøkerne av variabel kvalitet. Mange NAV-kontor har veiledere som snakker de mest brukte språkene i kommunen. Kontaktsenteret dekker flere språk. Likevel er det klart at mangelen på felles språk er utfordring i tjenester til innvandrende. Dette gjelder så vel overfor arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa eller Spania som familiegjenforente fra Somalia.

Fire fylker har en spesialenhet for innvandrere, NAV Intro. Enhetenes oppgaver omfatter bl.a. individuell veiledning, avklaring og oppfølging av arbeidssøkere med behov for utvidet og tilrettelagt service, samt å være kompetansenhet for NAV-kontorene og øvrige enheter i fylkene de ligger i. NAV-Intros veiledningstjeneste består av norsktst og en grundig veiledningssamtale. I dag er det NAV-Intro fire steder i Norge, Oslo, Kristiansand, Bergen og Trondheim.

Dagens tolking av regelverket for statlige arbeidsrettede tiltak tilsier at NAV ikke kan tilby norskopplæring gjennom arbeidsmarkedstiltak. De har heller ikke mulighet for kompetanse-givende kurs ut over 9 mnd. Behov for omfattende kvalifisering kan derfor ikke dekkes innenfor rammene av tilgjengelige tiltak i NAV.

Gjennom å dokumentere kvalifikasjoner, gi arbeidspraksis der arbeidsgiver kan teste ut arbeidssøker, eller gi lønnstilskudd kan NAV redusere arbeidsgivers opplevde risiko i rekrutteringsprosessen. Dette gjelder både for arbeidsinnvandrere og for flyktinger og familiegjenforente som har relevant grunnkompetanse.

Nyankomne flyktinger og familiegjenforente har etter visse regler rett og plikt til å delta på Introduksjonsordningen. Den har en varighet på to år og skal gi norskkunnskaper og samfunnskunnskap og bidra til at de kommer i arbeid. Introduksjonsordningen er et kommunalt ansvar. Om lag halvparten av kommunene har valgt å legge den til NAV-kontoret. Uavhengig av organisering, er det samarbeid mellom den kommunale introduksjonsordningen og NAV, ved at innvandrere i programmet deltar på NAVs tiltak når dette er hensiktsmessig.

I 2012 deltok totalt 13 209 nyankomne i Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Som i 2011 var syv av ti fra Eritrea, Somalia, Irak, Afghanistan eller Etiopia. Det var om lag like mange kvinner som menn som deltok. 54 pst. av de som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2010 var i arbeid eller utdanning i november 2011. 24 pst. var registrert hos NAV; 13 pst. som arbeidssøker, hvorav 8 pst. på tiltak, og 9 pst. som mottaker av sosialstønad. De siste

2 pst. var langtidssyke eller hadde reduserte arbeidsevne.⁴⁵ Dette er på nivå med foregående år.

4.4.4 Basiskompetanse

Det er anslått at bortimot 30 pst. av NAVs brukere (arbeidsledige, personer med nedsatt arbeidsevne, sosialhjelpsmottakere mv.) har svake grunnleggende ferdigheter.⁴⁶ NAV kan gi tilbud om AMO i kombinasjon med arbeidspraksis. Det legges da vekt på at opplæring i IKT, lesing, skriving og regning relateres til arbeidsoppgaver brukeren har i sin arbeidspraksis (yrkesrettet grunnleggende ferdigheter). Innretningen av de arbeidsrettede tiltakene bygger på en forutsetning om at deltakerne har gjennomført obligatorisk skolegang, dvs. grunnskole. Derfor gir ikke NAV opplæring som ligger innenfor ansvaret for formell grunnskole, men kan i enkelte tilfeller gi opplæring i yrkesrettet grunnleggende ferdigheter.

Ansvaret for utvikling av grunnleggende ferdigheter blant voksne som står utenfor arbeidslivet ligger i grenseflatene mellom utdannings-, integrerings- (språkopplæring) og arbeidsmarkedspolitikken. Siden ansvaret på voksenopplæringsfeltet er delt mellom flere aktører, kan risiko for ansvarsfraskrivelse og kostnadsoverveltning bidra til å svekke det samlede tilbudet av grunnleggende ferdigheter. Det kan også oppstå disinsentiv til å gjøre nødvendige forbedringer i tilbudet der ansvaret ligger dersom NAV går inn og tilbyr parallelle tjenester. Voksne med svake, grunnleggende ferdigheter er en stor og heterogen brukergruppe, med et relativt stort innslag av innvandrere. Det ser i dag ut til at verken kommune, fylkeskommune eller stat tilbyr den opplæringen mange i denne brukergruppen har behov for.

Det er utfordringer med å kombinere tilbud som de ulike sektorene har ansvar for, og sikre gode overganger mellom forskjellige tilbud for den enkelte. En problemstilling er hvordan man kan skape bedre samspill sentralt for å legge til rette for gode tilbud lokalt. Utdannings-tjenester er ikke omfattet av de samarbeidsavtaler som er inngått om NAV-kontorer. Bl.a. for å bygge bro over dette er det inngått en avtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kommunenes sentralforbund om ”styrket samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene i fylkeskommuner og kommuner”. Utvikling av et større spekter av tilbud om opplæring på grunnskolenivå for arbeidssøkere som har behov for dette, herunder tilbud om opplæring i grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving og regning er spesielt omtalt.

Blant innvandrere er det mange som mangler basiskompetanse i norsk. Som det fremgår ovenfor er det også innvandrere som er svært langt unna øvrig basiskompetanse.

4.5 Bruker og NAV må jobbe sammen over lengre tid

Vi har alle våre utfordringer i livet. De fleste av oss har diagnoser, sykdommer og plager som i varierende grad påvirker hva vi kan gjøre. Noen ruser seg mer enn de burde av og til. Etterlevelse av sosiale normer og innfrielse av forventninger fra slekt og venner kan tidvis tære på selv de beste av oss. Men stort sett går det greit. Kanskje fordi vi har fått litt tilrettelegging på arbeidsplassen. Kanskje fordi de fleste er rimelig robuste. Vi lever og går på jobb med våre plager, sykdommer og skavanker.

For noen er situasjonene mer krevende. Sykdom, skade eller lyte kan alvorlig begrense enkelt personers mulighet til å være i arbeid, enten det er medfødt eller oppstår senere i livet. Rusav-

⁴⁵ Monitor for introduksjonsordningen 2012, SSB

⁴⁶ Evaluering av Program for basiskompetanse i arbeidslivet, Lars-Erik Becken, Proba 2012:08

hengighet som dominerer hverdagen og sviktende sosial integrasjon gjennom oppvekt og utdanning kan gjøre det vanskelig å komme i arbeid, selv i perioder hvor funksjonsevnen er på vei opp. Noen av disse brukerne beveget seg før NAV-reformen mellom trygdeetat, a-etat og sosialetat, i tillegg til at flere av dem fikk bistand fra helsevesen eller andre offentlige tjenesteytere. Å gi dem et bedre tilbud, ved å samle tilbudet i ett kontor, var en viktig ambisjon med NAV-reformen.

Brukernes utfordringer er ulike og selv med tjenestene samlet i NAV-kontoret er det fortsatt en ansvarsdeling mellom kommune og stat. Vi skal derfor først se på behov hos brukere med helseutfordringer og tilbud til dem, som Arbeids- og velferdsetaten har hovedansvaret for å gi. Deretter ser vi på behovet hos brukere med sosiale problemer og rusproblemer og tilbudet NAV gir til disse, noe som i hovedsak er et kommunalt ansvar.

4.5.1 Brukers helseproblemer gir behov for ny karriere

De fleste vil ved starten av et sykefravær være opptatt av å vende tilbake til jobben sin. Så kan utviklingen av sykdommen, forsøk med tilrettelegging og andre erfaringer bruker gjør seg gradvis føre til en erkjennelse av at det ikke er mulig. Dette kan være en tung prosess for de som har et stort engasjement i jobben sin. For mureren som realiserer seg selv gjennom å legge sten på sten, er det alvorlig når kroppen ikke lenger tåler løftene og hun må finne noe annet å gjøre. Andre er født med funksjonshemminger som gjør det tydelig at de trenger mer bistand enn andre for å kunne komme i jobb. Atter andre kan ha helsebegrensninger som ikke var til hinder i den jobben de hadde, men som kraftig svekker deres muligheter på arbeidsmarkedet når de blir ledig, f.eks. etter en nedbemanning.

Brukernes bakgrunn og bistandsbehov kan være mangfoldig, men de har også noe felles. De har redusert arbeidsevne og har behov for å få utviklet og tilpasset sin kompetanse og/eller tilpasninger på arbeidsplassen. Noen må finne fram til nye arbeidsplasser, slik at de kan komme i arbeid og kanskje få tilrettelegging på arbeidsplassen.

Den enkeltes arbeidsevne er ikke et kjennetegn ved personen, men et forhold mellom brukers evner, kompetanse, motivasjon og aspirasjon og arbeidsgivers krav og forventninger. En snekker med slitasjeskade i knær og skuldre har opplagt begrensninger i å møte kravene fra en snekkervirksomhet. I den relasjonen har hun liten arbeidsevne. Derimot kan det tenkes at hun har betydelige muligheter til å innfri kravene til en god medarbeider i en byggvareforretning og dermed har stor arbeidsevne. Gjennom tilrettelegging på arbeidsplassen eller endring av arbeidsoppgaver kan arbeidsgiver på sin side utnytte arbeidsevne til jobbsøkere som har relevant kompetanse, men begrensninger i arbeidsevnen. Brukerne har således like mye behov for å få hjelp til å orientere seg på arbeidsmarkedet og finne frem til jobber hvor de kan bruke sin kompetanse, eller å få tilrettelagt en arbeidsplass.

For mange kan dette være krevende, hvor det er viktig å ha noen faste personer å forholde seg til; en NAV-veileder som kjenner brukeren. En erfaren veileder som hjelper bruker med å se mulige veier å gå, som har oversikt over mulighetene, som følger bruker over tid og har tro på at hun kan nå de mål hun setter seg. Som kan ta ansvar også overfor andre offentlige instanser og koordinere tjenestene til brukeren, når det er nødvendig.

Kompetanseheving, relevant arbeidstrening og -erfaring og tilrettelegging på aktuelle arbeidsplasser er sentrale brukerbehov. Mange av brukerne vil være under medisinsk behandling. For noen vil denne være så omfattende og krevende at de ikke har kapasitet til å delta på arbeidsrettede aktiviteter. For mange vil det være mulig og godt å komme i gang med arbeidsrettede tiltak samtidig som de mottar medisinsk behandling, vil aktivitet og behandling ha bedre effekt enn behandling og sykefravær alene? For andre er tiden den beste lege, den

medisinske behandlingen er avsluttet eller er av begrenset omfang. For disse vil det være best raskt å få lagt planer for fremtiden, starte med rekvilifisering og slik komme seg videre i livet.

Bruker vil være opptatt av inntektssikring. Erfaringen viser at uten en rimelig grad av trygghet for fremtidig økonomisk situasjon er det vanskelig for bruker å legge planer for fremtiden. Ekspertgruppen vurderte NAVs håndtering av trygder og stønader i delrapporten. For denne brukergruppen er det imidlertid en svært tett kobling mellom bistand til å komme i arbeid og vurdering av rett til ytelser i NAVs måte å jobbe på. Ekspertgruppen vil derfor ta opp noen spørsmål knyttet til retten til arbeidsavklaringspenger.

På samme måte som ledige vil brukere i denne gruppen kjenne en betydelig usikkerhet, både om fremtidig helse og om mulighet til å være i arbeid. Noe vekkes til dåd, andre lamslås av slike situasjoner. Noen ønsker mest mulig informasjon, andre vil helst slippe å vite. De kan føre seg avmektige, fremtiden er usikker og hva bruker skal gjøre for å komme dit er (naturlig nok) heller ikke klart. Bruker trenger hjelp til å komme til klarhet i situasjonen, se mulige veier videre, hvilke krav de stiller, hvilken støtte hun kan få og hva hun kan oppnå. For alle vil det være nødvendig å ta tak i egen situasjon og gjøre sitt for å komme seg i arbeid.

I Arbeid og Velferd nr. 1, 2014, er det undersøkt bakgrunnen til personer som blir registrert med nedsatt arbeidsevne. Analysen tar utgangspunkt i alle som ble registrert i januar og februar 2011 og finner status to måneder forut.

	Under 30 år	30 år eller eldre	Total
Sykepenger	27 %	68 %	59 %
Arbeidssøker	29 %	11 %	15 %
Uførepensjonist	3 %	3 %	3 %
Arbeidstaker	7 %	4 %	5 %
Kun økonomisk sosialhjelp	13 %	6 %	8 %
Annet	22 %	7 %	11 %
Total	100 %	100 %	100 %

Tabell 4.4 Personer som registreres med nedsatt arbeidsevne i januar og februar 2011, fordelt etter hvor de kommer fra samt alder

Som tabellen viser er det flest som kommer fra sykepenger (59 pst.) og at dette gjelder spesielt for de som er 30 år eller eldre. For yngre grupper er det mange som kommer fra tidligere status som arbeidssøker (29 pst.). For de under 30 år er det også en betydelig andel som kommer fra en situasjon med økonomisk sosialhjelp (13 pst.).⁴⁷

4.5.2 NAVs bistand til brukere med helseproblemer og behov for ny karriere

Inngangsporten til NAV vil også for disse brukerne være registrering av Cv og en innledende avklaring av muligheter for å komme i arbeid, på samme måte som de andre brukergruppene

⁴⁷ Kun økonomisk sosialhjelp: Personer som mottok økonomisk sosialhjelp to måneder før registrering med nedsatt arbeidsevne, og som ikke var registrert i noen av de ovenstående tilstandene.

omtalt ovenfor. Gjennom denne prosessen blir det så klart at bruker har behov for mer omfattende bistand.

Fra det blir avklart at brukeren har behov for mer omfattende bistand og frem til bruker er i arbeid eller det er avklart at uførepensjon er det rette, bestreber NAV-kontorene seg på at bruker skal ha samme veileder. Enkelte NAV-kontor prøver å sikre dette alt fra sykefraværsoppfølgingen, andre gir en fast veileder først etter arbeidsevnevurderingen.

Arbeidsevnevurdering

Arbeidsevnevurderingen skal dekke en rekke behov:

- Sikre sterkere arbeidsfokus i oppfølging av brukere ved at bruker og NAV har større fokus på den enkeltes muligheter i arbeidsmarkedet enn på begrensninger som følger av sykdom og helseplager.
- Danne grunnlag for å avklare en viktige deler av inngangsvilkår til ytelser NAV forvalter ved å gi en vurdering av om brukeren har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid.
- Være virkemiddel for å sikre reell brukermedvirkning og individuelt tilpasset oppfølging ved at bruker er en sentral aktør i utformingen.
- Bygge på og fremme en relasjonell forståelse av arbeidsevne, ved at krav og forventninger i omgivelsene vektlegges like mye som den enkeltes muligheter og begrensninger slik at tjenestene fra NAV kan rettes både mot å styrke den enkelte og å endre omgivelsene.
- Gi rammer for den videre oppfølgingen og etablere et tillitsforhold mellom forvaltning og bruker ved at de gjennom en åpen dialog får en felles plattform å jobbe ut i fra.
- Sikre liket skjønnsgrunnlag, systematikk og profesjonalitet i avklaringsarbeidet, bedre brukers rettssikkerhet og være etterprøvbare ved å ha et felles rammeverk på tvers av kontorer og stat/kommune

Arbeidsevnevurderingen gjennomføres som en prosess mellom bruker og NAV-veileder. Ved starten av denne prosessen får bruker et skjema, egenvurdering, som helst skal fylles ut, eventuelt at bruker reflekterer over spørsmålene. Egenvurderingen utgjør et viktig grunnlag for arbeidsevnevurderingen og dekker de samme områdene.

Tabell 4.5 viser de seks områdene som skal vurderes. For hver av disse skal NAV-veileder se på ressurser og hindringer i individforholdene, arbeidsliv og dagligliv. For hvert område skal fire faktabeskrivelser sees i sammenheng, vektet og vurderes, før disse delvurderingene samles i en arbeidsevnevurdering.

	Individforhold		Vekting og delvurdering	Omgivelsesforhold	
	Ressurser	Hindringer		Arbeidsliv (Ressurser og hindringer)	Dagligliv (Ressurser og hindringer)
Arbeidserfaring	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse	Vekting og vurdering av arbeidserfaring og arbeidsmuligheter	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse
Utdanning, kompetanse og ferdigheter	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse	Vekting og vurdering av utdanning, kompetanse og ferdigheter og arbeidsmuligheter	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse
Interesser og fritid	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse	Vekting og vurdering av interesser og fritid og arbeidsmuligheter	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse
Personlige muligheter og utfordringer	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse	Vekting og vurdering av personlige muligheter og utfordringer og arbeidsmuligheter	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse
Sosiale og materielle forhold	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse	Vekting og vurdering av sosiale og materielle forhold og arbeidsmuligheter	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse
Helse	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse	Vekting og vurdering av helse og arbeidsmuligheter	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse
Arbeidsevnevurdering (Konklusjon på RP)	Skjønnsvurdering: Veilederens samlede vurdering av om arbeidsevnen er nedsatt eller ikke, basert på delvurderingene, - der relevante individforhold er vektet og vurdert mot relevante arbeidslivs- og dagliglivsforhold				

Tabell 4.5 Skjematisk oversikt over faktabeskrivelser og vurderinger som skal gjøres som grunnlag for arbeidsevnevurderingen

Dersom brukeren ikke er i stand til å fortsette i sitt arbeid, eller ikke er i stand til å skaffe seg arbeid, vil konklusjonen være nedsatt arbeidsevne. Andre årsaker enn de som inngår i ressursprofilen kan ikke legges til grunn for konklusjonen nedsatt arbeidsevne. Arbeidsevnevurderingen er nærmere beskrevet i delrapporten.

Arbeidsevnevurderingen skal som sagt både kartlegge om bruker har særskilte utfordringer på arbeidsmarkedet og om bruker kan ha rett på arbeidsavklaringspenger. Rett på arbeidsavklaringspenger forutsetter «at medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid» (folketrygdlovens § 11.5). Om nedsatt arbeidsevne skyldes andre forhold enn helse kan bruker få tilgang til de arbeidsrettede tiltak som er forbeholdt personer med redusert arbeidsevne, men ikke kunne få arbeidsavklaringspenger.

NAV-veilederens viktigste selvstendige bidrag til arbeidsevnevurderingen er innsikt i arbeidsmarkedet, hvilke typer jobber er det som er ledig i distriktet og hva krever disse. I følge Arbeids- og velferdsdirektoratets survey er STYRK (Standard for yrkesklassifisering) og gjenbruk av beskrivelser veilederen tidligere har laget de viktigste støtteverktøyene. Deretter kommer brukerens egen beskrivelse av yrket og www.utdanning.no. STYRK forvaltes av SSB og gir en beskrivelse av oppgaver knyttet til yrket. www.utdanning.no har en noe mer omfattende beskrivelse som bl.a. også omfatter personlige egenskaper, utdanningskrav. Enkelte fylker i NAV har også utarbeidet egen beskrivelse av yrker og krav til yrkesutøvelse. Disse sirkulerer etter hvert i de fleste NAV-kontor.

Arbeids- og velferdsetaten har inkludert arbeidsevnevurderinger (samt behovsvurderinger og aktivitetsplan) i etatens kvalitetssikringssystem. Det innebærer at et utvalg saker hver fjerde måned trekkes ut og gjennomgås av andre enheter enn de som har laget dem. I det interne mål- og disponeringsskrivet for 2015 er det krav om forbedring av kvaliteten i arbeidsevnevurderingen slik denne fremkommer gjennom denne kvalitetsmålingen. Arbeidsevnevurderinger som grunnlag for innvilgelse av uføretrygd skal i dag kvalitetssikres av en beslutter i

NAV fylke. Hensikten er å sikre at bruker har hatt mulighet til å prøve å komme tilbake i arbeid og at reduksjonen i arbeidsevnen er så omfattende at det kan gi grunnlag for en uføretrygd. I mange fylker blir også arbeidsevnevurderingene som gir grunnlag for arbeidsavklaringspenger vurdert av en beslutter. Disse kvalitetssikringsrutinene kommer i tillegg til den relativt detaljerte prosess og rutinstyringen som ligger i IKT-systemet Arena og i ulike sjekklister.

I rapporten Oppfølging av ressursundersøkelsen fra Arbeids og velferdsdirektoratet anslås samlet tid til oppfølgingsaktiviteter for hver av disse brukerne til rundt et dagsverk eller 7,5 arbeidstimer pr år. I følge rapporten vil kontorene også ha begrensede muligheter for opparbeide kompetanse og sikre nødvendig kvalitet på oppfølgingsarbeidet. NAV-lederne gir uttrykk for at når hver veileder har ansvar for så mange brukere er det helt nødvendig for kontorene å sette ut oppfølgingsarbeidet. Dette gjør at brukere på utprøving, kvalifisering og trening kan få kontinuerlig oppfølging av en tiltaksarrangør. For kontorer som har 150 brukere per oppfølgingsårsverk blir hovedjobben å ha avklaringsamtale og arbeidsevnevurdering, ofte med lav kvalitet - og rekvirere tiltaksplasser, mens tiltaksarrangør tar seg av den daglige oppfølgingen. Flere fylker har gitt uttrykk for at dersom veilederne kun skal utøve en slik «forvalterrolle for tiltaksplasser», vil grunnlaget for å utvikle veilederne veilednings- og arbeidsmarkedskompetanse være begrenset.⁴⁸

Aktivitetsplan

Aktivitetsplanen er et resultat av en samhandlingsprosess mellom veileder og bruker. Bruker må gis mulighet til å reflektere over valgmulighetene og veileder må sjekke ut at relevant informasjon er gitt og forstått. Det er bruker som eier og skal gjennomføre planen. NAV skal bidra til at bruker finner løsninger og får utformet en realistisk og gjennomførbar plan. Gjennom brukers rett og plikt til å delta i utforming og planlegging av aktivitetsplanen skal brukers gjennomføringsevne og eierforhold til avtalte tiltak og aktiviteter sikres. Noen brukere vil trenge lengre tid på å bli sikker på sitt mål og sin gjennomføringsevne. De vil trenge lenger tid på å legge en plan. Aktivitetsplanen gir i seg selv ingen rettigheter og er ikke et enkeltvedtak.

Aktivitetsplanen legges inn i Arena. Mens det er sjelden det gjøres endringer i arbeidsevnevurderingen, er aktivitetsplanene et dokument som brukes regelmessig av veilederne i NAV. Aktivitetsplanen skal gi en helhetlig oversikt over tiltak og aktiviteter som anses nødvendige og hensiktsmessige for at bruker skal komme i arbeid eller aktivitet. I 2013 tok det om lag tre måneder fra det var fattet vedtak om redusert arbeidsevne til det forelå en aktivitetsplan. Ved utgangen av 2014 var det 63 pst. av de 205 000 som har nedsatt arbeidsevne har en godkjent aktivitetsplan.

I tillegg til arbeidsrettede aktiviteter og tiltak vil en aktivitetsplan også kunne omfatte behov for økonomisk rådgivning, boligsosialt arbeid, medisinsk behandling, rusbehandling/ rusomsorg og lignende, tiltak og aktiviteter som for noen må løses før spørsmål om arbeid er realiserbart. Dersom det ikke foreligger aktivitet i en periode skal dette være avtalt og nedfelt i aktivitetsplanen. Det stilles krav til bruker om å gjennomføre de tiltakene en har blitt enige om, og til NAV om oppfølging og iverksetting av tiltak og virkemidler. Så når arbeidsevnevurderingen er gjennomført og aktivitetsplanen lagt sammen med bruker, er det bare å sette i gang!

⁴⁸ Oppfølging av ressursundersøkelsen, rapport fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014

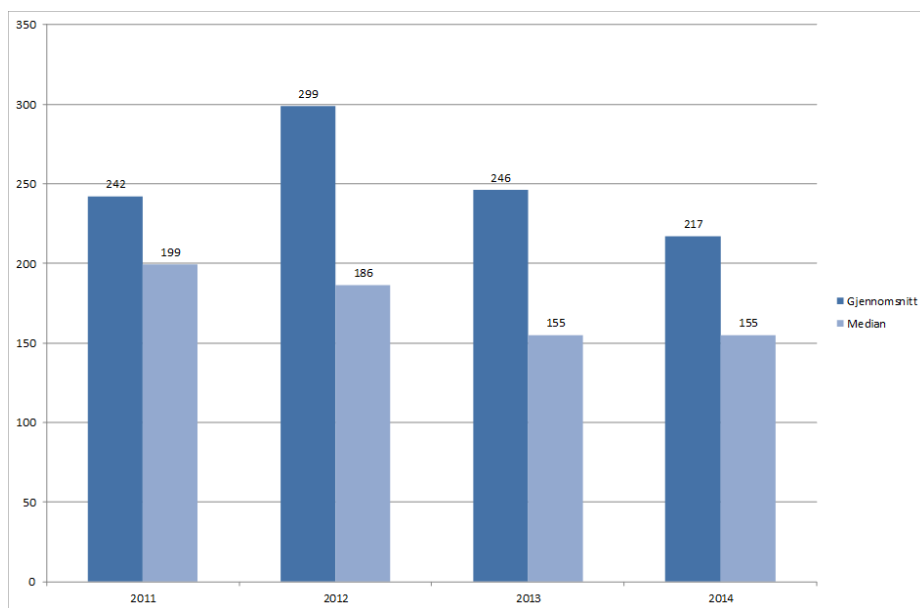
Oppfølging av aktivitetsplanen skal først og fremst være individuelt tilpasset, utformet i samarbeid med bruker, ha en støttefunksjon og sikre at bruker får den bistanden som er nødvendig for å komme i arbeid og aktivitet.

I sammensatte saker kan det være nødvendig å lage enkle planer som innebære behov for ytterligere veiledning, avklaring eller eventuelt arbeidsutprøving med tett oppfølging, små milepæler og mulighet for fleksibilitet. NAV må også være åpen for å revidere/justere planene fortløpende etter behov. Oppfølgingen kan gå over lang tid dersom bruker har behov for det. For noen vil oppfølgingshyppigheten være høyest i starten av en tiltaksgjennomføring. For andre vil jevn oppfølging gjennom hele prosessen være avgjørende. Departementet har stilt krav om at mottakere av AAP skal følges opp av NAV minst to ganger i året. Ved utgangen av 2013 var det 83 pst. som var fulgt opp siste seks måneder, mens 70 pst. var fulgt opp siste tre måneder. Andelen med oppfølging var naturlig nok høyest blant de som nylig var registrert med nedsatt arbeidsevne, siden arbeidsevnevurderingen nettopp innebærer oppfølging.

Om lag 23 000 eller 11 pst. av brukere med nedsatt arbeidsevne hadde ved utgangen av 2014 ikke fått avklart sitt behov gjennom en aktivitetsplan 34 500 (17 pst.) ventet på arbeidsrettede tiltak, mens 58 500 (29 pst.) deltok på arbeidsrettede tiltak. 41 pst., eller 86 000 av de som var registrert med nedsatt arbeidsevne hadde ikke behov for tiltak.

Arbeidsavklaringspenger(AAP) er ytelsen for de som er syke i mer enn 52 uker. Noen av disse har bare behov for medisinsk behandling og når denne er sluttført vil de kunne gå tilbake til arbeid. Andre er under medisinsk behandling som er til hinder for arbeidsrettet aktivitet, selv om denne aktiviteten er tilrettelagt for personer som er syke. Det er derfor ikke overraskende at en del av brukerne ikke har behov for arbeidsrettede tiltak. Det foreligger imidlertid ikke oversikt over hva disse 41 pst. av brukerne faktisk gjør. Noen kan vente på videre utredning, noen kan gå til behandling noen dager i uken eller noen kan være ferdig med behandling og nå ha behov for tiltak, uten at registreringen er endret. Det kan også være brukere som kunne deltatt i arbeidsrettet aktivitet dersom NAV-veileder hadde lagt større vekt på muligheter til å kombinere det med medisinsk behandling. Ett av målene med å slå sammen rehabiliteringspenger og attføringspenger var å bryte end skille mellom medisinsk behandling og arbeidsrettet aktivitet.

I 2014 gikk det gjennomsnittlig 217 dager fra vedtak om spesielt tilpasset innsats frem til første tiltaksstart. Dette er en positiv utvikling sammenliknet med tidligere år. Medianen var på 155 dager. Det er med andre ord noen som går svært lenge frem til første tiltak. Igjen har dette sammenheng med at noen brukere er under behandling. Det er imidlertid uklart om dette er hele årsaken.



Figur 4.3 Gjennomsnittlig og median antall dager fra vedtak om spesielt tilpasset innsats frem til første tiltaksstart

Hvilken enhet og NAV-veileder som kan beslutte av en bruker skal delta på et bestemt tiltak varierer mellom fylkene. På mange kontorer vil deltakelse på tiltak som praksisplass og lønnstilskudd kunne besluttes av brukers veileder, gitt at det er penger til det på kontorets budsjett for arbeidsrettede tiltak. Beslutning om deltakelse på AMO-tiltak eller på kvalifisering i skjermet sektor er i de fleste fylker lagt til egen tiltaksenhet. (se kapittel 5 for utdypning av deres rolle). Dette er tiltak med et begrenset antall plasser og behov for en samlet vurdering på tvers av NAV-kontor av hvilke brukere som har størst behov og nytte av å delta.

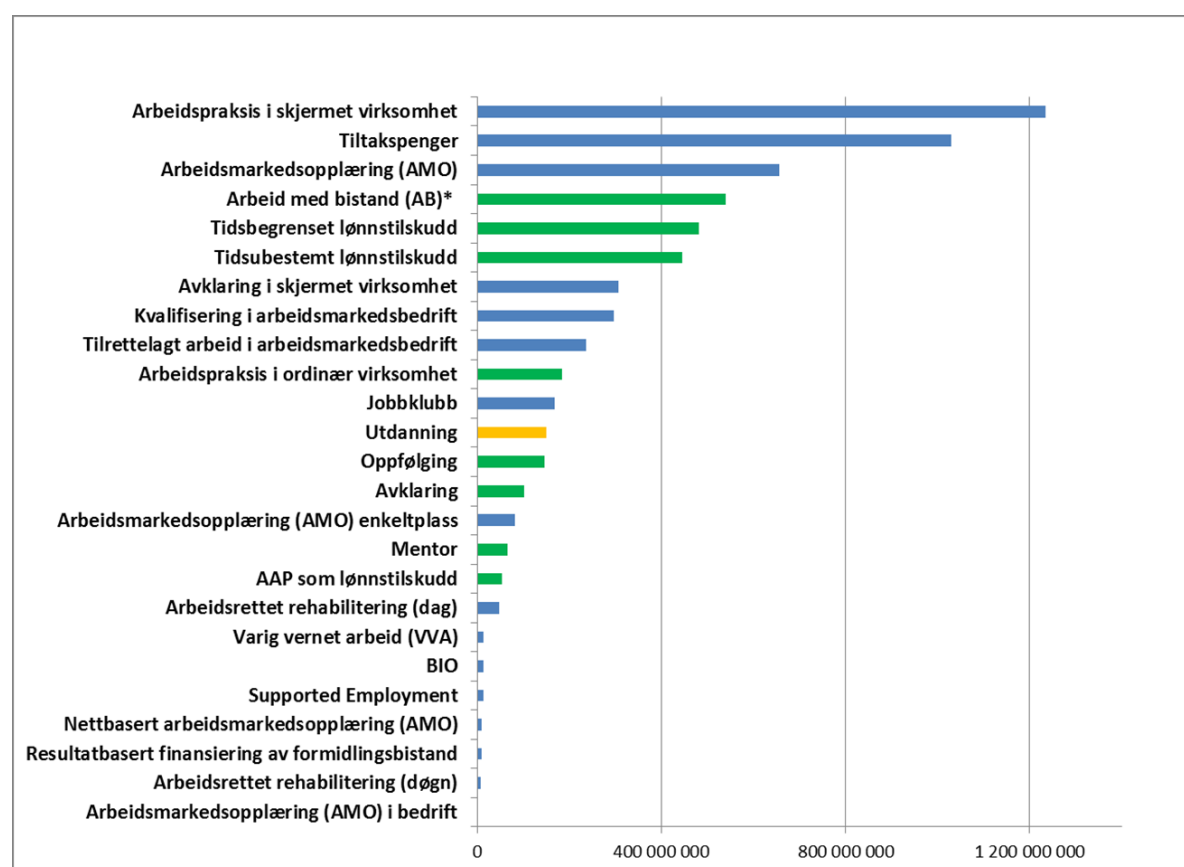
Brukere med særlig tilrettelagt innstas kan bruke de samme tiltak som brukere med situasjonsbestemt innsats. For noen av disse tiltakene er det mulig med lengre varighet og høyere satser for brukere i denne servicegruppen. I tillegg er det tiltak som bare er tilgjengelig for denne gruppen. Disse tiltakene gir også formalkompetanse (ordinær utdanning) arbeidstrening (div praksiser) eller arbeidstrening i ordinært arbeidsliv (arbeid med bistand, avklaring og oppfølging). Også ansettelse i ordinær stilling med tidsbegrenset lønnstilskudd, tidsbegrenset lønnstilskudd eller AAP som lønnstilskudd er mulig. Tilrettelagt arbeid gir et tilbud om arbeid i egne virksomheter for personer som har fått innvilget uførepensjon.

	Nedsatt arbeidsevne
I alt	(55 082)100 %
Avklaringstiltak	(2 475) 4,5 %
Oppfølging	(8 548) 15,5 %
Opplæring	(13 586) 24,7 %
Lønnstilskudd	(3 989) 7,2 %
Arbeidspraksis	(15 344) 27,9 %

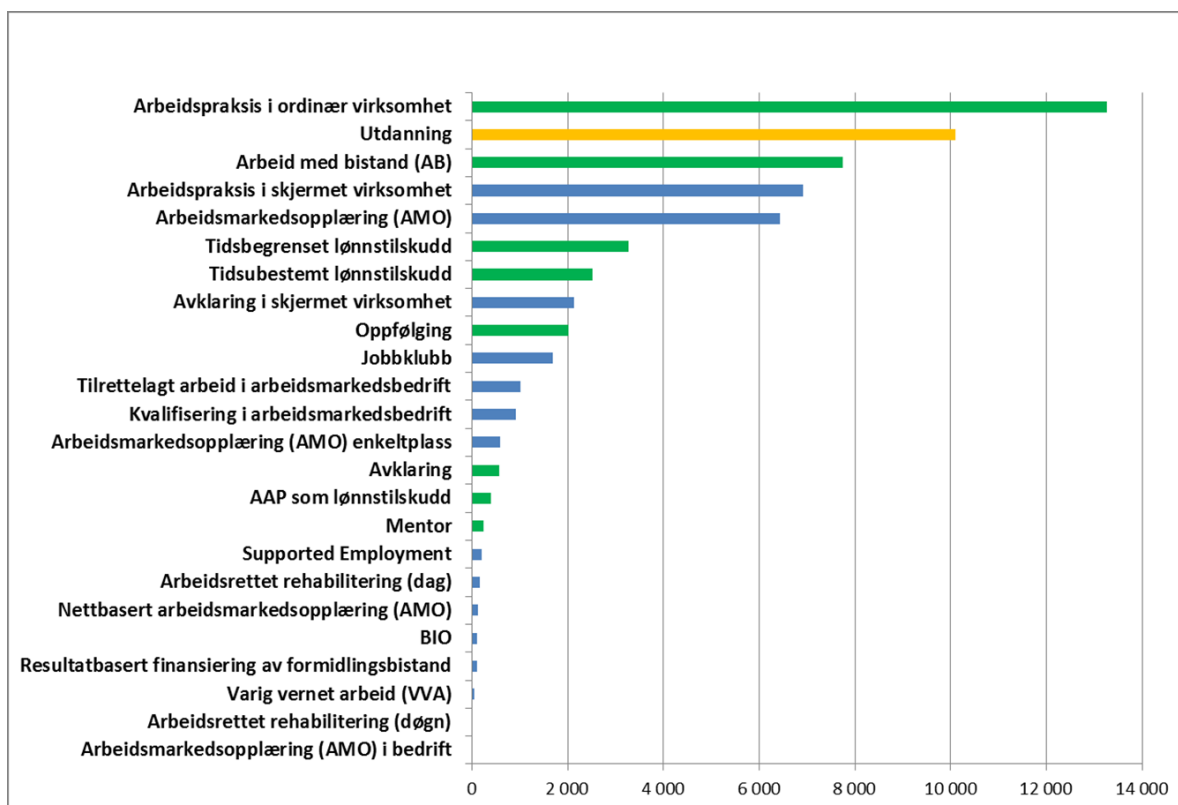
Arbeidsrettet rehabilitering	(288) 0,5 %
Tilrettelagt arbeid	(10 512) 19,1 %
Helsemessig utredning/behandling	(37) 0,1 %
Tilrettelegging	(214) 0,4 %
Jobbskaping og egenetablering	(89) 0,2 %

Tabell 4.6 Personer med nedsatt arbeidsevne som deltok på arbeidsmarkedstiltak (2013)

For å få et samlet bilde av bruken av arbeidsrettede tiltak i NAV kan det være hensiktsmessig å se bruken av tiltak både for arbeidssøkere og nedsatt arbeidsevne under ett. Figurene nedenfor er noe mer fingradert enn kategoriene ovenfor og viser henholdsvis forbruk og antall plasser på ulike tiltak i 2014. Grønn søyle er på tiltak som gjennomføres i ordinært arbeidsliv. Blå søyle er tiltak som gjennomføres i egen virksomhet. Gul søyle er personer med nedsatt arbeidsevne som deltar på ordinær utdanning.



Figur 4.4 Forbruk på arbeidsrettede tiltak 2014 (Arbeids- og velferdsdirektoratet)



Figur 4.5 Gjennomsnittlig antall deltakere på arbeidsrettede tiltak 2014 (Arbeids- og velferdsdirektoratet)

Tabell 4.6 viser at også for personer med nedsatt arbeidsevne er arbeidspraksis en dominerende gruppe. Heller ikke for denne gruppen er det klart at dette er det best egnede tiltaket. Det er imidlertid er tiltak som er enklere å få etablert enn f.eks. lønnstilskudd som krever ansettelse, og som derfor gir større overgang til jobb enn praksisplass. Arbeidsgiver mottar et tilskudd som bl.a. skal dekke utgifter til oppfølging i tiltaket og det skal være et kvalifiserende element. Utdanning tilbys mange brukere. Studieplassen finansieres gjennom utdanningsbudsjettet og deltakerne mottar arbeidsavklaringspenger. Derfor er utgiftene på tiltaksbudsjettet for dette tiltaket lavt. Tiltakspenger gis brukere som ikke har trygderettigheter når de deltar på tiltak som ikke gir lønn. Det er med andre ord ikke et tiltak i seg selv.

For brukere med nedsatt arbeidsevne vil deltakelse på arbeidsmarkedstiltak utgjøre den vesentlige del av bistanden fra NVA for å hjelpe dem i jobb. Mange brukere vil ha nytte av flere ulike tiltak. Det kan f.eks. være hensiktsmessig med avklaring av muligheter og interesser først, deretter noe utdanning og så praksis. Tidvis vil samme tiltaksarrangør kunne gi bruker mye av det hun har behov for, i andre sammenhenger vil bruker måtte forholde seg til ulike tiltaksarrangører. For hver tiltaksgjennomføring skal NAV har rapport fra arrangøren om brukers utvikling og hva som er gjort og oppnådd. For NAV er det avgjørende å få best mulig informasjon fra tiltaksarrangør. Dette inngår som del av grunnlaget for samtale mellom bruker og NAV-veileder for å sjekke ut om aktivitetsplanen bør justeres og for å finne frem til aktuelle tiltak eller jobbmuligheter.

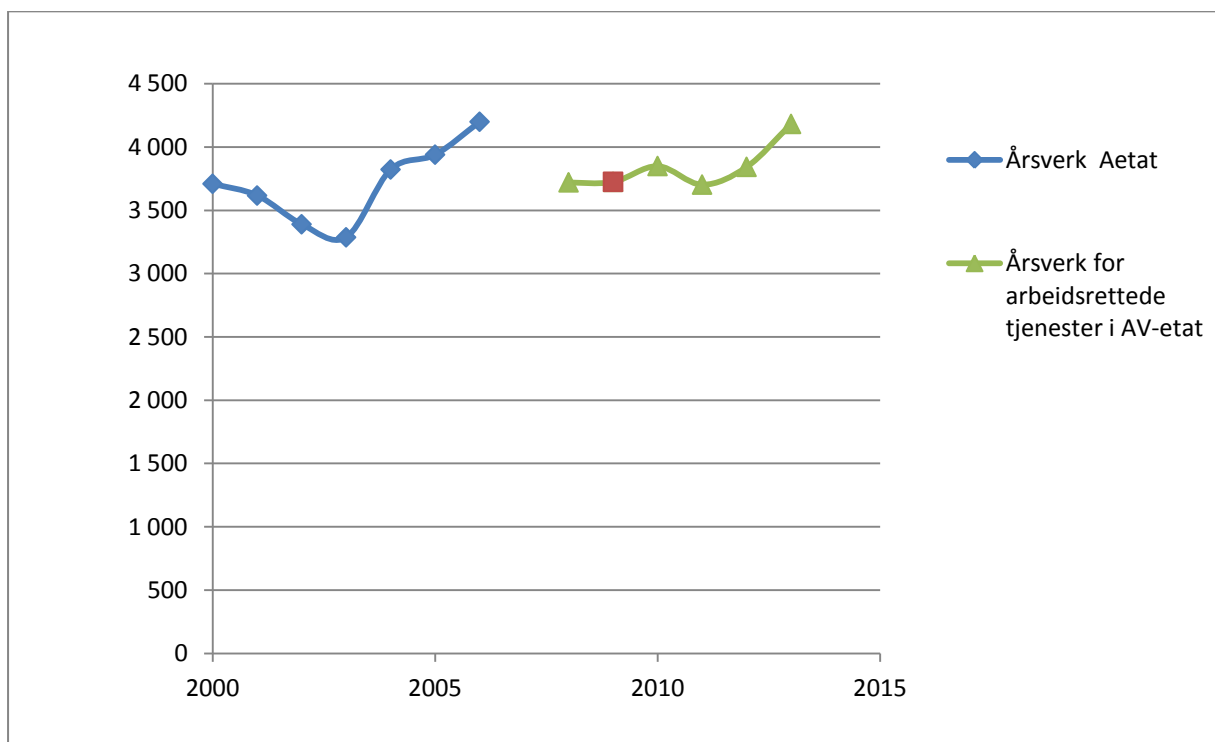
Før eller senere har bruker fått den bistand NAV kan gi og som er nødvendig og hensiktsmessig. Mange vil kommet seg i arbeid, i 2014 var det 40 pst. av de som sluttet å melde seg

til NAV som gikk til jobb. Noen vil ønske å ta mer utdanning på egenhånd og noen lykkes ikke med å komme tilbake i arbeid.

4.5.2.2 Ressursbruk i NAV-kontoret på oppfølging av denne brukergruppen

Uavhengig av kontorstørrelse og organisering bruker veilederne omtrent like mye tid til forberedelser, gjennomføring og etterarbeid knyttet til en brukersamtale. Enkelte veiledere gjennomfører en eller to samtaler med brukere med nedsatt arbeidsevne i uken, mens andre gjennomfører ti. Dette skyldes dels personlig effektivitet, dels sammensetning av arbeidsoppgaver. Hvor mange brukere hver veileder har ansvar for å følge opp spenner fra 30 til 300. Beregninger fra etaten tyder på at hvert statlig årsverk brukt til oppfølging av brukere med nedsatt arbeidsevne i gjennomsnitt dekker 150 brukere. Tar en hensyn til at internadministrasjon, opplæring ferie osv vil tilgjengelig tid til oppfølgingsaktiviteter pr bruker utgjøre om lag 7,5 timer pr år. dette skal dekke forberedelser, selve møtet og nødvendig etterarbeid, f.eks. samhandling med andre aktører i og utenfor NAV.

Når ressurs situasjonen gir så begrensede muligheter for kontakt med hver bruker, vil kontorene også ha begrensede muligheter for å opparbeide kompetanse og sikre nødvendig kvalitet på oppfølgingsarbeidet. Resultat av andre undersøkelser i etaten tilsier at mange veiledere mangler oversikt over sin samlede brukerportefølje og at oppfølging av bruker i stor grad er initiert av bruker selv, fremfor å være resultat av planlegging og systematisk prioritering. Dette resulterer blant annet i at mange brukere som har behov for bistand, ikke får dette, samtidig som det får konsekvenser for veilederes opplevelse av å gjennomføre gode oppfølgingsløp. Flere av veilederne uttrykte at i de tilfeller brukere var ivaretatt og ble fulgt opp av en tiltaksarrangør, valgte de å prioritere ned oppfølging av denne brukeren og tiltaksarrangøren. Det hevdes at det er mulig å sikre en høy måloppnåelse på oppfølgingsindikatorne, men måloppnåelsen på overgang til arbeid begrenses ved at en ikke har mulighet for å sikre en tilstrekkelig god planlegging av innkallingsarbeidet og prioritering av brukeropfølgingen i etterkant av samtalen.



Figur 4.6 Utvikling i årsverk som benyttes til gjennomføring av Aetats oppgaver og arbeidsrettede tjenester i Arbeids- og velferdsetaten.

At årsverksbruken rettet mot disse brukergruppene ikke har økt vesentlig er overraskende sett på bakgrunn av at en etter NAV-reformen og innføring av arbeidsavklaringspenger har «åpnet arbeidslinja» for flere brukergrupper, bl.a. tidligere mottakere av rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uføretrygd, samtidig som det er lagt opp til et økt ambisjonsnivå for innretningen og metodikken innenfor avklarings- og oppfølgingsaktivitetene. Samlet antall registrerte brukere med nedsatt arbeidsevne utgjør i dag om lag 205 – 210.000 brukere; av disse er ca. 120.000 registrert med behov for arbeidsrettet bistand. Antall registrerte yrkeshemmede var ca. 85-90.000 før NAV-reformen. Også disse dataene peker i retning av at ressursituasjonen ved NAV-kontorene er blitt mer utfordrende enn tidligere ved at antall brukere pr årsverk trolig har økt betydelig etter NAV-reformen og innholdsreformen i 2010.

4.5.3 Utfordringer med rus, helse, sosial mestring og kompetanse

Lov om sosiale tjenester gir NAV og kommunene i NAV, et særlig ansvar for å drive forebyggende arbeid for å forhindre sosiale problemer, hjelpe folk ut av vanskelige livssituasjoner, bidra til å motvirke fattigdom og gjøre folk i stand til å leve selvstendige liv.

Sosiale tjenester i NAV er det siste sikkerhetsnettet i velferdsordningene, og personer som henvender seg hit har i mange tilfeller sammensatte problemer. Formålsparagrafen i Lov om sosiale tjenester i NAV er en sentral rettesnor for utøvelsen av sosialt arbeid innen for arbeids- og velferdsforvaltningen, hvor formålet er:

- å bedre levekårene for vanskeligstilte
- bidra til sosial og økonomisk trygghet
- bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig
- fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet
- bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud
- bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer

I motsetning til de statlige ytelsene som er rettighetsbaserte, så er økonomisk stønad til livsopphold (sosialhjelp) en behovsprøvd ytelse som skal sikre at alle har nok midler til livsopphold. Med livsopphold menes nødvendigheter som mat, husleie, strøm og klær. Hjelpen er ment å være en midlertidig ytelse. Kommunen har plikt til å gi opplysning, råd og veiledning, og skal vurdere behovet den enkelte har. NAV-kontoret mottar henvendelse om økonomisk stønad ved at bruker møter på NAV-kontoret, ringer eller sender e-post. Ofte vil det være nødvendig at en søknad om økonomisk stønad gjøres skriftlig, og det finnes søknadsskjemaer ved alle NAV-kontor, enten i venterommet eller elektronisk på kommunenes hjemmesider. Det er en rekke opplysninger som må foreligge for å kunne vurdere en søknad.⁴⁹ Hvor omfattende kartleggingsprosessen må være, avhenger blant annet av om bruker er kjent fra før, om det er en nødhjelpssak eller andre formål.

⁴⁹ Personopplysninger, familieforhold, sosiale forhold som aktiviteter og interesse, helsemessige utfordringer, søkers inntekter/inntektsmulighet, søkers utgifter og da særlig undersøke behov for stønad til livsoppholdsutgifter til barn.

Før økonomisk stønad kan gis, skal alle andre muligheter vurderes, for eksempel bruk av oppsparte midler, rett til trygdeytelser, bostøtte osv. Det kan også vurderes å sette vilkår for hjelpen. Kommunen har etter gjeldende rett en adgang til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad. Gjeldende § 20 i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltninger lyder:

Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen, se også § 21 tredje ledd og § 25.

Videre heter det at vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket og de må ikke være forholdsmessig byrdefull for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Et formål med vilkårssetting er å bidra til at stønadsmottakeren kommer ut av en vanskelig livssituasjon og å styrke mulighetene til å bli selvforsørget gjennom arbeid og derved understøtte sosialhjelpens funksjon som en midlertidig ytelse og ordning. Videre kan bruk av vilkår være et nyttig virkemiddel i arbeidet med å kartlegge brukernes ressurser og behov. Det kan stilles ulike typer vilkår, avhengig av den enkeltes ressurser og utfordringer. Typiske eksempler er deltakelse i aktivitet, møte til veiledningssamtaler, være aktiv arbeidssøker, delta i arbeidsrettede kurs og tiltak, møte til økonomisk rådgivning eller ta kontakt med kreditorene.

Erfaringene tilsier at å stille vilkår benyttes i varierende grad. Proba (2013) viser i sin analyse av økonomisk sosialhjelp at kommunene praktiserer å sette vilkår i større grad nå enn tidligere.⁵⁰ Det er likevel fortsatt mest vanlig i de store kommunene. Om lag 20 pst. av kommunene vedtar ofte vilkår, og at dette oftest er større og mellomstore kommuner. Små kommuner praktiserer dette sjelden. De hevder å ha god oversikt – at de for sin egen del ser på det som en bedre arbeidsmetode å følge sosialhjelpsmottakerne tett opp, enn å vedta vilkår. Erfaringer fra de største kommunene tyder på at det er en praksis på å stille vilkår om aktivitet til personer under 30 år. Ekspertgruppen besøkte NAV Drammen som bl.a. har innført aktivitetsplikt for alle mellom 18 og 25 år. I det man trer inn på NAV-kontoret i Drammen blir man møtt med en stor plakat som informerer publikum om at det stilles krav til oppmøte og deltakelse i aktivitet for å få innvilget økonomisk sosialhjelp. NAV Drammen har avtale med en lokal tiltaksarrangør hvor deltakerne må stille klokken 08.00. Innholdet i tiltaket er enten jobb, aktivitet, jobbsøking, interese kartlegging, avklare om den enkelte har behov for økonomisk stønad og eventuelt å koble opp arbeidssøkeren mot veileder i NAV. Erfaringer de har høstet gjennom praktisering er bl.a. at vilkår har en forebyggende og pedagogisk effekt på de unge. NAV Drammen kan vise til lav arbeidsledighet blant ungdom mellom 20-24 år og de har også den senere tid halvert antall mottakere av økonomisk sosialhjelp innenfor denne aldersgruppen.

Regjering la frem i januar i år Prp. 39 L (2014-2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven* hvor det foreslås å innføre en plikt for kommune å stille vilkår om arbeidsrettet aktivitet og over for alle stønadsmottakere, med mindre det er tungtveiende grunner som taler i mot det. Kommunen vil måtte foreta en vurdering av søkers muligheter for å delta i aktiviteter og ta stilling til hvilke aktiviteter vedkommende skal delta i. Dette skal være aktiviteter som styrker muligheter for å få arbeid. Forslaget innebærer en tettere oppfølging av stønadsmottakere. Det vil videre være opp til kommunen hvordan man organiserer aktiviseringen og oppfølgingen av den enkelte. Aktivitetsplikten kan være knyttet til kommunale tiltak, men kan også innebære deltakelse i statlige tiltak eller tiltak i samarbeid

⁵⁰ Proba Samfunnsanalyse (2013): *Kommunenes praksis for bruk av økonomisk sosialhjelp*

med tiltaksleverandører eller andre. Forslaget skal behandles i Stortinget i løpet vinteren 2015.

4.5.3.1 Hvem bruker de sosiale tjenestene i NAV?

I løpet av 2013 mottok til sammen 120 800 personer økonomisk sosialhjelp i minst en måned. Det utgjør en økning på 6000 personer, eller 5 pst., sammenlignet med året før. Antall sosialhjelpsmottakere har dermed begynt å øke etter en nedadgående trend i 2011 og 2012.

Økonomisk sosialhjelp	
Sosialhjelpsmottakere	120 775
Einslege menn i alt	47 621
Einslege kvinner i alt	27 886
Sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold	49 152
Brutto utbetalt sosialhjelp (1 000 kr)	5 122 169
Gjennomsnittlig sosialhjelp per måned	8 345

Tabell 4.7 Nøkkeltall for mottakere av økonomisk sosialhjelp 2013 (SSB)

Vi må imidlertid ta en titt bak disse tallene for å tegne et bilde av hvem som mottar økonomisk sosialhjelp. I 2013 var 4 pst. av sosialhjelpsmottakerne under 20 år, og 1 av 3 var i alderen 20-29 år, følge SSB. Går vi noen år tilbake i tid, til 2006, var det i 2013 blitt ett prosentpoeng færre mottakere under 20 år, og tilsvarende flere i alderen 20-29 år. 1 av 4 mottakere var 30-39 år og 1 av 5 40-49 år. 12 pst. var 50-59 år og 5 prosent 60 år og over.

Ser vi på sosialhjelpsmottakernes familiesituasjon, utgjorde enslige menn i underkant av 40 pst. av mottakerne i 2013, mens enslige kvinner utgjorde 23 pst. Videre var 14 pst. enslige forsørgere, 12 pst. var par uten barn og 11 pst. var par med barn. Sammenlignet med 2006 er det her kun små forskyvninger.

40,6 pst. av mottakerne hadde sosialhjelp som sin viktigste inntektskilde i 2013. Denne andelen var synkende i perioden 2006-2011, men har i hvert av de to siste årene økt med et halvt prosentpoeng.

Ser vi på mottakerne fordelt etter familiefase, økte inntektsavhengigheten av sosialhjelp i alle hovedgrupper i 2013. Relativt mest økte avhengigheten blant par uten barn og blant enslige mødre. Som tidligere år er det en klar sammenheng mellom sosialhjelpsavhengighet og familiefase.

Når det gjelder mottakergruppen med nærmest tilknytning til arbeidslivet, nemlig mottakere med arbeidsinntekt som hovedinntekt, utgjorde de 10 pst. av mottakerne totalt. Blant enslige sosialhjelpsmottakere finner vi relativt få med lønn som viktigste inntektskilde, og færre blant menn (7 pst.) enn blant kvinner (9,4 pst.). Høyest forekomst av lønnsinntekt finner vi blant enslige menn med barn under 18 år (16,8 pst.) og par med barn under 18 år (15,5 pst.). I følge

SSB er det en økning i andelen barnefamilier med vedvarende lavinntekt de siste årene.

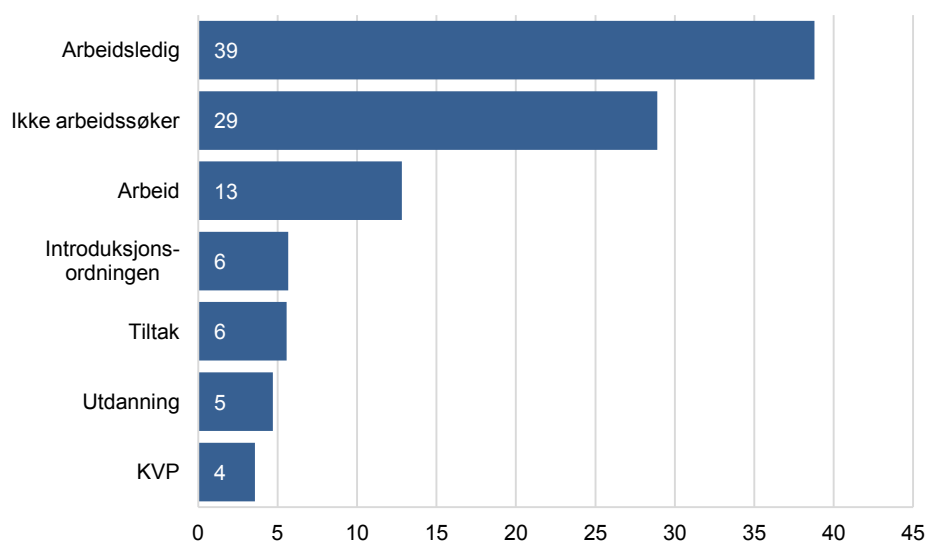
Økningen har funnet sted blant grupper av barn av enslige forsørgere, i barnerike familier og barn i husholdninger hvor foreldre har svak yrkestilknytning. I 2010-2012 levde 8 pst. av alle

barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt målt med EU-skalaen. Barn med innvandrerbakgrunn er sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen da de ofte tilhører familier med svak yrkestilknytning og hvor det er mange familiemedlemmer å forsørge. Denne gruppen tilhører omtrent halvparten alle barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt.

Det er også en trendens i retning av at personer med innvandrerbakgrunn utgjør en økende andel av sosialhjelpsmottakerne. Denne trenden fortsatte i 2013 da antallet sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn i aldersgruppen 18-66 år økte med 4200 personer. Det utgjør 73 pst. av den totale økningen på 5700 personer i denne aldersgruppen. Andelen av alle sosialhjelpsmottakere i alderen 18-66 år som har innvandrerbakgrunn var på 39 pst. i 2013, en økning fra 35 pst. året før. Det er imidlertid store forskjeller i sosialhjelpsmottak mellom utenlandsfødte og norskfødte med innvandrerbakgrunn. 36 pst. av sosialhjelpsmottakerne er utenlandsfødte, mens kun 1 pst. er norskfødte med innvandrerbakgrunn.

Økonomisk sosialhjelp skal i utgangspunktet være en kortvarig ytelse. Det er derfor en målsetting å få redusert antall langtidsmottakere. Langtidsmottakere er definert som de som mottar sosialhjelp i minst 6 måneder i løpet av et kalenderår. I 2013 var 38 pst. av alle som mottok økonomisk sosialhjelp langtidsmottakere. Dette nivået har ligget stabilt sammenlignet med de to forgående årene. Imidlertid er det viktig å presisere at mange innenfor denne kategorien har ikke sosialhjelp som sin hovedinntekt, men mottar supplerende sosialhjelp til både trygd eller andre ytelser.

Figur 4.7 viser at kun 13 pst. arbeidet heltid eller deltid. Omtrent en av fem som mottar økonomisk sosialhjelp gjør det samtidig som de er i ferd med å kvalifisere seg til arbeidsmarkedet.



Figur 4.7 Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet. 2013. Prosent (SSB/NAV-rapport 2014:3)

Kvalifisering til arbeidsmarkedet skjer enten i forma av utdanning, tiltak i kommunal eller statlig regi, eller deltakelse i introduksjonsordningen og kvalifiseringsprogrammet. Figuren viser videre at 39 pst. er arbeidsledige og står helt uten inntektsgivende arbeid, men ønsker og er disponible for jobb, og 29 pst. av sosialhjelpsmottakerne har trukket seg ut av arbeidsmarkedet og er verken i arbeid eller arbeidssøkende. De siste årene har det imidlertid vært en nedgang i mottakere som ikke er arbeidssøkere, fra 44 pst. i 2007 til 29 pst. i 2013.

Samtidig har det vært en tilsvarende økning i andelene som er registrert som arbeidsledige fra 28 pst i 2009 til 39 pst i 2013.

4.5.3.2 Sosialt arbeid i NAV og kvalifiseringsprogrammet

Lov om sosiale tjenester i NAV slår fast at tjenesten skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. For å oppfylle lovens krav må veileder forholde seg til den enkelte brukers helhetlige situasjon, bl.a. familiesituasjon. Er det barn i familien må veileder gå i dialog med de voksne om hvordan økonomien/lav inntekt, sosial situasjon, helse (rus, psykiske vansker, uførhet etc.) påvirker barnets og familiens helhetlige bistandsbehov. Veileder må også ta stilling til om det er formålstjenelig å snakke med barnet/barna for å få et tilstrekkelig bilde av familiens situasjon. Videre må NAV-veilederen vurdere hva som er nødvendig av tverrfaglig og/eller tverretatlig samarbeid for å gi et samordnet tjenestetilbud i tråd med behovene. Det er imidlertid vanskelig å peke på en metodisk tilnæringsmåte som er helt særegen for sosialt arbeid.

I følge Rytter (2008)⁵¹ handler tiltaksarbeid om to ting: For det første betyr det å gi bistand til å løse praktiske, personlige og helserelevante eller kognitive problemstillinger i arbeidsavklaringsprosessen. For det andre skal tiltaksarbeidet bistå brukeren med å etablere forbindelsen til arbeidsmarkedet og ressursene i helse- og velferdssystemet som aller er opprettet for brukeren, men som ikke alltid brukeren selv klarer å ta i bruk. Arbeidet skal også bistå brukerne i kontakt med arbeidsgivere som kan gi arbeid eller opplæring i arbeidspraksis. Oppfølging og tiltaksarbeid innenfor de sosiale tjenestene kan gjerne grupperes i forhold til brukernes behov for:

- arbeidsbistand
- arbeidspraksis og norskopplæring
- helserelevante avklaringer
- oppfølging og tiltaksarbeid i familier med barn som får sosialhjelp
- oppfølging av brukere med behov for rustiltak og bo-oppfølging

Ingen historier er like, fordi folk har så forskjellige utgangspunkt og behov. Det helt sentrale i all oppfølgings- og tiltaksarbeid er å starte med kartlegging av brukerens situasjon. Veileder jobber etter prinsippet om at arbeidet er målet, men for noen tar dette langt tid, for andre igjen er det helt urealistisk og noen gang komme dit.

Kvalifiseringsprogrammet er en rettighet for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven, jfr, § 29.. For å vurdere om bruker er aktuell for å delta i kvalifiseringsprogrammet gjennomføres en arbeidsevnevurdering på samme måte som for andre brukere av NAV med behov for mer omfattende bistand. Det skal foretas en konkret individuell vurdering av hvilke opplysninger som er nødvendig for å behandle saken og hvordan disse skal dokumenteres. Opplysninger skal så langt som mulig innhentes i samarbeid med søker. Søknaden vurderes individuelt og både innvilgelse og avslag skal begrunnes i et vedtak. Kvalifiseringsprogrammet skal starte senest seks måneder etter at søknaden er levert, og før start skal altså søker ha gjennomgått en obligatorisk arbeidsevnevurdering.

Kvalifiseringsprogrammet gir opplæring og arbeidstrening, samt tett oppfølgingen som en trenger for å komme i arbeid eller meningsfull aktivitet. Programmet gir også en mulighet for å avklare andre rettigheter til inntekt, dersom en ikke klarer vanlig arbeid. Det skal være et

⁵¹ Rytter, Kirsti (2008): *Oppfølging- og tiltaksarbeid i NAV*. Kommuneforlaget

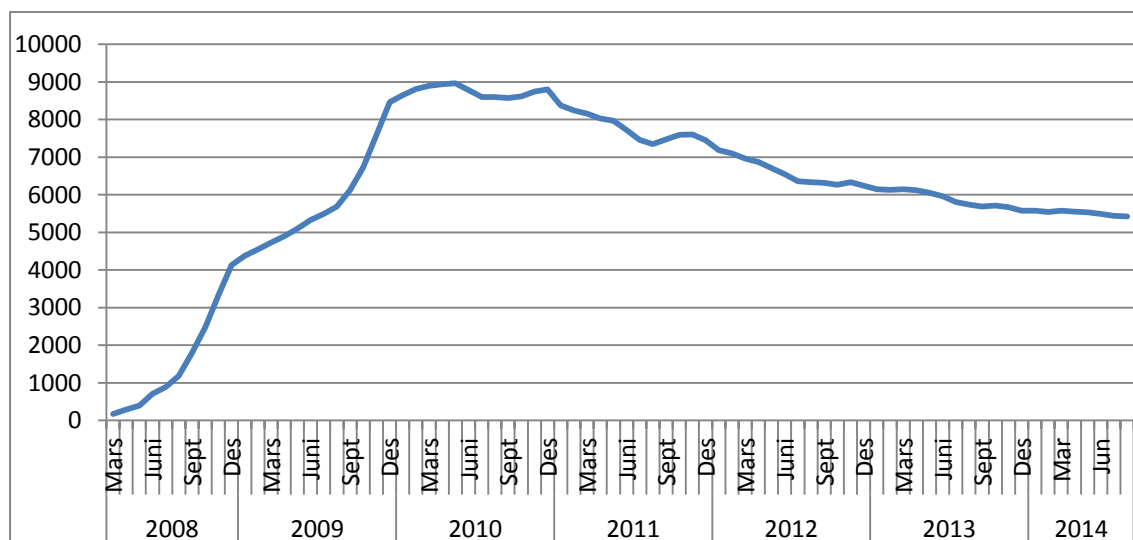
tilpasset opplegg rettet mot de individuelle behovene brukeren har. Det er derfor viktig at bruker i samarbeid med veileder medvirker til innholdet i programmet, som først og fremst skal inneholde:

- Arbeidsrettede aktiviteter
- Opplæringsaktivitet
- Tett individuell oppfølging og veiledning

Dersom en bruker trenger medisinsk eller annen behandling, eller veiledning på andre livsområder enn arbeid, kan dette innarbeides i programmet. Eksempler på dette kan være økonomisk rådgivning, bosituasjon, motivasjonstrening, fritidsaktiviteter, søvnproblemer, kosthold og fysisk trening. På NAV-kontoret jobber veilederne med å finne fram til helhetlig og individuelt tilrettelagte løsninger. Deltakerne har krav på tett og koordinert bistand. NAV-veilederne samarbeider derfor med andre kommunale aktører, næringsliv, helsevesenet, frivillige organisasjoner mv. Samarbeidspartnerne vil avhenge av innholdet i programmet.

Langvarig utenforskap som passiv mottaker av stønad kan påvirke sosialt nettverk, svekke arbeidsmotivasjonen, dårlig døgnrytme og vanskeligheter med å holde avtaler. NAV-veiledere er både holdningsbyggere og motivatorer, og fungerer i tillegg som brobyggere til arbeidsmarkedet, ved blant annet å skaffe kontakter på vegne av deltakerne i kvalifiseringsprogrammet. Mange NAV-kontorer har kontakter med lokale bedrifter og kommunale foretak for å finne mulige åpninger for tidligere sosialhjelpsmottakere. Fafo-rapporten viser at mange private bedrifter er villige til å strekke seg langt for å gi folk en sjanse til å få prøvd seg i arbeidslivet. En del praksisplasser førte også til varig ansettelse etterpå.

Figur 4.8 viser at det var 5400 deltaker i programmet i september 2014. Fra oppstart i 2008 og frem til slutten av 2010 var det stadig økning i antall deltakere. Fra januar 2011 og frem til utgangen av 2012 gikk antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet betydelig ned. Nedgangen flatet ut i 2013 og i 2014 har antall deltakere ligget stabilt på omtrent 5600 deltakere. Arbeids- og velferdsdirektoratet har tidligere anslått den årlige tilgangen av nye deltakere til mellom 5000 og 6000. Dersom dette anslaget er korrekt, er dette et beregnet normalnivå for antall deltakere i programmet til enhver tid, Antall deltaker sank imidlertid fra 1. januar 2011 da kvalifiseringsprogrammet fikk fra å være et prosjekt med øremerket tilskudd til kommunene, til å bli et program i ordinær drift gjennom rammefinansiering.



Figur 4.8 Utviklingen i antall deltakere på kvalifiseringsprogrammet fra mars 2008- september 2014

Et av hovedmålene med kvalifiseringsprogrammet er å fremme overgang til arbeid. Kommunene rapporterer direkte til Arbeids- og velferdsdirektoratet om overgang til arbeid blant deltakerne som har fullført programmet. I følge disse tallene var det 28 pst. som gikk over til arbeid 1. tertial 2014 (oppdater tallene!!), mens 7 pst gikk over til arbeid med lønnstilskudd. Dette utgjør en viss nedgang sammenlignet med 1. tertial 2013, da 33 pst gikk over i arbeid og 5 pst. gikk over til arbeid med lønnstilskudd. Årsaken til dette er vanskelig å identifisere.⁵²

Frisch-senteret har imidlertid undersøkt om kvalifiseringsprogrammet har en positiv effekt på sannsynligheten for å komme i arbeid. Hovedkonklusjonen i rapporten er at kvalifiseringsprogrammet øker sjansen for å jobbe med omtrent 18 pst. fire år etter sannsynlig start på programdeltagelse. Dette anses å være en god effekt tatt i betraktning av hva som er vanlig i slike studier og med tanke på hvilken målgruppe det er snakk om. Noe usikkerhet ved slike studier må tas høyde for. Deltakelse i programmet har kun en signifikant effekt på sjansen for å oppnå yrkesdeltakelse som gir en yrkesinntekt på mellom 85000-175000, men ikke for høyere inntekt. Dette tyder på at de ikke kan forventes å bli uavhengig av stønader fra NAV.

4.5.4 Vurdering for uførepensjon

Dersom bruker ikke kommer i arbeid etter å ha fått medisinsk behandling og deltatt i arbeidsrettede tiltak gjennom kvalifiseringsprogrammet eller med arbeidsavklaringspenger kan det være aktuelt å søke uføretrygd. Det er, etter folketrygdlovens kapittel 12, et vilkår for rett til uføretrygd at vedkommende har varig sykdom, skade eller lyte. Sosiale eller økonomiske problemer gir ikke rett til uføretrygd. Det er et vilkår for rett til uføretrygd at evnen til å utføre inntektsgivende arbeid (inntektsevnen) er varig nedsatt med minst halvparten, eller 40 pst. om vedkommende har mottatt arbeidsavklaringspenger. Vedkommende må også ha gjennomført hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak. Hvis personen ikke har gjennomført arbeidsrettede tiltak som kan bedre inntektsmulighetene i arbeidslivet, kan det ikke vurderes om inntektsevnen er varig nedsatt og dermed må det gis avslag på søknad om uføretrygd.

Helt unntaksvis kan det være aktuelt å fravike vilkåret om at individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak skal være forsøkt. Det må da foreligge en alvorlig sykdom som åpenbart fører til varig og fullstendig bortfall av inntekts- og/eller arbeidsevne og hvor det ikke vurderes hensiktsmessig med behandling eller arbeidsrettede tiltak. I disse tilfellene er det adgang til forenklet saksbehandling av bestemte typer saker, såkalte "kurantsaker".

4.6 Plikt og sanksjoner

Bruk av aktivitetskrav kan bidra til å motvirke passivitet, bedre insentivene for overgang til arbeid og gi legitimitet til velferdsordningene. Det legges derfor vekt på at for å motta en ytelse skal det stilles krav til ulike former for medvirkning og aktivitet, og eventuelt sanksjoner dersom pliktene ikke overholdes. I de helserelaterte ytelsene skal det likevel

⁵² Arbeids- og velferdsdirektoratet: *Fattigdom i Norge – Tilstand og utviklingstrekk*. NAV-rapport 2014:3.

utvises skjønn ved fastsettelsen av aktivitetskrav til den enkelte mottakeren, og disse må i det enkelte tilfellet avveies mot det som er hensiktsmessig av helsemessige grunner.

Trygdeytelsene skal være utformet for å støtte opp under overgang til arbeid. Dette gjøres gjennom krav som må være oppfylt for å kunne få innvilget ytelsen, kompensasjonsnivå, varighet og krav som mottaker må innfri mens hun mottar ytelsen. Dersom mottaker ikke innfrir kravene kan/skal hun ilegges sanksjoner. Vi konsentrerer oss om regelverket for plikter og sanksjoner av betydning for å komme i arbeid og praktiseringen av dette. Vi ser på kravene i de arbeidsrettede ytelsene sykepenger, dagpenger, arbeidsavklaringspenger, stønad til livsopphold, (økonomisk sosialhjelp), overgangsstønad samt på kravene til de som deltar på tiltak.

Ekspertgruppen går ikke inn på kompensasjonsgrad og varighet, selv om dette har betydning for overgang til arbeid. Vi går heller ikke inn på kontroll og sanksjoner av misbruk, f.eks. når noen gir feilaktige opplysninger om arbeid eller inntekt som grunnlag for urettmessig trygdemottak, selv om dette opplagt handler om urettmessig mottak av trygd og sanksjoner. Begge disse områdene anser vi å ligge utenfor ekspertgruppens mandat.

Sykepenger: Det er krav til at bruker som hovedregel skal ha prøvd seg i arbeidsrelatert aktivitet innen 8 uker. Videre er det krav til medvirkning i egen sak og krav til vurderinger som skal være gjort av arbeidsgiver og lege. Det er ikke tillat å reise på ferie utenfor landets grenser uten etter avtale med NAV. Etterleves ikke kravene faller rett til stønad bort, inntil forholdet er brakt i orden.

NAV kontrollerer i begrenset grad om kravene til ulike former for aktivitet og vurderinger gjennom sykepengeperioden er utført. Kravet om melding fra arbeidsgiver til NAV om gjennomført oppfølgingsamtale ble håndhevet med 100 pst konsekvens en periode. Det var betydelig frustrasjon hos arbeidsgivere. Kravet om innsending til NAV er avvirket. Dette tyder på at det er grenser for hvor strengt slike kontrollregimer kan være. NAV Hedmark har strammet inn sin praktisering av aktivitetskravet ved åtte uker, ref omtale ovenfor.

Dagpenger: Et vilkår for rett til dagpenger er at medlemmet er reell arbeidssøker, jf folketrygdloven § 4-5. Det å være reell arbeidssøker vil si å være arbeidsfør og raskt kunne tiltre ethvert tiltak og arbeid som vedkommende er fysisk og psykisk skikket til å ta (yrkesmessig mobilitet) hvor som helst i landet (geografisk mobilitet). Det kan lempes på disse kravene dersom sosiale hensyn som høy alder, svekket helse eller omsorgsansvar tilsier det.

Det er fastsatt krav i dagpengeforskriften om aktiv arbeidssøking. Arbeidssøkeren og NAV kan avtale nærmere innhold i aktiviteten. Hvis ikke enighet oppnås, kan NAV pålegge at en nærmere bestemt aktivitet gjennomføres og dokumenteres.

Arbeidsgivere er ikke interessert i umotiverte arbeidssøkere. Det er vanskelig for NAV å kontrollere at arbeidssøker gjør sitt beste for å fremstå motivert og selge seg inn til arbeidsgiver i søknader og intervju. Krav om deltakelse på tiltak er oftere brukt som kontrollmetode for å sikre at bruker er reell arbeidssøker/disponibel for arbeidsmarkedet. Også manglende oppmøte på planlagte møter med NAV-veileder kan være grunnlag for stans. NAV kan i begrenset grad klargjøre hvorledes avstengningsregelverket nå praktiseres.

NAV gjennomfører et forsøk i Hedmark hvor NAV-kontorene legger økt vekt på å avklare brukers behov for bistand til arbeid og har større oppmerksomhet på brukers jobbsøking i alle møter med bruker. Samtidig stiler kontoret klarer krav om egenaktivitet og registrering av jobbsøking. Det legges større vekt på å klargjøre konsekvenser av manglende aktivitet og

oppmøte på NAV-kontoret. Vedtaksmyndigheten for stans av dagpenger er flyttet fra forvaltning til NAV-kontoret. Foreløpig har dette ikke ført til flere avstenginger, men har gitt mer oppmerksomhet hos både bruker og NAV-kontor om arbeidssøking. En større andel av arbeidssøkerne møter opp til de møter de blir innkalt til på NAV-kontoret.

Arbeidsavklaringspenger (AAP): Det er et vilkår for rett til AAP at medlemmet bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Ved fravær fra fastsatt aktivitet faller AAP og tilleggsstønadene bort inntil vilkårene igjen er oppfylt. Siden AAP er en stønad som gis bl.a. pga sykdom er det imidlertid egne regler for sykefravær. Langvarig fravær fra tiltak pga sykdom vil som oftest føre til at aktivitetsplanen endres eller at en vurderer uføretrygd.

Det foreligger ikke informasjon om hvorledes regelverket praktiseres eller tall for hvor mange som mister rett til AAP pga. manglende deltakelse.

Kvalifiseringsstønad: Deltakelse på kvalifiseringsprogrammet gir rett til kvalifiseringsstønad. Ved fravær fra kvalifiseringsprogrammet som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres stønaden tilsvarende.

Stønad for livsopphold: Stønad til livsopphold er hjemlet i Lov om sosiale tjenester i NAV og åpner betydelig større skjønn enn folketrygdloven. Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen. Vilråene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte.

Overgangsstønad til enslig mor eller far: Det stilles krav om yrkesrettet aktivitet for å kunne motta overgangsstønad fra yngste barn fyller ett år. Aktivitetskravet kan fylles ved å være i arbeid som utgjør minst 50 pst. av full tid, under utdanning som utgjør minst 50 pst. av utdanning på full tid eller ved å stå tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker.

Aktivitetskravene er begrunnet i selve formålet med ordningen, som er å gi stønad i en overgangsperiode, for at den enslige forsørgeren skal kunne bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid når stønadsperioden er over.

Krav til tiltaksdeltakere: Formålet med arbeidsrettede tiltak er å styrke deltakernes muligheter til å få eller beholde arbeid. De tiltaksdeltakere som velger å beholde dagpengene under deltakelse er underlagt dagpengeregulverket mht aktivitetskrav. De øvrige mottak tiltakspenger.

Det er ikke gitt tydelige krav om aktivitet eller mobilitet for tiltaksdeltakere utover at forskriften bestemmer at tiltaksdeltakere skal avslutte tiltaket dersom vedkommende får tilbud om høvelig arbeid eller andre arbeidsrettede tiltak. Tiltaksdeltakere som ikke lenger fyller vilråene for deltakelse i arbeidsrettede tiltak kan tas ut av tiltaket, og mister retten til tiltakspenger.

4.7 Hva innebærer oppfølging i NAV

Før vi runder av og summerer opp hovedpunktene i dette kapitlet, kan det være verdt å reflektere litt over et av de mest brukte begrepene i beskrivelsen av NAV - oppfølging. Det har gått igjen i hvert kapittel frem til nå.

Siden NAV-reformen har det vært mye oppmerksomhet om tett oppfølging fra NAV. Vi har ovenfor pekt på behovet for tett oppfølging av brukere i ulike situasjoner. Departementet

stiller krav om oppfølging av brukere som mottar arbeidsavklaringspenger hver 6 måned. I målekortet for NAV-kontor er det resultatindikator for oppfølging av arbeidssøkere hver 3. måned. I tiltaksregelverket er det et oppfølgingstiltak. «Oppfølging» er brukt 351 ganger i st.meld. 9 (2006-07) *Arbeid, velferd og inkludering*, dvs. mer enn en gang per side. På de 75 sidene i meldingsdelen av Prop. 39 L (2014-2015) som omhandler NAV-forvaltningen er «oppfølging» brukt 183 ganger – eller mer enn tre ganger per side. «Tett oppfølging nav» gir 51 500 treff på Google, «tett individuell oppfølging nav» gir nesten like mange treff (49 800) og «tett individuell og helhetlig oppfølging i nav» gir 28 700 treff.⁵³ Det synes opplagt at oppfølging er viktig i NAV. Samtidig er det ikke opplagt hva som menes.

Den enkleste og hyppigste form for oppfølging er å følge med i brukers situasjon, gi konkrete tips eller veiledning om hva bruker kan gjøre for å komme ut av situasjonen og sjekke om det er behov for mer bistand fra NAV. Eksempler på denne type oppfølging er førstegangssamtale med de som nylig har meldt seg som arbeidsledige, samtaler med sikte på å forbedre eller oppdatere CV, samtaler i forbindelse med behovsavklaring, oppfordring til å søke spesifikke ledige stillinger, samtaler om jobbsøking, gjennomgang av jobbsøkningsaktivitet, vurdering av kompetanse opp mot arbeidsmarkedet, samtale om endringer i helse og behandling og mulighet for å delta i arbeidsrettede aktiviteter. Et annet eksempel er «oppfølging av sykemeldte». I utgangspunktet dekker dette all aktivitet knyttet til bistand til en sykemeldt bruker og/eller dennes arbeidsgiver. Hensikten med møtet er å utforske muligheten for at arbeidstaker kan vende tilbake til hel eller deltidsarbeid med eller uten bistand fra NAV, eventuelt å tidlig avdekke at bruker har behov for bistand for å kunne komme i jobb et annet sted. NAV engasjerer seg i få sykemeldingstilfeller ut over å arrangere og gjennomføre dialogmøte 2. Dialogmøte 2 blir dermed hovedinnholdet i oppfølging av sykemeldte. Oppfølging av veileder i NAV-kontoret representerer i hovedsak en veiledningssituasjon ofte som møte, men også via andre kanaler. Veiledningssituasjonen må tilpasses situasjonen, brukeren og temaet. Noe av det som i dag benevnes som oppfølging, er i realiteten kontroll.

En annen gruppe oppfølgingsaktiviteter har lavere volum, er mer omfattende og har til hensikt å avdekke utfordringer og finne veier ut av disse. «Oppfølging» kan her veksle med «avklaring» og tidvis inngår som del av prosessen med utforming av behovsvurdering eller arbeidsevnevurdering. Denne oppfølgingen er konsentrert til en begrenset tidsperiode, hvor bruker og NAV-veileder kan treffe hverandre flere ganger. NAVs veiledning av bruker skal både hjelpe bruker gjennom en prosess frem til at hun har økt klarhet i hva hun må gjøre for å få økte muligheter til å komme i jobb og legge grunnlag for NAVs bistand i gjennomføring av denne planen. Brukere som er svært usikre på egen kompetanse, interesse og fremtidsønsker kan ha behov for mer tid, støtte og mulighet til utprøving enn hva en serie møter med veileder gir. De vil ofte ha nytte av å delta på «fremtidsverksteder», hvor gruppeprosesser, kortvarig hospitering, karriereveiledning og utforskning av egne interesser og ferdigheter i sum kan hjelpe bruker til å konkretisere sine drømmer og legge en plan for videre fremtid. Oppfølgingstjenesten og skolen er viktige samspillere når det er ungdom med i fremtidsverkstedet.

Der den første betydningen av «oppfølging» er en relativt rask sjekk på om det er forhold som krever oppmerksomhet, er den andre en mer utforskende prosess hvor bruker og NAV går grundigere inn i brukers samlede situasjon og ser på sammenhenger mellom utfordringer på arbeidsmarkedet, kompetanse, arbeidserfaring, helse, livssituasjon sosiale problemer, uutnyttede ressurser og interesser hos bruker. Flesteparten av disse oppfølgingsaktivitetene

⁵³ Søkt 16.1.15

skjer mellom bruker og en NAV-veileder. Fremtidsverksteder og andre gruppeprosesser gjennomføres dels av NAV selv, dels av tiltaksarrangører på oppdrag fra NAV.

En tredje type oppfølging gis over en lengre tid til brukere og/eller arbeidsgiver som har behov for praktisk støtte i en arbeidssituasjon. Oppfølging på arbeidsplassen kan være råd og veiledning til både arbeidstaker og arbeidsgiver, avklaring av kompetansebehov, bistand til tilrettelegging av arbeidet og arbeidssituasjonen osv. På statlig side gjennomføres dette oftest som et arbeidsrettet tiltak, hvor det er en tiltaksarrangør som har ansvaret for å følge opp bruker. I forsøket «Kjerneoppgaver i NAV» er det NAV-veiledere som bistår bruker med å finne en arbeidsgiver og gjennomfører oppfølgingen. Det er betydelig variasjon i hvor mye bistand som er nødvendig og hvor lenge det er behov for oppfølging. For noen bruker er det tilstrekkelig med telefonkontakt og ett møte i måneden, andre har behov for bistand på arbeidsplassen flere ganger i uken.

En fjerde betydning kan vise til at bruker deltar på arbeidsrettede tiltak, uavhengig av innhold. I enkelte typer tiltak som lønnstilskudd eller ordinær utdanning, er brukeren i aktivitet med støtte fra NAV, men vil i liten grad bli fulgt opp av NAV-kontoret i betydning at NAV regelmessig tar kontakt for å høre hvordan det går. I andre tiltak kan bruker møte personer med veilednings- og tilretteleggingskompetanse nær sagt daglig, men disse vil ofte være ansatt andre steder enn i NAV-kontoret. Bruker vil således få oppfølging av «NAV-systemet», men ikke av NAV-kontoret. Siden kommunene i større grad produserer tjenester til brukerne selv fremfor å kjøpe dem fra andre, vil imidlertid brukere av kommunale tjenester oppleve av NAV-veiledere selv står for slik regelmessig arbeidsrettet oppfølging.

En femte betydning av «oppfølging» finner vi i forbindelse med oppfølgingsindikatoren i mål- og resultatstyringen. Arbeids- og velferdsdirektoratet stiller krav om at 80 pst arbeidssøkerne skal være fulgt opp i løpet av de siste tre månedene. I 2014 stiller Arbeids- og velferdsdepartementet krav om at 80 pst av mottakere av arbeidsavklaringspenger er fulgt opp i løpet av siste seks måneder. Alle tre former for oppfølging omtalt ovenfor inngår i disse, men også all deltakelse på tiltak, f.eks. ordinær utdanning.

En sjette betydning av «oppfølging» finner vi innenfor de sosiale tjenestene i NAV. For å møte brukere med sammensatte behov må veilederne ikke bare møte bruker på kontoret, men også på andre arenaer som er formålstjenlig. Det være seg hjemmebesøk, ute på bedrifter, i tverrfaglige team, sammen med fastlegen osv. Dette er en ressurskrevende arbeidsform hvor NAV-veilederen må være tilgjengelig, fleksibel og kunne gi skreddersydde tiltak ut fra den enkeltes behov. Begrepet rommer også andre former for oppfølgingsarbeid innenfor bolig-sosialt arbeid overfor rusmisbrukere og bostedsløse, og innenfor psykisk helsearbeid og økonomisk sosialhjelp. Disse endringsprosessene er ofte tidkrevende og langsiktige med mange aktører som bidrar.

Oppfølging dekker dermed alt fra korte, enkeltstående møter mellom bruker og NAV-veileder til brukere som følge ordinær skolegang og snakker med NAV-veileder en gang eller to i året og videre. Det dekker intensive perioder med samhandling for å kunne legge en plan videre og det dekker både kortvarig og langvarig deltakelse på arbeidsrettede tiltak spesielt tilrettelagt av NAV. Og det dekker deltakelse i ordinært arbeidsliv på ordinære vilkår, men med lønnstilskudd fra NAV.

4.8 Oppsummering

Ekspertgruppen pekte i delrapporten på at NAV tidvis skaper sine egne brukere og at dette er en del av forklaringen på de mange kortvarige, ikke-avtalte besøkene på NAV-kontoret. Med uklar kommunikasjon blir bruker usikker og oppsøker NAV. Uklar praktisering av krav

til utfylling av CV for rett til dagpenger, arbeidssøking og fremmøte ved innkalling kan gi et uklart bilde av NAVs forventninger. Og er NAV tydelig nok på hva NAV selv vil bidra med?

Ambisjonene for hva NAV skal kunne bistå brukeren med er høye. Det er stor forskjell på brukenes behov – fra personer med oversiktlige liv, en langvarig men forbigående sykdom som skal tilbake til arbeidsgiver til personer med lite formalkompetanse, lite arbeidserfaring og lav sosial mestring.

Samtidig, sett fra NAV, er det mye likt. Det handler om å:

- veilede bruker slik at hun bedrer mestrer den situasjonen hun er i.
- ha og dele kunnskap om det regionale arbeidsmarkedet og hva arbeidsgiver vektlegger i ansettelser.
- kjenne regler, virkemidler og samarbeidsparter slik at bruker får den bistanden hun har behov for.
- bidra til at det blir et sammenfall mellom personens kompetanse og arbeidsgivers behov.
- stille krav og gi støtte.

Dette er grunnleggende kompetanse og forståelse som må være på plass i NAV-kontoret dersom oppfølging og andre aktiviteter skal ha mening.

På de fleste områder innenfor det statlige ansvarsområdet er det sentrale retningslinjer, men i NAV-kontorene er praksisen varierende. For de kommunale tjenestene er det færre retningslinjer for praksis, så der må beskrivelsene i større grad basere seg på fagprofesjonens normer og praksiser. Samtidig viser undersøkelser og tilsyn at det er betydelig avstand mellom profesjonell norm og faktisk adferd. For de statlige tjenestene er det en rekke klart uttalte forventninger om aktivitet, mens det er lite av det på kommunal side. Om ulik normering og avvik mellom norm og adferd er en styrke eller svakhet vil vi komme tilbake til.

Det er stadig færre jobber med lave krav til formell kompetanse, og mange arbeidssøkere har en svakere tilknytning til arbeidslivet enn tidligere. I tillegg har arbeidsinnvandring fra EU-området ført til økt konkurranse om jobbene. NAV-reformen skulle hjelpe flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid. Økte ambisjoner i mer krevende omgivelser stiller betydelig krav til NAV-kontoret. Ressursbruken i NAV-kontoret for å hjelpe folk i arbeid er tilnærmet det samme som før NAV-reformen, men nivået på arbeidsrettede tiltak er økt.

Bistanden brukerne mottar fra NAV-kontoret er i dag relativt begrenset. Med et høyt antall brukere per NAV-veileder, er det klare begrensninger i hvilken bistand de kan gi til den enkelte og hvilke innsikt og forståelse de får i den enkeltes ressurser, utfordringer og muligheter. En fordeling av bruker ut fra behov øker muligheten for å gi bruker riktig bistand og sikre en samlet god prioritering av knappe ressurser.

Det er tiltaksarrangørene som gir de mest omfattende tjenestene til brukerne. Dette understreker hvor viktig det er å få rett bruker på rett tiltak og sikre god kvalitet i tiltakene. Det er derfor viktig at informasjon om brukerne kommer fra tiltaksarrangør til NAV-kontoret, slik at NAV og bruker sammen kan planlegge veien videre. Samtidig reiser det spørsmål om NAV-kontoret langt på vei er blitt et avklarings- og bestillingskontor. NAV-veileder fordeler brukere på servicegrupper, følger opp jobbsøking og vurderer behov for tiltak og bytte av servicegruppe. I sum avviker likevel dette fra den langt mer omfattende tjenesteytingen fra NAV-kontoret som var beskrevet før NAV-reformen.

NAV-kontorets innstas overfor ungdom avviker noe fra dette hovedbildet, ved at NAV-veilederen er i tetter kontakt med denne brukergruppen. Mange ungdom på NAV-kontoret mangler yrkeskompetanse og til en viss grad grunnleggende kompetanse, som arbeidsgiver i

økende grad etterspør. Mange innvandrere som bruker NAV har utfordringer med grunnleggende ferdigheter og norsk. I sum mangler en betydelig del av arbeidsstyrken basiskompetanse i arbeidslivet. Det kan synes som om NAVs virkemidler ikke dekker behovene til disse gruppene.

Det tar lang tid før brukere får en aktivitetsplan. For brukere med redusert arbeidsevne tar det lang tid før de er i gang med første tiltak. Det er betydelig avstand mellom antall brukere med redusert arbeidsevne og nivået på arbeidsrettede tiltak. Mange (40 pst.) står registrert med at de ikke har behov for arbeidsrettet tiltak. Det kan være at de får tilfredsstillende oppfølging fra helsevesenet og ikke skal ha tiltak fra NAV, men det kan også være et langt større behov for bistand enn hva NAV-kontoret i dag kan gi. Det er lite kunnskap om forholdet mellom arbeidsrettede tiltak og behandling.

De senere årene har overgang til arbeid blant brukere med redusert arbeidsevne ligget på om lag 40 pst. Det er vanskelig å si om dette er et godt eller dårlig resultat.

5 NAV-kontoret og samarbeid med andre enheter

5.1 Innledning

I delrapporten ble det gitt en overordnet beskrivelse av Arbeids- og velferdsforvaltningen. Denne dannet utgangspunktet for å diskutere opplevelsene knyttet til brukernes møter med ulike deler av NAV-systemet. I dette kapitlet går vi nærmere inn på NAV-kontoret og samarbeidet mellom NAV-kontoret og ulike kommunale enheter samt andre statlige sektorer. De lokale NAV-kontorene er brukerens fysiske møtepunkt med NAV. Lokalkontorets hovedoppgave er å følge opp brukere som trenger ekstra bistand for å komme i arbeid eller aktivitet. Hvordan NAV-kontoret fungerer og samarbeider med andre instanser, har betydning for gjennomføringen av den arbeidsrettede oppfølgingen som ble beskrevet i forrige kapittel.

Utgangspunktet for organiseringen av og tjenesteinnhold på NAV-kontoret er det lovfestede samarbeidet mellom stat og kommune om at det skal være lokale avtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og de respektive kommunene. Dette kapitlet gjennomgår samarbeidet mellom stat og kommune, gjerne omtalt som partnerskapet, i tillegg til andre sider ved organiseringen av og tjenesteinnholdet ved NAV-kontoret. Videre ser kapitlet på styringen fra staten og fra kommunene mot NAV-kontoret og de ulike ledelsesmodellene som har blitt valgt på NAV-kontorene rundt om i landet. Ressurssituasjonen på NAV-kontorene og IKT-utviklingen er også tema, samt kompetansen til de ansatte i NAV.

NAV-kontorets samhandling med fylkeskontoret, kontaktsentrene og forvaltningsenhetene har betydning for brukernes opplevelse av den oppfølgingen de får fra NAV og vil påvirke mulighetene til å forbli eller komme i jobb. Noen av NAVs brukere har også behov for andre kommunale tjenester enn økonomisk sosialhjelp. NAV-kontoret vil derfor måtte samarbeide godt med kommunale tjenester og enheter som helse, barnevern og bolig for å kunne gi en helhetlig oppfølging når det gjelder overgang til arbeid eller aktivitet. En del brukere vil også kunne være aktuelle for deltakelse på arbeidsmarkedstiltak i regi av kommunale tiltaksenheter.

Gjennomgangen i kapittel 4 viser at mange av de brukerne som mottar arbeidsrettede tjenester på NAV-kontoret også har behov for andre typer tjenester enn de som tilbys på NAV eller hos kommunen. Dette kan for eksempel knytte seg til manglende videregående opplæring eller helseproblemer. Som en del av den arbeidsrettede oppfølgingen vil dessuten en del brukere bli søkt inn hos eksterne tiltaksleverandører. For å kunne gi en helhetlig og arbeidsrettet oppfølging av disse brukerne er NAV-kontoret avhengig av å samarbeide godt med utdannings- og helsesektoren, så vel som tiltaksleverandørene. Dette har betydning både for brukeropplevelsene og for i hvilken grad brukerne forblir eller kommer i jobb.

5.2 NAV-kontoret

Som beskrevet i delrapporten er organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen bestemt gjennom lovgivning, ved instruks fra regjeringen og ansvarlig minister/departement, av ledelsen i Arbeids- og velferdsetaten og av politiske organer i hver enkelt kommune.

NAV-kontorene har to styringslinjer – en statlig fra Arbeids- og velferdsdirektoratet/NAV Fylke, og en kommunal styringslinje. Arbeids- og velferdsdirektoratet ivaretar rollen som fagdirektoratet for sosiale tjenester via fylkesmennene.

NAV Kontaktsenter skal gi generell informasjon om Arbeids- og velferdsetatens tjenester og ytelser, og svare på saksspesifikke henvendelser, men skal ikke utføre vanlig saksbehandling. Forvaltningsenhetenes oppgave er å behandle krav og fatte vedtak om rett ytelse, og gjøre klar vedtak for utbetaling. Fylkeskontorene har blant annet som oppgave å styre og følge opp NAV-kontorene (statlig styringslinje), og som ledd i dette å fordele ressurser til kontorene i eget fylke.

5.2.1 Struktur/ organisering

5.2.1.1 Partnerskapet

NAV-reformen påla staten og kommunene å samarbeide gjennom et felles kontor. NAV-kontoret er et lovfestet og avtalebasert samarbeid mellom den enkelte kommune og staten ved Arbeids- og velferdsetaten. Ansvarsdelingen mellom kommune og stat ble ikke endret som følge av NAV-reformen. Utøvelsen av partnerskapet skjer lokalt og finner sin form i den enkelte kommune. NAV-lovens § 14 fastsetter hvilke forhold de lokale avtalene som et minimum skal regulere:

”Avtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret, og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud. Avtalen kan inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder.”

Det er i egen forskrift fastsatt en gjensidig adgang til å delegerer myndighet mellom stat og kommune i NAV-kontoret. Det innebærer at uavhengig av ansettelsesforhold kan medarbeiderne ha beslutningsmyndighet på både kommunale og statlige ansvarsområder, dvs. hele NAV-kontorets ansvarsområde. Om delegasjonsmuligheten benyttes, avtales lokalt. De ansatte ved NAV-kontorene er enten ansatt i kommunen eller i staten. Lønns- og arbeidstidsvilkår er regulert gjennom de respektive tariffavtaler og det gir forskjeller mellom de ansatte i NAV-kontorene.

Spørsmålet om å endre ansvarsdelingen mellom kommune og stat ble grundig utredet i Rattsø-utvalget, NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Den konkluderte med å videreføre et kommunalt ansvar for økonomisk sosialhjelp som en skjønnsbasert og behovsprøvd ytelse, for å legge til rette for en helhetlig og samordnet hjelpeinnsats for stønadsmottakere med sammensatte behov, samt sikre at hjelpen ble gitt ut fra kunnskap om lokale forhold. Det var samtidig en tydelig understrekning av betydningen av en nasjonal forankring av trygder og pensjoner og en fortsatt nasjonal arbeidsmarkedspolitik.

Ekspertutvalget for kommunereformen har siden vurdert om det er oppgaver innen arbeids- og velferdsområdet som bør overføres til kommunene. I sluttrapporten⁵⁴ har Vabo-utvalget vurdert at kommuner med en minstestørrelse på 15 000 – 20 000 innbyggere isolert sett kan overta ansvaret for arbeidsmarkedstiltak. Vabo-utvalget mener imidlertid at hensynet til den samlede arbeidsmarkedspolitikken, sammenhengen med de rettighetsfestede ytelsene og mulighetene for at det oppstår nye gråsoner, taler imot en slik løsning. Samtidig ser Vabo-utvalget at enkelte tiltak med særlig kommunal grenseflate, slik som varig tilrettelagt arbeid, i større grad kan egne seg for overføring. Disse tiltakene er rettet inn mot brukere med sammensatte behov og som trenger tett oppfølging fra en koordinert helse- og sosialtjeneste. Vabo-utvalget mener imidlertid at å skille ut enkelte tiltak fra de øvrige arbeidsmarkedstiltakene kan skape nye gråsoner mellom forvaltningsnivåene. Vabo-utvalget mener derfor det

⁵⁴ Kriterier for god kommunestruktur (2015)

er behov for ytterligere utredning av fordeler og ulemper ved eventuelt å overføre avgrensede deler av arbeidsmarkedstiltakene til kommunene.

Arbeidsmarkedstiltakene er et viktig ledd i den samlede nasjonale arbeidsmarkedspolitikken, blant annet som konjunktur- og strukturpolitiske virkemidler. Arbeidsmarkedet strekker seg i mange tilfeller ut over kommune- og fylkesgrenser, og tiltakene skal avhjelpe ledighetsproblemer og mangel på arbeidskraft for landet som helhet. Dette tilsier at det er viktig å ha et samlet grep om denne innsatsen. Ansvar for arbeidsmarkedstiltak og ansvar for rettighetsfestede ytelser henger nært sammen og må ses i sammenheng. Dette ansvaret omfatter vilkår for ytelser, vurdering av behovet for bistand og aktivitet, herunder arbeidsmarkedstiltak. Oppdelingen av ansvaret kan skape en uheldig oppsplitting av den samlede innsatsen.

Kommunene har også i dag en innflytelse over bruken av de statlige arbeidsmarkedstiltakene, innenfor rammene av partnerskapet i arbeids- og velferdsforvaltningen. Ved en eventuell kommunalisering av tiltaksfeltet vil hele ansvaret for innsatsen bli delegert fra regjeringen til den enkelte kommune, dvs. at kommunene ved en full overføring får ansvar for i overkant av 7 milliarder kroner knyttet til arbeidsmarkedstiltak som staten i dag har ansvar for.

Kommunene har i dag ansvar for delfinansiering av arbeidsmarkedstiltaket som skal gi tilbud om sysselsetting til personer som har små utsikter til ordinært arbeid varig tilrettelagt arbeid. Målgruppen er personer som har eller i nær framtid ventes å få innvilget uførepensjon, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Finansieringsansvaret for tiltaket er delt mellom staten og hjemkommunen til deltakeren i tiltaket. Hjemkommunen skal minimum dekke en sum som tilsvarer 25 prosent av det statlige tilskuddet. I tillegg til å ha medansvar for finansieringen av tiltaket, har kommunene mange roller i dette feltet – som eiere av bedriftene som arrangerer VTA, som del av partnerskapet i NAV-kontoret som forvalter de statlige arbeidsmarkedstiltakene og som ansvarlig for kommunale brukere av tiltaket. Kommunene driver i varierende grad også aktiviseringstiltak og fritidstiltak for disse brukerne.

For å understøtte partnerskapet er det på sentralt hold inngått samarbeidsavtaler mellom departementet og KS. En avtale ble inngått i forkant av reformgjennomføringen i 2006 som gjaldt ut 2008, og avklarte prinsipper for sentrale samarbeidsområder og anga hvor det skulle utvikles felles underlagsmateriale. ASD og KS inngikk en ny avtale fra 2012 under konsultasjonsordningen for å understøtte partnerskapet. Avtalen omtaler områder som partene er enig om bør videreutvikles. Den peker også på at det er behov for mer kunnskap om partnerskapet og hvordan det utøves lokalt. Denne avtalen ble videreført i 2015 for en periode på tre år. Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS har utarbeidet en felles policy for partnerskapet og det anbefales at innholdet i policyen drøftes i de lokale partnerskapene, forankres og operasjonaliseres der.

Partnerskapet utøves lokalt og gir variasjon i løsninger mellom NAV-kontorene både når det gjelder ledelsesmodell og kommunal oppgaver, noe som vil bli omtalt nærmere senere i kapitlet.

Ifølge en intern rapport⁵⁵ fra Arbeids- og velferdsetaten fungerer partnerskapet i hovedsak tilfredsstillende. Etter en krevende omstillings- og etableringsperiode synes det lokale partnerskapet langt på vei å ha funnet sin form. De fleste steder er det god dialog mellom stat og kommune, og partene framholder at samarbeidet går stadig bedre. Videre mener arbeidsgruppen at den store variasjonen i lokale løsninger for NAV-kontorene synes relativt uproblematisk. Lokal tilpasning og lokalt eierskap ser snarere ut til å øke graden av fornøydhet med

⁵⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012): *Rapport om partnerskapet i NAV*

partnerskapet. Det er imidlertid også flere som påpeker at potensialet i å utnytte felles statlige og kommunale virkemidler ut mot brukerne, ikke er utnyttet godt nok. Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV, Dokument 3:16 (2011-2012), oppsummerer f.eks. hovedfunnene slik:

- Et flertall av NAV-lederne mener at samarbeidet mellom den statlige og den kommunale deler av kontoret alt i alt fungerer godt.
- Det er et potensiale for å utnytte ressursene bedre på tvers av statlige og kommunale skiller.
- Mange statlige ansatte har ikke tilgang til nødvendig informasjon fra kommunale saksbehandlingssystemer, og lite opplæring hindrer god oppfølging av brukere med sammensatte behov.
- Statlige og kommunale styringssystemer er lite integrert og enhetlig
- Personvernet er i for liten grad ivaretatt i utformingen av NAV-kontorene.

5.2.1.2 Antall og størrelse på NAV-kontor og samarbeidsmodeller

Vanligvis oppgis det at det er 455 NAV-kontor i Norge. Tas det hensyn til ulike samarbeidsformer og at enkelte NAV-kontor betjenes av nabokommunen er det totalt 439 NAV-kontor, hvorav det er flere kontorer i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Størrelsen på NAV-kontorene varierer fra det minste med 0,6 årsverk i Modalen til det største i Fredrikstad med 180 årsverk. Samlet antall årsverk ved NAV-kontorene er om lag 9900 årsverk.

Tabell 5.1 Størrelse og antall ansatte ved NAV-kontor, både statlige og kommunalt ansatte Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014

Årsverk	Antall kontor	Antall ansatte
0-3	47	106
3,01-6	98	444
6,01-10	82	630
10,01-20	83	1188
20,01-30	33	835
30,01-50	34	1299
50,01-80	34	2152
80,01-120	17	1654
120,01-181	11	1562
SUM	439	9870

Det er litt flere kommunalt enn statlige ansatte ved NAV-kontorene, 51 pst. mot 49 pst. Antall kommunalt ansatte ved det enkelte NAV-kontor kan ha sammenheng med hvor mange tjenester kommunen har lagt til NAV-kontoret, jf. omtale av variasjonen i kommunal oppgaveportefølje nedenfor. Andre faktorer som spiller inn kan være sosioøkonomiske forhold i en kommune eller bydel. Eksempelvis har bydel Gamle Oslo langt flere kommunalt

ansatte enn bydel Vester Aker. På små kontorer kan ressursfordelingen være slik at det er flere statlige enn kommunalt ansatte.

Kommunene har anledning til å samarbeide med en eller flere kommuner om NAV-kontoret. For et formalisert samarbeid kan kommunene delegerere oppgaven til et interkommunalt organ, en annen kommune eller opprette en samkommune. Dette er regulert gjennom kommuneloven. Interkommunalt samarbeid er regulert etter kommunelovens kapittel 5 (§ 27), vertskommunemodellen etter kommunelovens kapittel 5A (§ 28) eller samkommune etter kommunelovens kapittel 5B (§28-1). Samkommune er den nyeste ordningen, fra 1. juli 2012, men i Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015* varslet Regjeringen at samkommunemodellen ønskes avvirket. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt på høring et forslag til lovendring med høringsfrist 13. april 2015. Ved et interkommunalt samarbeid, er det som ordet sier, et samarbeid mellom flere kommuner. Dette samarbeidet er organisert under et styre med representanter utnevnt av de samarbeidende kommunene. Vertskommune innebærer at en eller flere kommuner delegerer NAV-kontoroppgavene til en annen kommune. Samkommune innebærer at to eller flere kommuner velger å etablere en samkommune for oppgavene i NAV-kontoret. Samkommune kan enkelt sagt sies å være kommunesammenslåing for en avgrenset oppgave. Det er kun Midtre Namdal⁵⁶ som har valgt samkommuneløsning for NAV-kontoret.

I en opptelling Arbeids- og velferdsdirektoratet gjorde i 2011 ble det kartlagt til sammen 17 formaliserte samarbeid mellom kommuner, hvorav åtte var interkommunalt samarbeid etter en styremodell (§27) mens ni var organisert som vertskommune (§28). En opptelling i mars 2015 viser at det er etablert 7 NAV-kontor som hver seg dekker NAV-kontorets tjenester for 2 kommuner, samt ett kontor som dekker 3 kommuner.

Ekspertgruppa besøkte flere NAV-kontorer høsten 2014, blant annet NAV Ørsta/Volda. De var de første kommunene i landet som slo sammen to eksisterende NAV kontorer til ett. Et viktig argument for sammenslåingen var å etablere faglige og robuste NAV-tjenester som sikret god og bred kompetanse, samt muligheten til spesialisering og arbeidsdeling som tjener brukerne. Kommunene har inngått en avtale om vertskommunalt samarbeid som innebærer at Ørsta kommune er vertskommune for den felles NAV-tjenesten. Det betyr at kommunestyret i Volda kommune (samarbeidskommune) delegerer oppgaver og myndighet etter lov om sosiale tjenester i NAV til rådmannen, som så delegerer denne myndigheten videre til rådmannen i Ørsta. Delegeringen gjelder avgjørelser i enkeltsaker og saker uten prinsipiell betydning. Rådmannen i vertskommunen kan delegerer myndighet til leder for NAV Ørsta/Volda. NAV Ørsta/Volda har ansvaret for de kommunale sosialtjenestene regulert i Lov om sosiale tjenester i Arbeids – og velferdsforvaltningen.

Forholdet mellom staten og Ørsta kommune som vertskommune er regulert av samarbeidsavtalen mellom Ørsta kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Møre og Romsdal (NAV Møre og Romsdal). Vertskommunen har fullmakt til å representere samarbeidskommunen overfor NAV Møre og Romsdal vedrørende den daglige driften av felles NAV-kontor. Vertskommunen skal rapportere månedlig økonomisk budsjettforbruk. Videre rapporterer vertskommunen til samarbeidskommunen om ressursbruk, tjenestekvalitet, resultater av brukerundersøkelser, måloppnåelser og prioriteringer i NAV-tjenestene i forbindelse med budsjettbehandling, tertialrapporter og regnskap/årsrapport. De kommunalt ansatte i NAV-Volda ble etter avtale mellom de ansatte, kommunen og fagorganisasjonene overførte til

⁵⁶ Fra september 2010 ble kommunenes oppgaver knyttet til Lov om sosiale tjenester i Arbeids og Velferdsetaten lagt til Midtre Namdal Samkommune. NAV Midtre Namdal betjener vel 18900 innbyggere i kommunene Namsos, Overhalla, Namdalseid og Fosnes.

vertskommunen (Ørsta). Dette er regulert som individuelle avtaler med de ansatte. Vertskommunen er arbeidsgiver (inkl ansettelsesmyndighet og personaloppfølging). Kommunalt ansatte i NAV Ørsta/Volda følger som hovedregel de retningslinjene for ansatte som gjelder i vertskommunen og er like for alle ansatte som arbeider ved kontoret. Leder har ansvaret for å arbeide for mest mulig lik behandling av ansatte innenfor budsjettet.

I møte med NAV Ørsta/Volda ga rådmannen i Ørsta uttrykk for at en sammenslåing ikke hadde funnet sted, om det ikke hadde vært både kommunal og politisk vilje for å få det til. Ikke minst har sammenslåingen gått bra grunnet en gjennomgående positiv holdning, både fra ledelsen og de ansatte. Imidlertid var den største utfordringen ved sammenslåingen knyttet til IKT-systemene. I følge rådmannen var det begått to feilskjær ved etableringen. Den en var at kommunen lente seg litt for mye tilbake. Den andre var at alle ansatte skulle kunne alt og gjøre alt. Lekkasje på fagfolk startet på grunn av dette fokuset på generalistmodellen.

En kommende kommunereform var også i tankene da Ørsta og Volda gikk i dialog om sammenslåing av kontorene. Regjeringen signaliserte allerede i Sundvoll-erklæringen i oktober 2013 en forestående kommunereform. Målsettingen var større, mer robuste kommuner med økt makt og myndighet. Arbeidet mot et Stortingsframlegg ble satt i gang umiddelbart og i mai 2014 la Kommunal- og moderniseringsministeren frem regjeringens Kommuneproposisjon 2015. Den 18. juni fikk regjeringen flertall for sitt framlegg. Ekspertutvalget for kommunereform har i sin sluttrapport 1. desember 2014 gitt anbefalinger på kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Rapporten viser bl.a. at større kommuner kan få flere oppgaver og mer ansvar, og at kommunene bør ha minst 15 000 – 20 000 innbyggere for å sikre gode velferdstjenester. En ny kommunestruktur vil helt klart ha implikasjoner på antall NAV-kontorer. Bortsett fra å se på folketallet isolert sett, vil det trolig være noen geografiske dimensjoner som også må legges til grunn i en vurdering av så vel antall kommuner, som antall NAV-kontorer.

For å kunne tilrettelegge for at Arbeids- og velferdsetaten innen det enkelte fylke kan ha en styring og koordinering av etatens tjenester på tvers av NAV-kontor, har Arbeids- og velferdsetaten inngått en protokoll med tjenestemannsorganisasjonene i etaten om såkalte tjenesteområder. Denne ordningen innebærer at en leder av et NAV-kontor kan få delegert deler av fylkesdirektørens fullmakter overfor andre NAV-kontorer innen tjenesteområdet. Videre kan medarbeidere alternere mellom ulike NAV-kontor innen tjenesteområdet. Formålet med tjenesteområder er å gi bedre tjenester til brukerne basert på:

- Faglig kompetansebygging internt i tjenesteområdet
- Faglige nettverk mellom medarbeidere internt i tjenesteområdet
- Muligheter for mer faglig spesialisering av arbeidsoppgavene internt i tjenesteområdet

I en opptelling Arbeids- og velferdsdirektoratet gjorde i 2011 var det etablert til sammen 39 tjenesteområder fordelt på 8 fylker.

5.2.2 Tjenesteinnhold

NAV-kontorene har både en veileder- og en koordinerende rolle. De skal yte tjenester basert på en vurdering av hvilke typer innsats som er nødvendig i den enkeltes situasjon, og av behovet for samarbeid og koordinering på tvers av stat og kommune, ulike etater og organisasjoner, det offentlige hjelpeapparatet og arbeidslivet. Dette er en form for yrkesutøvelse som forutsetter faglig kompetanse og godt skjønn, og som integrerer generell kunnskap om rettigheter, regelverk og ordninger med spesifikk, lokal kunnskap om hjelpeapparatet og

tiltak som kan tas i bruk i prosessen. Tjenestespekteret i NAV-kontoret er stort og differensiert, og omfatter tjenester knyttet til arbeid og aktivitet, familieområdet, helsetjenester, hjelpemidler, pensjon og sosiale tjenester.

5.2.2.1 Statlige tjenester i NAV-kontoret

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for gjennomføringen av arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken. For Arbeids- og velferdsetaten er det ikke lovregulert hvilke tjenester eller oppgaver som skal ligge i NAV-kontoret utover at kontoret skal utføre oppgaver for etaten.

NAV- kontoret ivaretar følgende oppgaver på statlig side:

- Informasjon til brukerne om Arbeids- og velferdsetatens tjenester og ytelser
- Bidra til avklaring av arbeidsevne ved å utarbeide arbeidsevnevurdering og utarbeide aktivitetsplan for de som trenger det. Kontorene inngår også i behandlings- og håndteringskjeden for søknader om arbeidsavklaringspenger og andre ytelser.
- Rådgivning og oppfølging av personer som kan arbeide, eventuelt etter rehabilitering og opptrening
- Arbeidsformidling, gi arbeidsrettede tjenester og tiltak til arbeidssøkere og arbeidsgivere
- Sykefraværsoppfølging

I delrapporten omtalte vi Arbeids- og velferdsdirektoratets kanalstrategi for å styre utviklingen av etatens kanaler til brukerne. Strategien omfatter ikke den delen av NAV-kontorets tjenester kommunene er ansvarlige for. Hovedretningen i strategien er å digitalisere tjenesten til brukere med klare, avgrensede behov som har ressurser og kompetanse til å nyttegjøre seg dette. Brukere med mer sammensatte behov skal få nytte av en større del av ressursene i NAV-kontoret. Enkle informasjonstjenester skal bare unntaksvis gis på NAV-kontoret som er den mest kostbare kanalen.

5.2.2.2 Kommunale tjenester i NAV-kontoret

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen regulerer hvilke tjenester kommunene som et minimum skal legge til NAV-kontorene. Lovens formål er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. De individuelle tjenestene regulert i loven er:

- opplysning, råd og veiledning,
- økonomisk stønad (sosialhjelp)
- kvalifiseringsprogrammet,
- individuell plan
- midlertidig bosted

Kommunene kan velge å legge flere tjenester til NAV-kontoret. Den lokale samarbeidsavtalen fastsetter hvilke tjenester det enkelte kontor tilbyr utover minstekravet. Tabell 5.2 gir en oversikt over kommunale tjenester i NAV-kontorene pr. mai 2014. Tabellen viser at rusoppfølging er det tjenesteområdet som flest kommuner legger til NAV-kontoret, etterfulgt av tjenestene introduksjonsordningen og boligvirkemidler. Kun et fåtall NAV-kontorer har psykisk helsearbeid og barneverntjenester i sin oppgaveportefølje. Ser man på kartleggingen av tjenestene i NAV-kontorene fra 2011 (Aars/Christensen, s. 15)⁵⁷, og

⁵⁷ Aars/Christensen (2011): *Styring og kontroll av partnerskapet: De lokale NAV-avtalene*. Uni Rokkansenteret, Notat 1-2011.

sammenligner disse tallene med tabellen ovenfor - så er det en utvikling i at flere kommunale tjenester er flyttet ut av kontorene de senere år. Dette gjelder på de fleste områdene, men spesielt oppgaver innen rus og psykiatri.

Når kommunene går inn med mange oppgaver i NAV-kontorene, synes sannsynligheten noe større for at lederen har bakgrunn fra kommunen. Videre viser de til at det er to variabler som har en forklaringseffekt med henhold til antall oppgaver kommunene velger å legge inn i NAV: Kommunestørrelse og kommuneøkonomi. Store og velstående kommuner har en tendens til å holde mange tjenester utenfor de lokale NAV-kontorene, mens de mindre kommuner har en tendens til å legge inn flere oppgaver.

Tabell 5.2 Kommunale tjenester i NAV-kontoret⁵⁸

Tjenester	Ant. kontorer
Kvalifiseringsprogrammet (STL § 29)	439
Opplysning, råd og veiledning herunder økonomisk rådgivning (STL § 17)	439
Økonomisk stønad til livsopphold (STL § 18)	439
Midlertidig botilbud (STL § 27)	436
Individuell plan (STL § 28)	365
Rusoppfølging	213
Introduksjonsordningen	210
Bostøtte	206
Bosetting av flyktninger	193
Booppfølging	122
Kommunale boliger	99
Støttekontakt	90
Psykisk helsearbeid	18
Barneverntjenester	16
Omsorgslønn	14

Arbeids- og velferdsdirektoratets rapport⁵⁹ viser at en del, særlig på statlig side, ønsker minimumsløsning, eller mest mulig lik tjenesteportefølje fra kontor til kontor. For kommunene synes valg av kontorløsning å handle mer om pragmatikk, og viktigheten av at lokale forhold og behov styrer hvilke tjenester som legges til NAV-kontoret. Kunnskapsoppsummeringene bekrefter at kommunene synes å bruke sin frihet til å bestemme den lokale tjenesteporteføljen.

Effektevalueringen⁶⁰ har testet ut ulike variabler fra avtalearkivet, som for eks. ledelsesmodell og hvilke tjenester som er i innlemmet i NAV. Det er med stor forsiktighet at

⁵⁸ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014): Kartlegging av tjenester og ledelse ved NAV-kontorene

⁵⁹ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012): *Rapport om partnerskapet i NAV*

⁶⁰ Elisabeth Fevang, Simen Markussen og Knut Røed, Frisch-senteret: NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling. Artikkel i Søkelys på arbeidslivet – nr 1 -2 / 2014, side 94.

man skal trekke fram sterke konklusjoner fra effektmålingene i en tidlig og kortvarig fase etter reformstart. Det ser ikke ut til å ha noen systematisk effekt på overgang til arbeid om NAV-kontor har en eller to ledere, statlig eller kommunalt ansatt leder, om det er mange eller få oppgaver i NAV-kontoret eller om kommunen har lagt inn spesielle oppgaver. Størrelsen på kontoret har betydning ved at det var en signifikant negativ effekt på overgang til arbeid ved de store NAV-kontorene i reformperioden. Det er for tidlig å si om dette viser at omstillingsutfordringene var størst ved de store kontorene eller om det er systematiske forskjeller mellom store og små kontorer.

5.2.2.3 Kjøp og egenproduksjon av tjenester

De arbeidsrettede tjenestene på NAV-kontoret finansieres gjennom kommunenes budsjetter og bevilgningene til Arbeids- og velferdsetaten. Kommunene står i dag fritt til å beslutte hvilke kommunale tjenester de vil produsere sel, om de skal produseres i NAV-kontoret eller i en annen kommunal enhet, og hvilke de vil anskaffe. For Arbeids- og velferdsetatens del bestemmes omfanget av egenproduksjon og kjøp gjennom fordeling mellom to ulike budsjettkapitler i statsbudsjettet. Bevilgningen til arbeidsrettede tiltak er på om lag 7,5 milliarder kr i 2014/15, hvilket er en økning på 30 pst siden 2006. Innenfor en samlet driftsramme på om lag 11 milliarder, fordeler Arbeids- og velferdsdirektoratet om lag 4,4 milliarder kroner til fylkeskontor, NAV-kontor, arbeidslivssentre, mv. Etter starten av NAV-reformen er en økende andel av de arbeidsrettede tjenestene anskaffet gjennom kjøp.

I kapitel 3 omtalte vi NAV-kontorets bruk av behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan. Selv om Arbeids- og velferdsetaten også bedriver individuell oppfølging og gjennomfører tiltak i egen regi (blant annet arbeidspraksis og lønnstilskudd) er hovedtyngden av den videre bistanden til å komme i jobb fra statlig side anskaffet fra eksterne leverandører. Etaten mottar rapporteringer fra tiltaksarrangørene som danner grunnlag for oppfølgingsamtaler, eventuell justering av innsatsbehovet og bestilling av nye eksterne tiltak.

Når det gjelder personer som har søkt om økonomisk sosialhjelp (kommunal ytelse) gjennomfører NAV-kontoret i større grad avklaring, oppfølging, kvalifisering og formidling i egen regi eller ved å bruke kommunalt eide virksomheter. Dette kan være gjennom lavterskel aktiviseringsstilbud, arbeidspraksis, jobbklubber med mer. For denne gruppen brukere er det altså mindre grad anskaffelse av de arbeidsrettede tjenestene, og den enkelte kommune står fritt til å disponere egne midler. For de som får fastslått nedsatt arbeidsevne og deltar på tiltak gjennom KVP er omtrent halvparten på statlige tiltaksplasser.

5.2.3 Styring

5.2.3.1 To styringsprinsipper

Som tidligere omtalt styres NAV-kontorene på lokalt nivå i et partnerskap mellom stat og kommune, representert ved kommunenes folkevalgte og rådmann på kommunal side – og fylkesdirektøren i Arbeids- og velferdsetaten på statlig side.

Reguleringene av tjenestene i NAV-kontoret er sammen med de økonomiske rammene det viktigste styringsgrunnlaget for NAV-kontoret. Overordnet sett er styringssignalene til NAV-kontorene dermed fastsatt av Stortinget gjennom lovregulering og de årlige budsjettene til Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Innenfor dette rommet er det imidlertid to ulike

styringsprinsipper som møtes i NAV-kontoret. Det ene er Arbeids- og sosialdepartementets styring via Arbeids- og velferdsetaten. Dette er en ubrutt styringslinje fra statsråden til NAV-kontoret hvor statsråden er konstitusjonelt ansvarlig. Arbeids- og velferdsdirektoratet fortolker og formidler departementets styringssignaler og formidler både penger og styringssignaler gjennom et mål- og disponeringsskriv til fylkeskontorene som igjen følger opp overfor NAV-kontorene. Det andre prinsippet er gjennom statens styring av kommunene. Kommunen er et selvstendig rettssubjekt og er selv ansvarlig for å styre og å sikre kvalitet for deres tjenester i NAV-kontoret. I tillegg har Arbeids- og velferdsdirektoratet en lovfortolkende og veiledende rolle overfor kommunene når det gjelder Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen. Direktoratets løpende veiledende rolle ivaretas gjennom Fylkesmannen og retningslinjer for Fylkesmannens arbeid formidles gjennom et embetsoppdrag. Direktoratets overordnede styring og føringer er lagt gjennom rundskriv nr. 35 til Lov om sosial tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen. Som det heter i rundskrivet: ”Merknadene er en fortolkning og presisering av hvordan politiske myndigheter og overordnet forvaltningsmyndighet ønsker at bestemmelsene skal forstås og praktiseres. Av merknadene fremgår det når det foreligger en plikt til å følge føringene, når kommunen og NAV-kontoret kan velge hvordan de vil utøve sitt skjønn innenfor de rettslige rammene og når det foreligger en tilråding som ikke er bindende.”

Det er ikke etablert noe formelt organ som skal samordne styringssignalene fra Arbeids- og velferdsetaten og kommunen til det enkelte NAV-kontor. De fleste steder er det imidlertid etablert partnerskapsmøte mellom fylkesdirektøren i etaten og rådmannen i kommunen som søker å ivareta denne funksjonen. For å løse eventuelle konflikter mellom Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune om samarbeidet i NAV-kontorene er det laget en egen tvisteløsningsmekanisme. Fylkesmannen er meglingsinstans. Dersom meglingen hos Fylkesmannen ikke fører fram er det nedsatt en egen tvisteløsningsnemnd som fatter beslutning i saken. Tvisteløsningsnemnda har kun behandlet tre saker siden NAV-reformen trådte i kraft 1. juli 2007.

Tilsvarende som NAV-kontoret er underlagt to ulike styringsprinsipper er NAV-kontoret også underlagt to ulike tilsynsordninger. I den statlige styringslinjen er det Arbeids- og velferdsetaten som gjennom virksomhetsstyringen skal ivareta at tjenestene utøves i tråd med regelverket og holder tilstrekkelig kvalitet. For de kommunale tjenestene er tilsynsmyndigheten lagt til Statens helsetilsyn.

Videre er det på samme måte ulike klageordninger for brukere av henholdsvis kommunale og statlige tjenester. For de kommunale tjenestene er Fylkesmannen klageorgan. For statlige tjenester og ytelser er det intern klagesaksbehandling i Arbeids- og velferdsetaten. For folketrygdytelser kan avslag på klager ankes inn til Trygderetten. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i tillegg etablert en generell serviceklagefunksjon på nett for brukerne. I behandlingen av serviceklagene skilles det imidlertid igjen på om det er en klage rettet mot Arbeids- og velferdsetaten eller kommunen.

5.2.3.2 Mål- og resultatstyring

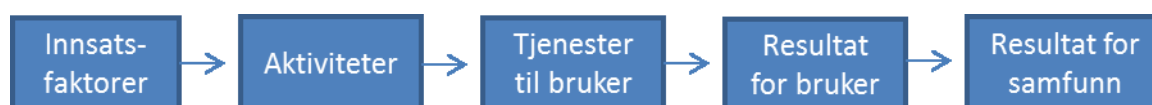
NAV-kontoret er underlagt mål- og resultatstyring som styringsprinsipp både gjennom staten og kommunen. Mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet for alle statlige virksomheter, gjennom statens økonomireglement. Formålet med Mål- og resultatstyring er å øke effektiviteten ved å gi underliggende virksomheter frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. Mål- og resultatstyring forutsetter strategisk styring mot mål, dvs. mot verdier for brukere og samfunn som Arbeids- og velferdsetaten skal oppnå gjennom sitt arbeid. Dette stiller samtidig krav til kontroll og

innsyn gjennom resultatmåling og rapportering om måloppnåelse, som grunnlag for styring på kort og lang sikt. I praksis innebærer dette fokus på formulering av gode overordnede mål, fastsetting av styringsparametere med evt. ambisjonsnivå, samt måling og oppfølging av resultater.

Kommunene skal også praktisere mål- og resultatstyring. I kommuneloven er det regulert ved at ”Kommunestyrets (...) prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram” og ”I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme (...) resultatet av virksomheten”.

Den grunnleggende problemstillingen knyttet til mål og resultatstyring for NAV-kontorene er imidlertid at kontorene ikke direkte kan påvirke de overordnede målene (outcome).

Dette er illustrert gjennom figuren under hvor resultatene er satt opp i en verdikjede. For å få best mulig effekt av mål- og resultatstyring bør resultatkravene settes lengst mulig til høyre i verdikjeden.



Figur 5.1 Verdikjede i mål og resultatstyring

Disse målene må formuleres slik at de i stor grad kan påvirkes av virksomhetens innsats. Derved kan overordnet nivå sikre at innsatsen gir ønskede resultater mens underordnet nivå har frihet til å velge virkemidlene. For NAV kan resultater for samfunnet være velfungerende arbeidsmarked, redusert ledighet, redusert antall og varighet av ledige stillinger, redusert sykefravær, osv. Resultater for bruker kan være overgang til arbeid og fastholdelse av jobb under sykdom. Erfaring og forskning viser at det i praksis er umulig å isolere og måle NAVs effekt på arbeidsmarkedet løpende. Det er derfor vanskelig å styre på resultater, og dermed blir det i hovedsak styring på tjenester, aktiviteter og innsatsfaktorer.

Praktiseringen av mål- og resultatstyring varierer betydelig både over tid, mellom ulike statlige virksomheter og mellom kommuner. Det er en kontinuerlig prosess i de fleste virksomheter å få mål- og resultatstyringen til å fungere etter hensikten. I tabell 5.3 er det vist hvordan styringssignaler fra departementet er formulert til Arbeids- og velferdsetaten for 2015 og hvordan disse er operasjonalisert av Arbeids- og velferdsdirektoratet i mål og disponeringsskrivet til etatens fylkeskontorer.

Samlet har departementet elleve styringsparametere rettet mot Nav-kontorene, hvor det stilles krav om kvantitative resultater. Med unntak av de to styringsparameterne for tiltak, stilles det krav om en økning eller reduksjon sammenliknet med foregående år. Fire av de elleve styringsparameterne handler om overgang til arbeid, en om økt bruk av graderte sykemeldinger. To er rettet mot service til arbeidsgiverne. To indikatorer er knyttet til oppfølging av bruker og de to siste til nivå på tiltak. Det er imidlertid for snevert å vurdere departementets styring av etaten utelukkende ut fra styringsindikatorene. Tildelingsbrevet for 2015 er på om lag 600 setninger. Ordet «skal» brukes 419 ganger – eller i to tredeler av setningene. «Mål» brukes 74 ganger alene eller i kombinasjon med andre ord, som hovedmål, målsetting, målgruppe osv. «Må» brukes 24 ganger og «bør» brukes ikke i det hele tatt.

Dermed finner en avsnitt som dette i tildelingsbrevet:

Arbeid først er et overordnet mål for Arbeids- og velferdsetaten. Andelen med overgang til arbeid og aktivitet skal økes, brukerne skal få rett bistand til rett tid og unødig ventetid skal reduseres. NAV skal ha god kompetanse på bestilling og oppfølging av arbeidsrettede tiltak. Kvaliteten på NAV-kontorenes arbeidsrettede

bistand skal forbedres ytterligere i 2015. Ungdom, innvandrere fra land utenfor EU/EØS, langtidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne skal prioriteres med vekt på tidlig intervensjon. Innenfor gruppen personer med nedsatt arbeidsevne skal personer under 30 år prioriteres særskilt. (...)

Tiltaksgjennomføringen skal ligge innenfor vedtatte budsjettammer og styringskrav iht. kap. 3.1.3. Etatens markeds- og formidlingsarbeid skal styrkes som et ledd i å øke bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena og øke overgangen til arbeid. Arbeids- og velferdsetaten skal ved tildeling av arbeidsrettede tiltak og tjenester prioritere personer i målgrupper som er omtalt i tildelingsbrevet.

Det skal ytes individuelt tilpasset oppfølging og det skal være reell brukermedvirkning. Tiltak og tjenester skal nyttes ut fra behovs- og arbeidsevnevurderinger av god kvalitet og etterspørselen på arbeidsmarkedet. Personer under 30 år skal prioriteres, jf. omtale av innsatsen knyttet til hhv. arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne og IA-avtalens delmål 2.

Og mot slutten av brevet, hvor departementet går mer detaljert til verks finner vi:

Ved fordeling av tiltaksplasser mellom fylkene må det tas hensyn til fylker som har bedrifter som tilbyr landsdekkende VTA- tiltak. Det vises spesielt til tilbudene ved ADAPTOR, Signo og Bergen ASVO.

Tiltaksplasser til EMPO TV skal prioriteres innenfor rammen av arbeidsmarkedstiltakene i 2015.

Videreføring av drift og tiltaksplassene i Marensro-prosjektet i 2015 skal prioriteres innenfor rammen.

Gjennom teksten i tildelingsbrevet legges det således en rekke føringer på etatens arbeidsmåte, utviklingsretning og ressursdisponering, til dels på detaljert nivå.

Direktoratets videre styring av fylkesleddet, som i sin tur er ansvarlig for de statlige tjenestene i NAV-kontoret, skjer gjennom mål- og disponeringsbrevet. Om oppfølging av aktivitetene i 2015 står det:

Vi ønsker en dreining i styringen av NAV over mot kvalitet og resultater/effekter. I 2015 vil vi spesielt følge med på disse områdene:

Kvalitetsindikatorer

Baseres på spørsmål fra kvalitetsmålingene som gjennomføres hvert tertial.

- Andel av behovsvurderingene som har tilstrekkelig kvalitet
- Andel av arbeidsevnevurderingene som har tilstrekkelig kvalitet
- Andel med aktivitetsplan som har tilstrekkelig kvalitet

Resultat/effekt-indikatorer

- Andel arbeidssøkere med dagpenger med overgang til arbeid
- Andel arbeidssøkere uten dagpenger med overgang til arbeid
- Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid
- Antall formidlinger
- Andel med gradert sykmelding ved passering 12 uker

Tabell 5.3 nedenfor viser hvorledes dette er operasjonalisert i form av konkrete krav.

Tabell 5.3 Aktivitetsindikatorer i mål og disponeringsskriv fra arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV fylke, med utgangspunkt i politiske føringer

Indikatorer	Resultatkrav
Andel arbeidssøkere / brukere med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 3 måneder (samleindikator)	70 prosent
Andel arbeidssøkere med jobbmatch	30 prosent
Andel brukere med nedsatt arbeidsevne i alder 20 – 29 år med spesielt tilpasset innsatsbehov med godkjent aktivitetsplan	80 prosent
Andel gjennomførte dialogmøte 2 innen 26 uke	80 prosent
Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV-kontorene	20 prosent
Tiltaksgjennomføringen:	+/- 3 prosent
Akkumulert avvik mellom planlagte tiltaksplasser og faktisk bruk av tiltaksplasser	
Andel kontakt bruker innen 48 timer	85 prosent

For NAV-kontorene var det fra sentralt hold ved iverksettelsen av NAV-reformen lagt til grunn at det skulle utvikles felles resultatmål og indikatorer. Dette arbeidet førte imidlertid aldri fram til et anbefalt mål- og resultatstyringssystem for NAV-kontorene.

Arbeids- og velferdsetaten benytter i dag et målekort i styringen av NAV-kontorene, jf tabell 5.3 for innholdet i målekortet. Kommunene kan velge å legge egne indikatorer inn i målekortene. Arbeids- og velferdsdirektoratet sendte ut i februar 2014 ut en anbefaling om fem indikatorer som kommunene kan benytte i målekortene:

- Andel som har mottatt økonomisk sosialhjelp
- Andel som er langtidsmottakere med økonomisk sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold
- Andel unge som har mottatt økonomisk sosialhjelp
- Andel mottakere av økonomisk sosialhjelp med forsørgelsesplikt for barn under 18 år i husholdningen
- Antall deltakere i kvalifiseringsprogram

I hvilken grad kommunene velger å benytte de anbefalte indikatorene er ikke kartlagt. En kartlegging som Arbeids- og velferdsdirektoratet foretok i 2012 viste imidlertid at 364 NAV-kontorer (80 pst) hadde tatt inn kommunale indikatorer i målekortet. Når det gjelder antall NAV-kontorer som hadde gjort kommunale måleindikatorer til gjenstand for aktiv datafangst siste tre måneder, var det bare 252, dvs 55 pst. Det er imidlertid grunn til å anta at flere kontorer har tatt inn dette siden kartleggingen ble foretatt, jfr anbefaling fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2014.

På statlig side er det månedlig resultatoppfølging på områder med automatisk generering av data. Det er en mer omfattende tertialvis rapportering med kvalitativ informasjon med innslag av vurderinger av resultat, beskrivelse av arbeidsmåter med mer. På kommunal side er det ulik praksis mellom kommunene for hvor ofte det rapporteres fra NAV-kontorene.

De viktigste styringssignaler og resultatkrav for NAV-kontoret kommer i forbindelse med det årlige plan- og budsjettarbeidet. Her er det identifisert utfordringer på en del områder:

- Detaljeringsgraden i de statlige styringssignalene er langt større enn i de kommunale.
- Styringssignalene (styringsdokumentene) fra stat og kommune kan komme med flere måneders mellomrom. Budsjettammen for den enkelte virksomhet i kommunen blir i mange kommuner vedtatt i juni på basis av rammene fra kommuneproposisjonen, mens mål og disponeringsbrevet fra NAV Fylke bygger på Stortingets budsjettvedtak i desember.
- Det er stilt ulike krav til økonomisk planlegging i kommune og stat. Kommunene er pålagt å ha en fireårig økonomiplan, mens staten kun har ett års budsjetter.

I følge en AFI-rapport er det en høyere andel enhetsledere i 2014 enn i 2010 som opplever at statlige resultatmål styrer ledernes oppmerksomhet bort fra viktige arbeidsoppgaver.⁶¹ Samtidig opplever lederne selv i økende grad at statlige resultatmål er til nytte i de oppgavene de står overfor som ledere i NAV. Det er forskjeller mellom små og store kontor. Videre viser rapporten til at mange ledere i liten grad oppfatter at de er involvert i planarbeidet fra kommunen og i fylket.

Funn i Arbeids- og velferdsdirektoratets undersøkelse av partnerskapet viser at en gjennomgående tilbakemelding er at den statlige styringskulturen er for detaljert og med et sterkt fokus på måling knyttet til aktivitet. NAV-ledere klarer likevel i stor grad å samordne og integrere statlige og kommunale styringssignaler. Rundt 80 % av NAV-lederne rapporterer at dette går relativt greit, i følge undersøkelsen.⁶²

5.2.3.3 Andre styringsformer

Det er etablert kvalitetssystem for deler av de statlige tjenestene. Dette inneholder beskrivelser av arbeidsprosesser og kontroll av dokumenter/info i saksbehandlingssystem knyttet til viktige punkter i arbeidsprosessen (f.eks. arbeidsevnevurderingen). Systemet er under implementering og videreutvikling. Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer at de gjennomfører tertialvise kvalitetsmålinger av arbeidsevnevurderinger og behovsvurderinger som benyttes i lokal oppfølging både i NAV-kontoret og gjennom oppfølging fra fylkeskontorene. Kvalitet i de kommunale tjenestene skal bl.a. sikres gjennom intern kontroll. Tilsyn fra Helsetilsynet av kvalifiseringsprogrammet, jf. Helsetilsynet tilsynsmelding for 2014, viser at mange kommuner ikke har en tilfredsstillende intern kontroll. Det var lovbrudd ved nesten 85 prosent av de 90 NAV-kontorene som hadde hatt tilsyn.

Direktør for tjenestelinjen sender en ukentlig e-post til alle fylkesdirektører. Denne kan inneholde saker som krever oppfølging i fylket, krav til ad hoc rapporter og ren informasjon. Fylkesleddene prøver å skjerme NAV-kontorene for tilleggsoppgaver, men denne e-posten vil ofte kreve aktivitet av NAV-kontoret.

5.2.3.4 Særskilt om Arbeids- og velferdsetatens styring av de arbeidsrettede tiltakene

Lover, regelverk, budsjettproposisjoner og budsjettinnstillinger danner rammene for styringen og prioriteringen av arbeidsmarkedstiltakene.

⁶¹ Fossetøl: NAV-reformen 2014, AFI, 13/2014

⁶² Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012): *Rapport om partnerskapet i NAV*

Statsbudsjettet er et verktøy for prioritering, styring og kontroll. I statsbudsjettet fremkommer Regjeringens overordnede politiske mål og prioriteringer knyttet til arbeidsmarkedstiltakene. Det er Arbeids- og sosialdepartementets ansvar å operasjonalisere disse målene og prioriteringene gjennom tildelingsbrevene til Arbeids- og velferdsetaten. I tildelingsbrevene fastsettes bl.a. resultatmål for virksomheten, utgifts- og inntektsrammer, budsjettfullmakter og rapporteringskrav.

Gjennom statsbudsjettet foreslår Regjeringen et bevilgningsnivå og fastsetter et overordnet måltall for tiltaksgjennomføringen på nasjonalt nivå. Dette forslaget behandles av Stortinget, som fastsetter endelig bevilgningsnivå og måltall for tiltaksgjennomføringen og gir eventuelle andre føringer for bruk av tiltaksbevilgningen. Måltallet for tiltaksgjennomføringen og størrelsen på bevilgningen blir formidlet til Arbeids- og velferdsetaten gjennom tildelingsbrevet. I tildelingsbrevet blir etaten også informert om hvordan plassene budsjetteknisk er fordelt mellom personer med nedsatt arbeidsevne og ledige. I tillegg blir etaten informert om gjeldende politiske føringer, som garantiordninger overfor ulike grupper (ungdom og langtidsledige), ulike programmer (kvalifiseringsprogrammet), prioriterte grupper og eventuelle øremerkede midler. Gitt disse føringene, har Arbeids- og velferdsetaten ansvar for styringen av arbeidsmarkedstiltakene på regionalt og lokalt nivå. Etaten skal vurdere brukernes behov og tildele hensiktsmessige arbeidsmarkedstiltak, tilpasset situasjonen på arbeidsmarkedet.

Det er usikkerhet knyttet til etatens mulighet til å realisere det eksakte måltallet for tiltaksgjennomføringen. Denne usikkerheten har bl.a. sammenheng med at prisene på enkelttiltak ikke nødvendigvis blir som planlagt, for eksempel fordi etatens forhandlinger med tiltaksarrangører kan resultere i andre priser enn ventet. Usikkerheten har også sammenheng med at det ikke er mulig å anslå presist hvilke tiltak som vil bli benyttet fremover i tid, bl.a. fordi individuelle behov skal danne grunnlag for tildeling av tiltak. Siden det er til dels store forskjeller i prisene på de enkelte tiltakstypene, kan dette påvirke den samlede gjennomsnittsprisen på tiltakene og dermed endre etatens mulighet til å gjennomføre det planlagte tiltaksnivået.

I forbindelse med budsjetteringen og styringen av arbeidsmarkedstiltakene skal det også tas hensyn til ulik regional utvikling og at tiltaksaktiviteten varierer gjennom året, bl.a. som følge av lav aktivitet i sommermånedene. I sum innebærer dette at det innenfor den gitte rammebevilgningen, kan være visse utfordringer knyttet til å gjennomføre et bestemt tiltaksnivå.

Arbeids- og velferdsdirektoratet fordeler tiltaksplassene og tiltaksmidlene ut til fylkene, fordelt på personer med nedsatt arbeidsevne og ledige. Hvordan fylkene fordeler midler og tiltaksplasser videre i organisasjonen varierer i forhold til fylkenes organisering. I hovedsak organiseres dette etter en av følgende tre modeller:

1. Fylket fordeler direkte til NAV kontor.
2. Fylket fordeler til region/ tjenesteområde, som igjen fordeler til NAV kontor.
3. Fylket fordeler til både region/tjenesteområde og/eller NAV kontor, samt tiltaksenhet.

Controllere/ tiltaksansvarlige i fylkene skal sikre at tiltaksbruken i de lokale enhetene koordineres, både på fylkes-, region- og lokalkontornivå. Fylkene styrer etter periodiserte planer som Arbeids- og velferdsdirektoratet har godkjent, og rapporterer månedlig til direktoratet om evt. avvik knyttet til aktivitet, bruk av midler og månedspriser. Rapportene benyttes for å vurdere om midler må omfordeles mellom fylkene og danner grunnlag for Arbeids- og velferdsdirektoratets rapportering til Arbeidsdepartementet.

Arbeidsrettede tiltak anskaffes i dag på tre ulike måter; gjennom direkte kjøp av tiltaksplasser fra forhåndsgodkjente leverandører, gjennom anbud etter regelverket for offentlige

anskaffelser eller som enkeltplasser fra ordinære arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner. Ved kjøp av tiltaksplasser og oppfølging av profesjonelle tiltaksarrangører har særlig NAV fylke, eller en tiltaksenhet i fylket, sentrale roller.

Arbeidsrettede tiltak styres gjennom tiltaksforskrift (typer tiltak og økonomisk ramme for disse), måltall på antall tiltak og årlig bevilgning. Det er en viss fleksibilitet knyttet til antall tiltak i snitt for året. Det brukes betydelig lederressurser på å sikre tiltaksgjennomføringen som planlagt. Etaten har jevnlig problemer med å gjennomføre det fastsatte antall tiltak.

5.2.3.5 Styringsutfordringer

NAV-kontoret skal ideelt sett styres i samarbeid, gjerne gjennom partnerskapsmøtene. I realiteten styres NAV-kontorleder fra de to eierne direkte, han/ hun deltar i ledersamlinger hos begge osv. Mål- og rapporteringsregimet er som regel mer omfattende på statlig enn kommunal side. De statlige tjenestene er mer regelstyrt enn de kommunale og det er mer omfattende faglig støtte/styring/ kvalitetssikring for statlige tjenester. Dette må dels sees i sammenheng med at nivå på arbeidsrettede tiltak og forebygging /reduksjon av folketrygdens utgifter er et helt sentrale politisk tema på nasjonalt nivå. Lederen må håndtere ulikt regelverk for statlig og kommunalt ansatte.

Fimreite og Selle⁶³ sier at både økonomistyring og rapportering finner sted i separate linjer for hver av delene i NAV-kontoret, og at det påvirker betingelsene for reell samstyring i en slik grad at parallellstyring kanskje er et mer dekkende begrep. Videre trekkes spørsmålet opp om graden av likeverdighet i partnerskapet. Asymmetrien mellom stat og kommune på de områdene som inngår i NAV, er så store når det gjelder oppgaveportefølje, ressurstilgang, beslutningsmyndighet, handlingsrom og budsjettandel – at dette gjør en reell likeverdighet mellom partene vanskelig. Fimreite og Selle sier at dermed kan man ha å gjøre med en annen organisasjonsform, med andre effekter enn det som var forutsatt.

5.2.4 Ledelse

NAV-kontorets to oppdragsgivere omtales som partnerskapet i NAV sammenheng. Partnerskapet avholder med mellomrom møter (partnerskapsmøter) hvor ulike forhold rundt NAV-kontoret drøftes. Partnerskapsmøte er et drøftingsorgan. De fleste beslutninger tas i den enkeltes styringslinje, slik som budsjett, tjenesteinnhold, måltall, etc. Valg av ledermodell for NAV-kontoret skal ifølge partnerskapsavtalen drøftes i partnerskapet. Partnerskapene står fritt til å velge ledermodell for sitt/sine NAV-kontor. Det er derfor valgt mange ulike løsninger for ledelse av NAV-kontor og i de fleste tilfeller er det enighet om valg av ledermodell. Det finnes også løsninger der en av partene får gjennomslag for sitt ønske om ledermodell selv om den andre parten ønsker noe annet.

Utviklingen fra NAV ble etablert og frem til i dag, viser at flere har forlatt en to-ledermodell til fordel for en-ledermodell. Den rådende modellen er altså en-ledermodell med kommunal eller statlig tilsatt leder. Det er pr. mars 2015 fortsatt 28 NAV-kontor med 2-delt ledelse hvor det hovedsakelig er Oslo (15) og Bergen (8) som står for disse. For øvrig er det tre kontor i Hordaland og ett i henholdsvis Hedmark og Sør-trønderlag med todelt ledelse.

Tabell 5.4 viser at 73,5 prosent av lederne i NAV-kontorene er statlig ansatt, og 26,5 prosent er kommunalt ansatt. De aller fleste NAV-kontorene har én leder. Videre viser tabell 5.5 at det er ulike løsninger hvor en leder har ansvar for flere NAV-kontor.

⁶³ Anne Lise Fimreite og Per Selle (2013): *Er offentlig partnerskap mulig?* Tidsskrift for velferdsforskning. Nr 2.

Tabell 5.4 Ledelsesform ved NAV-kontorene i februar 2015

	Felles ledelse	Todelt ledelse	Sum
Antall	426	28	454
Prosentvis	93,8	6,2	100,0
	Statlig ansatt leder	Kommunalt ansatt leder	Sum
Antall	313	113	426
Prosentvis	73,5	26,5	100,0

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet 2015

Tabell 5.5 Ledere som har ansvar for mer enn ett NAV-kontor

Antall ledere	Antall kontor
23	2
4	3
1	4
1	5
1	6

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet 2015

Særutfordringen for ledere i NAV-kontoret er å håndtere både kommunens og statens forventninger om hvordan NAV-kontoret skal bidra til å nå målene – og å balansere mellom både statlige og kommunale oppgaver og interesser. NAV-kontorets ledelse skal rapportere i to styringslinjer, forholde seg til to tariffområder og lede en organisasjon med et bredt spekter av oppgaver som krever ett personell med høy kompetanse på forskjellige områder.

Valg av ledermodell i NAV-kontorene har vært et stadig tilbakevendende tema. Partnerskapet mellom stat og kommune i NAV bygger på likeverdighetsprinsippet. Foruten kravet om samlokalisering og et definert minimum av kommunale tjenester i NAV-kontoret, kan kommunal og statlig eier selv bestemme innhold av tjenester, organisering og utøvelse av tjenestene. Det legges opp til at partnerskapet skal ha en omforent enighet om både hvilke tjenester som ligger i kontoret og hvordan kontoret organiseres mht. ledelse og utøvelse av arbeidet.

Det er i hovedsak Oslo og Bergen kommune som har valgt todelt ledelse. I sin argumentasjon for valg av todelt ledelse, har de bl.a. lagt til grunn at med et stort oppgavespenn og omfang i NAV-kontorene, så har todelt ledelse bidratt til å ivareta balansen mellom partene og sikret nødvendig ledelsesfokus på de ulike tjenestene i etablerings- og oppbyggingsfasen. Oslo kommune⁶⁴ har imidlertid vedtatt at de skal prøve ut felles leder for sine kontorer, under forutsetning at lederen må ha minst 50 pst. ansettelse i kommunen. Bergen kommune viser til gode resultater på sine resultatområder i NAV-kontoret og begrunner denne suksessen bl.a. med valg av ledermodell og kommunalt oppgaveinnhold i NAV-kontoret. Andre store byer som Trondheim, Stavanger og Kristiansand har valgt én-leder modell på sine NAV-kontor.

Oslo kommune og Bergen kommune trekker som sagt frem forankring, stort oppgavespenn, balanse mellom partene og nødvendig lederfokus som suksesskriterier ved todelt ledelse. Eierskapsmodellen krever at leder både skal rapportere i to linjer og være tilgjengelig for møter i begge linjer. Som dedikert leder for kun en av eierne, vil leder få mer tid til å følge opp den enkelte eiers krav og forventninger. I sin ledermodell mener de også at det er lettere å håndtere de ulike tariffområdene som NAV medarbeidere er ansatt under.

⁶⁴ Oslo kommune: Byrådets sak nr. 7/2014. Vedtaksdato 14. mars 2014.

Todelt lederskap omtales imidlertid ofte som en «godværsmodell», dvs. at den kan fungere dersom begge lederne er både drivende, samkjørte, tydelige og omforent om lederskapet de utøver i kontoret. Det vil være en større utfordring å fatte raske, tydelige beslutninger dersom lederne ikke er samkjørte og omforente. Manglende eller utydelige beslutninger kan være til hinder for utvikling av kontoret. Det vil dessuten være vanskeligere å smelte sammen forskjellige kulturer og begrepsbruken kan i større grad bli forvirrende (hva legges i oppfølging, mottak, veiledning osv.) når det er to ledere. Lederrollen kan være ulik fra kommune til stat, lederne kan ha ulikt fokus («seile i hver sin retning»). Hvem som bestemmer kursen til kontoret kan bli et aktuelt spørsmål ved todelte ledelse. Kontoret står i større fare for at ingen har en helhetsoversikt. Det kan lettere føre til forskjellige personalpolitikk, «mine» og «dine» ansatte, ansatte kan i større grad bli opptatt av hvem som har det best/verst. Todelt ledelse gir større mulighet for uklar ledelse og forskjellig styring. På mindre kontor kan det også være fordyrende og lite funksjonelt.

Man kan anta at kontor med en leder gir grunnlag for en bedre helhetsoversikt for lederen. En leder har totalansvar for NAV-kontorets krav og resultat i henhold til de føringer og rammer som er fastsatt og kan på bakgrunn av dette sette realistiske mål for hele NAV-kontoret og få avstemt dette i fellesskap med begge eierne i partnerskapet. Det vil være enklere å utvikle felles erkjennelse for målene blant alle medarbeiderne, skape felles meninger og felles engasjement og forpliktelse.

Beslutningsmyndigheten vil også være tydeligere i en en-ledermodell. Eierskapsmodellen og diskusjonen om statlige versus kommunale brukere/mål/metoder vil kunne tydeliggjøres mer med en leder, dvs. skape tydelighet i det utydelige for alle ansatte. En leder vil dessuten i større grad ha oversikt og kunne koordinere ressurser, kompetanse og strukturer som er tilpasset NAV-kontorets oppdrag. Det vil være lettere å gjøre bedre prioriteringer og fordeling av aktiviteter og oppgaver som samsvarer med NAV-kontorets mål. Mål- og resultatkrav vil tydeligere kommuniseres systematisk for alle ansatte og kunne følges opp med systematisk evaluering og tilbakemelding. Det vil også være naturlig å anta at det vil være enklere å utvikle en felles kultur og å utøve en felles personalpolitikk på arbeidsplassen med en leder.

To eiere gjør det imidlertid «komplisert» å være NAV en kontorleder. Begge eiere krever både rapportering og tilstedeværelse i møter, samlinger osv. Sett fra overordnet nivå kan en-ledermodellen gi svekket styring på de respektive områdene. Det kan også være mer utfordrende for en leder å forholde seg til forskjellige arbeids- og lønnsvilkår for medarbeiderne når man har ansvar for alle. Lederskapet kan også til en viss grad påvirkes av hvor lederen kommer fra, stat eller kommune.

Kvantitative undersøkelser indikerer at NAV-lederne ikke opplever partnerskapet som sådan som problematisk; de er jevnt over relativt fornøyde med partnerskapet. Ledere ved større NAV-kontor er mindre positive til partnerskapet enn ledere ved mindre kontor. Ledere ved mellomstore NAV-kontor oppgir oftest at partnerskapet mellom stat og kommune er en styrke for oppgavene som skal løses. Ledere ved store kontor oppgir oftest at de statlige resultatmålene styrer ressursbruken i NAV-kontoret vekk fra oppgaver som må prioriteres for å nå målene ved NAV-reformen.⁶⁵

NAVs todelte eierskapsmodell er særegen. Partnerskapet mellom stat og kommune i NAV bygger på likeverdighetsprinsippet. Foruten kravet om samlokalisering og et definert minimum av kommunale tjenester i NAV-kontoret, kan kommunal og statlig eier selv bestemme innhold av tjenester, organisering og utøvelse av tjenestene. Det legges opp til at

⁶⁵ NAV-reformen 2014, AFI rapport

partnerskapet skal ha en omforent enighet om både hvilke tjenester som ligger i kontoret og hvordan kontoret organiseres mht. ledelse og utøvelse av arbeidet. Ekspertutvalget registrerer at dagens partnerskapsmodell legger til grunn at beslutning om ledermodell ved NAV-kontorene skal tas i partnerskapet, men at hver av partene på selvstendig grunnlag kan bestemme om de ønsker egen leder kun for sitt område kommune/stat.

5.2.5 Ressurser

De økonomiske rammene for NAV-kontoret er overordnet sett styrt gjennom Stortingets fastsettelse av kommuneramma og driftsbevilgningen til Arbeids- og velferdsetaten. Det er ingen øremerking av ressurser til NAV-kontorene verken gjennom driftsbevilgningen til Arbeids- og velferdsetaten eller i kommuneopplegget. NAV-kontorets faktiske rammer følger derfor av kommunens prioriteringer og av hvordan Arbeids- og velferdsetaten fordeler ressursene mellom ulike organisatoriske enheter.

For Arbeids- og velferdsetaten bevilges midler til arbeidsmarkedstiltak, ytelser (folketrygden) og drift hver for seg og uten muligheter til å omdisponere mellom disse. Det innebærer som tidligere nevnt at NAV-kontorene ikke fritt kan velge mellom å yte tjenester i egen regi eller å kjøpe dem. Kommunen står fritt til å gi NAV-kontoret fullmakt til å disponere mellom kommunale tiltaksmidler og driftsmidler til kontoret.

5.2.5.1 Ressursfordeling i Arbeids- og velferdsetaten. Pengenes vei til NAV-kontoret.

Totalt antall årsverk i Arbeids- og velferdsetaten er om lag 13 100. Om lag halvparten av årsverkene i etaten nyttes til ytelsesforvaltning, 42 pst. til tjenester og åtte prosent i Arbeids- og velferdsetaten. Oppfølging av brukere er den tjenesten som det brukes flest årsverk på, mens hjelpemidler er den ytelsen med flest årsverk.

Tabell 5.6 Fordeling av årsverk i Arbeids- og velferdsetaten

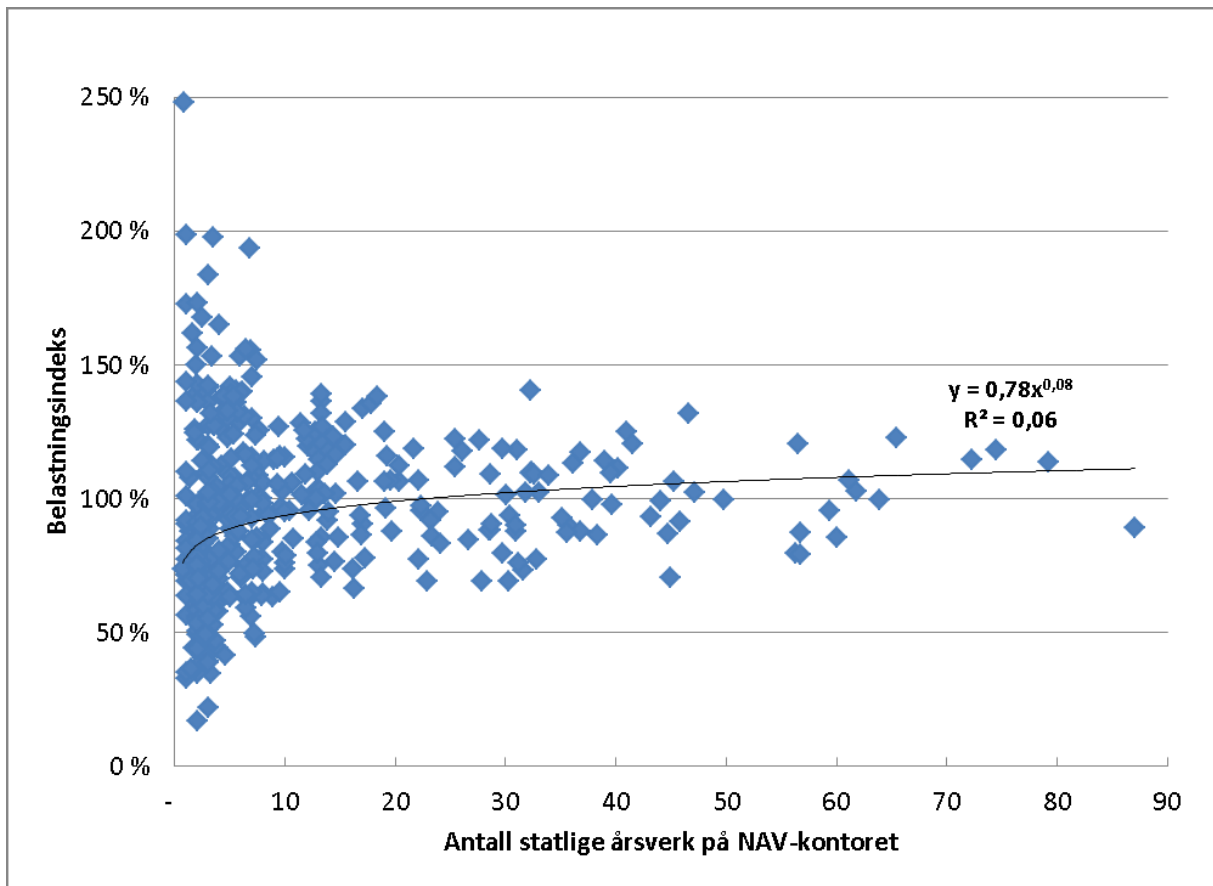
Tjenester	Årsverk	Pst.
Behovsvurdering	294	2,2
Arbeidsevnevurdering	754	5,7
Følge opp bruker	2700	20,5
Sykefraværsoppfølging	949	7,2
Arbeidsgivertjenester	306	2,3
Arbeidslivssentre	511	3,9
Sum tjenester	5514	42,0
<hr/>		
Ytelser		
Foreldrepenger og engangsstønad	435	3,3
Kontantstøtte	76	0,6
Barnetrygd	285	2,2
Bidragområdet	378	2,9
Enslige forsørgere	316	2,4
Yrkesskade og ménerstatning	84	0,6

Grunn- og hjelpestønad	105	0,8
Hjelpemidler (inkludert ortopediske hjelpemidler)	1346	10,2
Sykepenger	758	5,8
Arbeidsavklaringspenger	809	6,2
Uførepensjon	570	4,3
Dagpenger	694	5,3
Pensjon	464	3,5
Øvrige ytelser	229	1,7
Sum ytelser	6549	49,8
<hr/>		
Arbeids- og velferdsdirektoratet	1076	8,2
Sum totalt	13139	100

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapport 2014

Tjenestelinja får en andel av total driftsbevilgning. Det er ingen modell for fordeling mellom de ulike linjer i etaten. Fordelingen bygger på historisk tildeling med eventuelle justeringer begrunnet i nye satsinger mv. Tjenestelinja har en kriteriebasert modell for å fordele mellom fylkeskontorene. Den er basert på objektive behovskriterier, samt at det tas hensyn til kostnadselementer som fylkene ikke selv kan påvirke (antall kontor reiseavstander mv). Modellen er imidlertid ikke tatt fullt ut i bruk pga overgangsordninger. Det forventes at den kan tas fullt ut i bruk i 2016. Før modellen benyttes fullt ut er det en skjevfordeling til fordel for grissgrendte fylker. Fylkeskontorene har ulike modeller for å fordele mellom NAV-kontorene. Men de fleste benytter en variant av modellen for fordeling mellom fylkene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet at i gjennomsnitt har statlige veiledere i NAV-kontorene ca. 150 brukere med nedsatt arbeidsevne i sin portefølje. Det ble også, med basis i kriteriene i fordelingsmodellen til fylkene, beregnet i hvilken grad det er variasjon mellom NAV-kontorenes ressurser. Disse beregningene er illustrert i figuren under. Figuren viser spredningen av belastningen på kontorene ved beregning av en belastningsindeks for hvert av NAV-kontorene. Indeksen er definert som "Anslått behov for årsverk på hvert NAV-kontor", dividert med "Faktisk bemanning per desember-2013" på det samme kontoret.



Figur 5.2 Belastningsindeks for NAV-kontorene

Figuren viser at det er relativt store forskjeller i belastningen mellom kontorene. Forskjellene er prosentvis høyest for små NAV-kontor, mens det for mellomstore og store kontor er lavere variasjon. Belastningsindeksen viser 100 % for landsgjennomsnittet. Dersom denne indeksen er over 100 %, indikerer dette at NAV-kontoret har en arbeidsbelastning som ligger over landsgjennomsnittet.

Arbeids- og velferdsdirektoratets innrapportering til Eurostat indikerer at årsverksbruken i NAV rettet mot arbeidssøkere og yrkeshemmede/personer med nedsatt arbeidsevne har holdt seg tilnærmet konstant sammenliknet med tilsvarende tall fra før NAV ble etablert. Brukergruppene og kravene til oppfølgingsinnsats har imidlertid økt etter etableringen av NAV og innføringen av arbeidsavklaringspenger. Dette gjør at ressursituasjonen for lokalkontorene er blitt mer utfordrende enn tidligere og at antall brukere per oppfølgingsårsverk har økt betydelig etter NAV-reformen og innholdsreformen i 2010.

Ved opprettelsen av forvaltningsenheter i 2008 ga Arbeids- og inkluderingsdepartementet en føring om at NAV-kontor med tre eller færre statlige ansatte ikke skulle avgi personale til forvaltningsenhetene. Denne garantien har også blitt praktisert for senere oppgaver som har blitt flyttet ut av NAV-kontorene. For øyeblikket er det 153 NAV-kontor med tre eller færre statlige ansatte. Det innebærer at om lag 1/3 av NAV-kontorene er garantikontorer. Samtidig utgjør de statlig ansatte ved garantikontorene om lag 7 pst av alle statlige ansatte ved NAV-kontorene. Garantien legger en begrensning på Arbeids- og velferdsetatens mulighet til å disponere ressursene ut i fra variasjon i oppgavemengde for mange av NAV-kontorene. Samtidig er begrensningen knyttet til en liten andel av de samlede ressursene til NAV-kontorene.

5.2.5.2 Kommunenes ressursbruk på NAV-kontorene

Den samlede kommunale ressursbruken på NAV-kontoret er komplisert å finne ut av. Dette skyldes blant annet at det kommunale tjenestetilbudet på NAV-kontorene er ulikt.

Kommunene rapporterer på kommunal ressursbruk og årsverk til SSB. I skjemaet skal det spesifiseres hva som er lagt inn av årsverk i minimumsløsningen, og hva som er lagt inn av årsverk på de andre områdene. Dette fremkommer imidlertid ikke i KOSTRA-statistikken. I tilgjengelig statistikk fokuseres det kun på hva kommunen har lagt inn av årsverk i de enkelte KOSTRA-funksjonene og ikke ut fra organisatorisk plassering. For å forklare litt nærmere: I KOSTRA bruker en begrepet sosialtjenesten, og hva som ligger i dette varierer litt avhengig av hvilke type indikatorer en bruker. Når det gjelder årsverk i sosialtjenesten omfatter dette følgende funksjoner: Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid (f 242) og tilbud til personer med rusproblemer (f 243). Utover dette er det flere tjenester som ikke er med i begrepet, dvs. kvalifiseringsprogrammet (f 276), introduksjonsordningen (f 275) og arbeidsrettede tiltak i kommunal regi (f 273). Det betyr at dersom en kommune har lagt inn mange tjenester i NAV-kontoret, vil vi ved å bruke statistikken knyttet til KOSTRA-begrepet sosialtjenesten, ikke treffe 100 % på hvor mange årsverk det er på NAV-kontorene.

Tabell 5.7 viser nøkkeltall for utvikling av bevilgning og bemanning av sosialtjenesten de siste årene på landsbasis. Det er imidlertid variasjoner mellom kommuner. Sees det på bemanning til sosialtjenesten per 1000 innbyggere ligger landsgjennomsnittet utenom Oslo på 0,97 årsverk per 1000 innbyggere. Inkluderes Oslo er landsgjennomsnittet 1,15 årsverk per 1000 innbyggere. Det er en variasjon mellom kommunene. Variasjonen kan også illustreres ved at 10 prosentilen er på 0,43 årsverk per 1000 innbyggere, mens 90 prosentilen er på 1,37 årsverk per 1000 innbyggere.

Tabell 5.7 Nøkkeltall for utvikling av ressurser til sosialtjenesten

	2011	2012	2013
Driftsutgifter sosialtjenesten inkl. arbeidsrettede tiltak (mrd)	9 653 659	10 108 176	11 236 707
Driftsutgifter sosialtjenesten eksl. arbeidsrettede tiltak, pr innbygger 20-66	2587	2711	2981
Årsverk i sosialtjenesten pr 1000 innbyggere	1,09	1,16	1,15
Årsverk i sosialtjenesten pr 1000 innbyggere eksl. Oslo	0,9	0,99	0,98

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kostra

5.2.6 Kompetanse

Arbeids- og velferdsforvaltningen dekker et bredt spekter av kommunale og statlige tjenester, og krever kompetente medarbeidere for å sikre riktig og god kvalitet i tjenestene. I NAV sin virksomhetsstrategi forstås kompetanse som organisasjonens og medarbeiderens holdning, kunnskap, ferdigheter og evne til å finne gode løsninger for den enkelte bruker.

Det er gjennomført flere kompetansehevende tiltak og NAV har gjennom flere år arbeidet med kompetanseutvikling. I følge etaten er det imidlertid vanskelig å si noe om effekt og måloppnåelse siden behovskartlegging og evaluering i stor grad mangler.

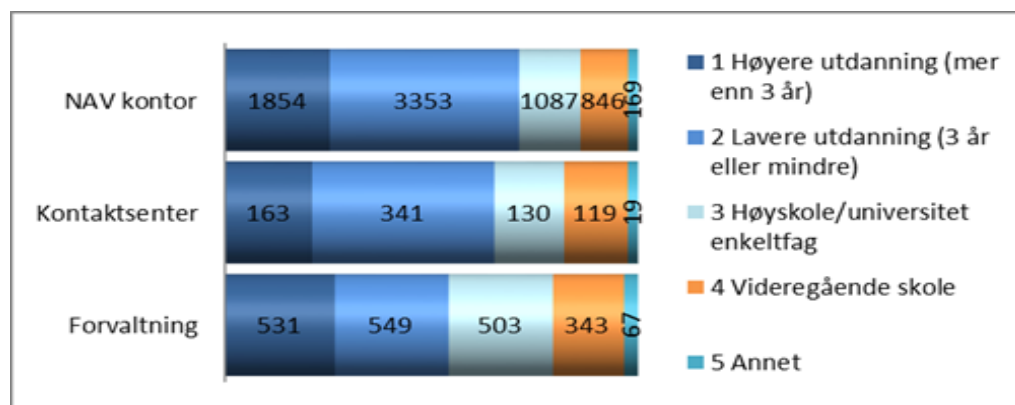
Kvalitetsmålinger og innspill fra brukere og ansatte viser at etterspørsel og behov for økt kompetanse er stor. Ulike type kompetansetiltak etterlyses, alt fra mer «skulder til skulder»

opplæring til videre- og etterutdanningsløp. AFI identifiserte flere områder med behov for kompetansebygging på og her trekkes markedskunnskap spesielt fram, dernest kunnskap om tiltak og virkemidler og regelverk.⁶⁶ Riksrevisjonen⁶⁷ påpeker at for å sikre god utvikling av kvaliteten i oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne, anbefales det å styrke veilederkompetansen, kunnskap om arbeidsmarkedet og ledelseskompetansen ved NAV-kontoret.

Utdanning for velferd Meld.St. 13 (2011-2012) viser til at det er en rekke fellestrekk som går igjen i helse- og velferdstjenestenes egne beskrivelser av behov for ny og styrket kompetanse. De trenger medarbeidere med bedre evne til å kommunisere og samarbeide på tvers av alle nivåer og sektorer. Det vises også til behov for en sterkere felles kunnskapsbasis blant medarbeiderne på områder som flerkulturell forståelse, diskriminering, arbeidslivskunnskap, brukerorientering, lov- og regelverk, juridisk grunnkompetanse og IKT-kunnskaper.

5.2.6.1 Formalkompetanse

Figur 5.3 viser fordeling av formalkompetanse i NAV-kontor, Kontaktsenter og Forvaltning. Data er innhentet fra administrative systemer⁶⁸ som favner både statlige og kommunalt ansatte. Figuren viser til både antall medarbeidere og fordeling på utdanningsnivå. I følge etatens interne rapport «*Kompetanse og kompetansearbeid i NAV 2014*» har andel medarbeidere med høyskole- eller universitetsgrad økt siste år. Økningen har vært størst ved NAV-kontorene.



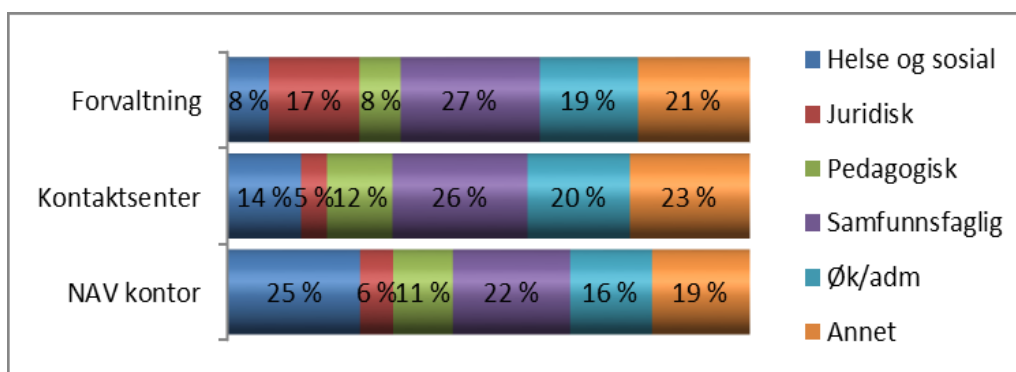
Figur 5.3 Utdanningsnivå ved NAV-kontor, Kontaktsenter og Forvaltning

Figur 5.3 viser alle registrerte utdanninger på høyskole/universitetsnivå, uavhengig av varighet. Resten utgjøres av «Annet». Andelen med juridisk utdanning er høyest ved forvaltning, noe som er naturlig. Likeledes er det naturlig at det er et større innslag av helse og sosialutdannelse ved NAV-kontoret. «Helse og sosial» har hatt en liten, men gjennomgående økning i de utvalgte enhetene. Ellers er det små forskjeller fra registreringer foretatt i 2013.

⁶⁶ Fossetøl: NAV-reformen 2014, AFI, 13/2014

⁶⁷ Dokument 3:10 (2013-2014) Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne

⁶⁸ Kompetanse@nav



Figur 5.4 Registrerte studieretninger. 2014.

En optimal fordeling av utdanninger er vanskelig å sette, men Arbeids- og velferdsdirektoratet antar at f.eks. andelen med helse- og sosialfaglig utdannelse bør være størst i NAV- kontor og andelen med juridisk utdanning størst ved NAV forvaltning. Figuren viser også tydelig at dette er tilfelle.

Tilgjengelige data i Kompetanse@NAV gir ikke grunnlag for å mene at det eksisterer kompetansebehov som må dekkes ved rekruttering av høyere utdanningsnivå og/eller spesifikk studieretning. Vekten på veiledning framover kan evt. gi større behov for pedagoger ved NAV-kontor og Kontaktsenter. Kompetansebehovene i NAV vurderes også i etatens samarbeid med universitets- og høgskolesektoren bl.a. med hensyn på etterutdanning.

5.2.6.2 Overordnet kompetansestrategi

NAV sin overordnede kompetansestrategi⁶⁹ skal understøtte virksomhetsstrategiens målbilde og innsatsområder. Formålet er primært å gi føringer for hva slags kompetanse etaten trenger. Strategien omhandler i liten grad hvordan dette skal skje, men er i stedet innrettet som et overordnet rammeverk som legger til grunn at operasjonalisering skal skje lokalt.

Kompetansestrategien omhandler primært etatens kjerneoppgaver – de brukerrettede tjenestene og ledelse. Grepene som presenteres skal gi retning og bidra til endring på disse områdene. Strategien er gjeldende for Arbeids- og velferdsdirektoratet og hele Arbeids- og velferdsetaten. Fylkesdirektørene skal gjennom det likeverdige partnerskapet med kommunene søke å gjennomføre strategien også for NAV-kontorene. Strategien er førende for aktører på det kommunale ansvarsområdet som berøres av Arbeids- og velferdsdirektoratets fagansvar. Arbeids- og velferdsetaten vil samarbeide med fylkesmenn og kommuner om iverksettelse av strategien på områder som berører partnerskapet.

I kompetansestrategien legges det til grunn at begrepet kompetanse skal inneholde elementene kunnskap, ferdigheter, evner og holdninger.

5.2.6.3 Lokal kompetansestrategi

Den overordnede kompetansestrategien legger opp til at operasjonalisering av kompetanseutvikling skal skje lokalt. Med lokalt forstår vi i hvert fylke, i hver kommune og i hvert kontor. Med andre ord vil det være ulike lokale tilnærminger til hvordan kompetansebygging faktisk skjer.

⁶⁹ Kompetansestrategi for NAV 2013-2020, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Årlige risiko- og sårbarhetsanalyser bidrar til å synliggjøre tydelige kompetansebehov lokalt. I tillegg skal erfaring gjennom resultat- og kvalitetsoppfølging synliggjøre lokale kompetansebehov. Samlet operasjonaliseres kompetanseplanene gjennom de årlige virksomhetsplanene som utarbeides av NAV fylke. Her inngår gjerne også de tiltak som er planlagt i samarbeid med fylkesmannen og de enkelte kommuner. Ansvar for gjennomføring av kompetanseutviklingen kan være delt. Kompetanseutviklingsløp kan utvikles og gjennomføres både lokalt og sentral.

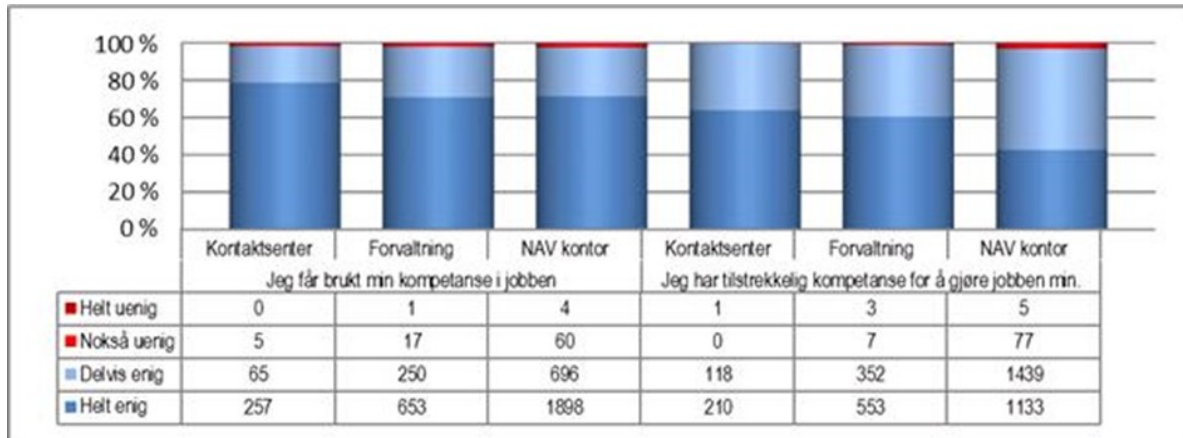
Et eksempel på dette kan være kompetansemålet «tilstrekkelig kvalitet i oppfølgings-samtalen». Dette kompetansemålet kan imøtekommes med bl.a. innføring av veiledningsplattform, innføring av arbeidsmarkedsplattform, fagdager lokalt ute i det enkelte kontor med utgangspunkt i lokale kvalitetssjekker, fagnettverk innenfor aktuelle områder (som f.eks. sykefraværsoppfølging, arbeidsrettet brukeropfølging mm.), kurs i MI (motiverende intervju), fagsamlinger i regi av Fylkesmannen og med aktiviteter i de lokale NAV-kontorene. Både i fagnettverk og i de lokale enhetene vil kommunen være en viktig bidragsyter.

Det enkelte fylkes kompetanseplan inngår vanligvis som en del av fylkets egne virksomhetsplaner, hvor oversikt over planlagte kompetanseutviklingstiltakene er satt opp. Disse vil ha lokale variasjoner og også være ulikt forankret i kommune, NAV stat, og Fylkesmann. Den lokale partnerskapsavtalen sier at NAV-kontorets ledelse skal sikre at det foreligger årlige lokale kompetanseplaner for det enkelte NAV-kontor. Det følger også av Lov om sosiale tjenester i NAV § 6, at kommunen har ansvar for nødvendig opplæring av kommunens personell i arbeids- og velferdsforvaltningen. Operasjonalisering skjer med andre ord på alle nivå. Det utarbeides både sentrale og lokale kompetanseaktiviteter mens faktisk gjennomføring og oppfølging av aktivitetene i stor grad skjer lokalt.

5.2.6.4 Kompetanseutvikling

I følge opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ble om lag 10 pst av arbeidstiden de første årene av NAV-reformen, tilsvarende en arbeidsdag annen hver uke, brukt til kompetanseheving. Mye ble gjennomført som skulder ved skulder opplæring mellom nye kollegaer i nyetablerte enheter, det være seg NAV-kontor, forvaltningsenheter eller kontaktsentre. Under reformperioden (2006-2011) ble det også igangsatt et 5-årig forsøk under navnet HUSK (høgskole- og universitetssosialkontor). Siktemålet var å styrke kunnskap og kvalitet i sosialtjenestene i NAV ved å videreutvikle og utvikle nye og likeverdige samarbeidsformer mellom sosialtjenesten, forskning, utdanning og brukere. Forsøket pågikk i Stavangerregionen, Midt-Norge, Osloregionen og Agder - og skulle bidra til å styrke praksisbasert forskning og utvikle en mer kunnskapsbasert yrkesutøvelse. Ut over dette har også Fylkesmannen hatt oppdrag fra direktoratet med ulike kompetansetiltak; herunder psykisk helse og kvalifiseringsprogrammet. I forbindelse med større innholdsreformer, som pensjonsreformen og innføring av arbeidsevnevurdering, arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogrammet ble det gjennomført større, samlede kompetansetiltak i NAV med sentralt utarbeidede opplæringsprogram.

På NAV-kontorene er det ikke definert eksplisitte kompetansekrav til de ulike oppgavene som skal utføres. Dette gjør det utfordrende å vurdere om den kompetanse som medarbeiderne har er relevant og tilstrekkelig.



Figur 5.5 Ansattes vurdering av om de får brukt sin kompetanse i jobben og om de har tilstrekkelig kompetanse til å gjøre jobben sin

I en kartlegging i forbindelse med gjennomføring av medarbeiderundersøkelser blant statlige ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen oppgir ca. $\frac{3}{4}$ at de får brukt kompetansen sin. Kun en liten andel mener å sitte på kompetanse som ikke blir benyttet. Figuren overfor viser at ca. 70 % av de ansatte på kontaktsentrene har tilstrekkelig kompetanse til å løse oppgavene i jobben tilfredsstillende, mens andelen ved forvaltning og NAV-kontoret utgjør ca. 60 % og vel 40 %. En relativt stor andel ansatte ved NAV-kontorene sier seg bare delvis i enig at de har tilstrekkelig kompetanse. Dette kan tyde på at de ansatte ved NAV-kontorene enten ikke har riktig kompetanse til jobben som skal utføres eller besitter en kompetanse de ikke får benyttet. Resultatene indikerer at de ansatte har et kompetansebehov og dette samsvarer også med tilbakemeldinger fra enkelte brukeropplevelser. Denne kartleggingen gir foreløpig ikke grunnlag til å konkludere generelt på om NAV-ansatte har riktig kompetanse, eller hvor det evt. er mangler. Det foregår utvikling med sikte på videre kartlegginger, slik at det defineres konkrete krav til den enkelte rolle. Når ansatte måles opp mot slike krav, vil man trolig ha høyere presisjon på «hvor skoen trykker».

Rambølls⁷⁰ utredning om kompetansebehovet i arbeids- og velferdsforvaltningen viser til at NAV-ansatte har tilfredsstillende kompetanse for å ivareta sentrale oppgaver i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det mener flestparten av lederne ved både NAV-kontor og forvaltningsenhetene. Samtidig gir en relativt stor andel uttrykk for at de i bare noen grad har riktig kompetansesammensetning ved sitt kontor/enhet. Rapporten viser også at høyere utdanning ses på som svært viktig ved fremtidig rekruttering, og at utdanningstilbudet dekker de mest sentrale kompetanseområdene i arbeids- og velferdsforvaltningen.

I følge en AFI-rapport er det en tydelig utvikling i retning av at veilederne skal dekke et mindre tjeneste- og kompetansespekter i dag enn i starten av reformen. Mens over 60 % av lederne i 2008 oppga at alle veilederne skal dekke hele tjenestespektret, så er det 37 % som oppgir det i dag. Videre viser undersøkelsen at bare 16 % av de ansatte er fornøyd med den opplæringen de har fått. Når det gjelder kilde til læring fremheves egentrening/selvlæring og læring av kollegaer i eget kontor som de desidert viktigste opplæringskildene (75 %). Mer formalisert opplæring er mindre betydningsfull enten den kommer fra direktoratet, fylket, fylkesmannen eller kommunen. I tillegg synes denne opplæringen nesten å ha blitt halvert fra 2008 til 2014.⁷¹

⁷⁰ Rambøll (2010): Utredning av hvordan tilbud innen for høyere utdanning kan bidra til å dekke langsiktig kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen.

⁷¹ Fossetøl: NAV-reformen 2014, AFI, 13/2014

5.2.6.5 Sikre felles basiskompetanse

Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomfører nå en pilot i fylkene Nordland, Troms og Finnmark, med 4 deltakere fra hvert fylke i perioden 8. september 2014 til 1. mars 2015. Opplæringsopplegget «NY i NAV» er første ledd for å sikre basiskompetansen i etaten. Dette har som formål å:

- bidra til lik og god kvalitet i opplæring av nytilsatte uavhengig av hvor du er tilsatt
- bidra til å sette nytilsatte i stand til å føle mestring i jobben så raskt som mulig
- bidra til en gjennomtenkt og forutsigbar bruk av prøvetiden.

Erfaringer fra piloten skal gi grunnlag for å vurdere full implementering i NAV-kontorene i løpet av 2015 for både statlig og kommunalt ansatte.

5.2.6.6 Generalist eller spesialist?

Kompetanse ved NAV-kontorene var i etableringsfasen ofte knyttet til spørsmålet om hvordan integreringen av tre ulike kunnskapssystemer foregår i praksis og i hvilken grad det utvikles et felles fundament for en ny yrkesrolle på de lokale NAV-kontorene. Overgangen fra en tradisjonell saksbehandlerrolle til en veilederrolle som skulle vektlegge brukerrosettning og arbeidsretting la bestemte føringer på hvilke type kunnskap som ble sentral ved det lokale NAV-kontoret. Uni Rokkansenteret⁷² identifiserte i sin undersøkelse at mange oppfattet at deres egen profesjons- og fagkompetanse var blitt nedvurdert i etableringen av en ny generalistrolle. Denne kritikken kom oftest fra sosialarbeidere og tidligere trygdefunksjonærer. Etter hvert som reformen gikk seg til, ble tendensene å organisere med sikte på spissing av arbeidsoppgavene – særlig ved de større kontorene. I følge rapporten har det i realiteten skjedd en re-spesialisering når det gjelder organisering av arbeidsoppgavene i NAV. Dette har medført at de ansatte i større grad enn tidligere oppfatter seg som spesialister på sine arbeidsområder. I tillegg har det også ført til sterkere skille mellom den statlige og den kommunale (sosialfaglige) delen av NAV, selv om samarbeidet mellom de to som regel beskrives som godt.

En stor omstilling som NAV-reformen, har ført til at mange ansatte har fått nye roller og med påfølgende opplæringsbehov. AFI⁷³ peker på fire endringer som har hatt betydning for de ansatte og opplæringsbehov: 1) partnerskapet med tilhørende samarbeid på tvers, samt bruk av nye fagsystemer, 2) opprettelsen av forvaltningsenhetene og tapping av regelverkskompetanse, 3) stadig introduksjon av nye statlige systemer, regelverk og verktøy som alle skal læres opp i og 4) organisering av to avdelinger -mottak og oppfølging.

Kompetansen til de ansatte på NAV-kontoret må sees i sammenheng med de oppgaver som faktisk skal løse og hvordan man løser dette. Det må sees nærmere på fordeling av mengde og type arbeidsoppgaver mellom ansatte og om graden av oppgaveintegrasjon mellom statlig og kommunalt ansatte. Det handler om organisering av mottak og oppfølging, om teamorganisering og om faktorer som arbeidsmiljø, turnover og sykefravær.

5.2.6.7 Arbeidsmarkedskompetanse

Flere evalueringer fra reformperioden har vist at NAV- veiledere hadde svak arbeidsmarkedskompetanse. Arbeidsmarkedskompetanse går ut på at veileder forstår hvordan arbeidsmarkedet fungerer, hvilke stillinger som blir ledig, hvilke typer kompetanse ulike typer

⁷² Helgøy/Kildal/Nilssen (2011): *Mot en spesialisert veilederrolle i NAV?*, Uni Rokkansenteret

⁷³ Fossetøl/Breit/Borg (2014) *NAV-reformen 2014*, AFI

stillinger krever, hvilke bistand personer i marginaliserte grupper trenger når de forsøker å komme i arbeid og sist men ikke minst hvilke interesser, motiver og verdier bedrifter handler ut i fra når de rekrutterer medarbeidere. Like viktig er det å kunne fremgangsmåter for å etablere nettverk og samhandling med arbeidslivet i oppfølgingen av brukere.

Arbeidsforskningsinstituttet har nylig kartlagt arbeidsmarkedskompetansen i NAV. Kartleggingene antyder at arbeidsmarkedskompetansen fortsatt er varierende og moderat blant ansatte ved NAV-kontorene. Lederne, særlig på de små kontorene, vurderer sine medarbeideres kompetanse på markedsarbeid som bra, både når det gjelder formidling og rekruttering. På store NAV-kontor vurderer lederne de ansattes kompetanse som mye lavere.⁷⁴

Ansattes svar fra andre undersøkelser (Fossestøl, m.fl.:2014) viste at markedskunnskap er det området som flest peker ut som det de har behov for kompetansebygging på. Her er det imidlertid også store forskjeller mellom store og små NAV-kontor. Evalueringen NAVs formidlings- og rekrutteringstjenester indikerer at ansatte på store NAV-kontor har i større grad behov for kompetanse knyttet til arbeidsmarkedet.

Når det gjelder kompetanseutvikling på lokalkontorene, er det i særlig grad e-læringsystemene på NAVs intranett «Navet» som brukes, fulgt av læring på arbeidsplassen i form av fadder- og mentorordninger og læring fra kollegaer. Deltakelse i faglige nettverk og på fagdager er også viktige kompetansefremmende tiltak i NAV.⁷⁵

Når det gjelder kunnskaps- og kompetanseutvikling, legger *Kompetansestrategien for NAV 2013-2020* til grunn at operasjonalisering skal skje på lokalt plan. Til tross for dette, tyder observasjonene på at de ansattes fagkompetanse benyttes i for liten grad, både i sentralt og lokalt utviklingsarbeid. Ferdige modeller eller rutiner blir pålagt uten at det nødvendigvis dekker lokale behov. Disse problemstillingene er velkjente jfr. Alm Andreassen/Fossestøl «*For at NAV-reformen skal nå sine mål, synes det nødvendig at staten fortsetter å utvikle en bistand som i større grad svarer til situasjonen ute på lokalkontorene*». Resultatene fra organisasjonsundersøkelsen i NAV (november 2014) bekrefter noe av dette bildet – hvor muligheten for innovasjon og læring – kommer dårligst ut hos medarbeiderne på NAV-kontorene. Ekspertgruppen registrerer at en relativt stor andel ansatte ved NAV-kontorene bare er delvis enig i at de har tilstrekkelig kompetanse for å gjøre jobben sin. Ekspertgruppen har også merket seg at de ansatte ved kontorene ikke er fornøyde med den opplæringen de har fått. Innspill fra referansegruppen understøtter forskning og NAVs egne kartlegginger hva gjelder kompetanse og kompetansebehov blant ansatte ved kontorene (både statlige og kommunalt ansatte). Ekspertgruppen mener at nye medarbeidere må få tilstrekkelig opplæring i nødvendig basisferdigheter knyttet til utøvelsen av jobben. Utprøvingen av opplæringsopplegget «Ny i NAV» kan gi nyttige erfaringer i forkant av en implementering som er gjeldende for alle nyansatte ved NAV-kontorene.

5.2.7 IKT

IKT-systemene i NAV er sentrale når det gjelder å styre arbeidsflyt og informasjonsutveksling på NAV-kontorene. De styrer også i stor grad oppfølgingsprosesser overfor, og kommunikasjon med, brukerne. På disse måtene har IKT-systemene betydning for både brukeropplevelser og overgang til arbeid.

⁷⁴ Svenn-Erik Mamelund og Steinar Widding (2014): "NAV's formidlings- og rekrutteringstjenester". Høgskolen i Oslo og Akershus - Arbeidsforskningsinstituttet. AFI- rapport 14:2014.

⁷⁵ Svenn-Erik Mamelund og Steinar Widding (2014): "NAV's formidlings- og rekrutteringstjenester". Høgskolen i Oslo og Akershus - Arbeidsforskningsinstituttet.

IKT-systemene som benyttes ved NAV-kontorene er fortsatt i hovedsak de systemene som de tidligere etatene benyttet. Arena benyttes i oppfølging av arbeidssøkere og personer med redusert arbeidsevne. Systemet kommer fra Aetat. Det er videreutviklet slik at det også er mulig å bruke for oppfølging av deltakere i kvalifiseringsprogrammet og er dermed benyttet også innenfor det kommunale ansvarsområdet. Kommunene har sine egne systemer for behandling av økonomisk sosialhjelp og oppfølging av brukere, hvor det er tre hovedleverandører av kommunale saksbehandlingssystemer. Infotrygd benyttes for behandling av ytelser fra trygdeetaten med unntak av for pensjon og uføretrygd som behandles i Pesys. Infotrygd er trygdeetatens edb-system som ble utviklet på slutten av 70-tallet. Pesys er et system som ble utviklet for å håndtere pensjonsreformen, tatt i bruk i 2009, og som fra 2015 er oppgradert for å håndtere ny uføretrygd. Infotrygd og Pesys er først og fremst verktøy som benyttes på forvaltnings- og pensjonsenhetene, men er også en del av den forberedende saksbehandlingen på NAV-kontorene. For å sikre kommunikasjon, meldinger og oppgaver internt i Arbeids- og velferdsetaten utviklet etaten Gosys. Det ble tatt i bruk fra 2009. For å gi ansatte ved NAV-kontorene oversikt over brukeres historie på tvers av de ulike systemene ble det i forkant av NAV-reformen utviklet et eget system, Personkortet. Saksbehandlingen må imidlertid likevel foretas i de enkelte fagsystemene da Personkortet kun henter informasjon fra fagsystemene og ikke er utviklet for å gi tilbakemeldinger til fagsystemene.

Gjennom IKT-moderniseringen har det blitt etablert et system for innsyn i egen sak og for sikker kommunikasjon mellom bruker og ansatt. Dette gir tilgang til samme informasjon for ansatt og bruker og vil forenkle kommunikasjonen mellom veileder og bruker. Fra våren 2014 ble også en selvbetjeningsløsning for dagpengesøknader tatt i bruk.

Selvbetjeningsløsningen har blitt godt mottatt og direktoratet anser det som realistisk at 65 pst. av brukerne vil benytte denne i løpet av våren 2015.

Også for IKT-utvikling er ansvarsdelingen mellom stat og kommune uendret med NAV-reformen. Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører betydelig utvikling av sine systemer gjennom øremerkede bevilgninger på statsbudsjettet. Prosjekt 1 som ble påbegynt i 2012 og slutføres i 2015 har hatt en samlet økonomisk ramme på 1,75 mrd. kroner. Prosjektet har imidlertid ikke fullt ut levert i forhold til de opprinnelige ambisjoner. Dette har blitt grundig belyst gjennom to høringer i Kontroll- og konstitusjonskomiteen i november 2014 og februar 2015. Det er planlagt ytterligere to prosjekter innen IKT-utviklingen. Planene for de to kommende prosjektene skal gjennom statens rutiner for kvalitetssikring og regjeringen har varslet at Stortinget vil bli invitert til å fatte beslutninger om Prosjekt 2 i statsbudsjettet for 2016. Moderniseringen er viktig bl.a. for at NAV skal kunne betjene brukerne på en hensiktsmessig måte og gi brukerne anledning til innsyn, selvbetjening og kommunikasjon på flere plattformer. Dette har ekspertgruppen drøftet nærmere i delrapporten.

Staten innfører selvbetjeningsløsninger og innsyn i egen sak. Kommunene (mange) har også etablert systemer for innsyn i egen sak på andre saksområder, for eksempel når det gjelder plan- og byggesaker. Dette er en teknologistyrte del av kommunene, og hvor kommunene sparer mye tid ved at innbyggerne orienterer seg selv. For bygg- og plansaker er det også klare offentlighetskrav til prosessen for å håndtere naboinnsigelse mv. For sosialtjenesten skal naboer verken ha kunnskap eller innsyn. Det er derfor mindre å hente for kommunene ved å utvikle disse saksbehandlingsløsningene. Dette kan være årsaken til noe av ulikheten mellom kommune og stat for IKT-utviklingen i NAV-kontorene. Kommunen prioriterer IKT-ressursene der de har mest å hente. Akkurat som Arbeids- og velferdsetaten prioriterer ytelsene hvor det er mest å hente for den interne effektiviteten og brukertilfredsheten.

5.2.7.1 IKT-systemenes betydning for oppgaveløsningen

IKT er en sentral del av jobbhverdagen til NAV-kontoransatte ved at saksbehandlingen skal dokumenteres i de ulike systemene. For mange NAV-kontoransatte oppleves det at det er behandlingen i IKT-systemene som styrer arbeidshverdagen og ved beskrivelse av egne arbeidsoppgaver viser saksbehandlerne til hvilket IKT-system de arbeider.⁷⁶ IKT-systemene styrer dermed i stor grad hvilke oppgaver som skal gjøres, og prioriteringen mellom oppgavene. På noen områder gir de dessuten føringer for hvordan oppgavene skal løses, for eksempel når det gjelder ulike oppfølgingsprosesser for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Styringen av arbeidsoppgavene gjennom IKT-systemene skal sikre et kvalitetsmessig godt innhold i tjenesten og en viss ensartet praksis mellom de ulike kontorene. Denne standardiseringen av arbeidsprosessene kan komme i konflikt med arbeidsmengden til de ansatte og deres oppfatning av hva som er de ”egentlig”, viktige oppgavene blant annet når det gjelder å få folk over i arbeid.⁷⁷ AFI peker også i sin studie på en slags målforskyvning ved at IKT-systemene gir mindre helhet i den arbeidsrettede oppfølgingen fordi fokuset flyttes over på registrerings- og dokumentasjonskrav.⁷⁸

Avhengig av hvordan IKT løsningene benyttes lokalt, og den datatekniske kompetansen hos veileder, kan det tenkes at systemene i noen tilfeller kan innskrenke handlingsrommet og bruken av skjønn på en slik måte at det ikke gagnar de overordnede målene til NAV. Dette henger dessuten sammen med diskusjonen om detaljeringsgraden i mål- og resultatstyringen av NAV da grunnlaget for rapportering oppover i systemet ofte ligger i registreringer i IKT-systemene.

AFI peker også på at manglende koordinering mellom statlige og kommunale systemer skaper dobbeltarbeid og utgjør arbeidsbelastninger der stat og kommune arbeider tett sammen. I tillegg er det noen steder knyttet misnøye til en statlig dominans på IKT-siden i NAV.

5.3 Samhandling med andre enheter i NAV og kommunen

NAV-kontorets samhandling med fylkeskontoret, kontaktsentrene og forvaltningsenhetene har betydning for brukernes opplevelse av den samlede oppfølgingen de får fra NAV og vil påvirke mulighetene til å forbli/ komme i jobb. En del av NAVs brukere er dessuten i en livssituasjon som gjør at de har behov for andre kommunale tjenester enn sosiale tjenester. Avhengig av hvorvidt disse har blitt lagt inn i NAV-kontoret vil derfor NAV-kontoret måtte samarbeide med kommunale enheter innenfor introduksjonsordningen, helse, barnevern og bolig for å kunne gi en helhetlig oppfølging når det gjelder overgang til arbeid og aktivitet. En del brukere vil også kunne være aktuelle for deltakelse på arbeidsmarkedstiltak i regi av kommunale tiltaksenheter. Det vil også være brukere som trenger tjenester fra både 1. og 2.linjen.

5.3.1 Fylkeskontoret

Det pr. i dag 19 fylkeskontor. Rent organisatorisk er NAV Fylke bindeleddet mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og det enkelte NAV-kontor, spesialenheter og partnerskapet

⁷⁶ Røhnebæk: Structured flexibility, 2014, PhD UiO

⁷⁷ Som nevnt i kapittel 3 har man i tillegg utviklet pedagogiske standarder for den arbeidsrettede oppfølgingen.

⁷⁸ Fossetøl: NAV-reformen 2014, AFI, 13/2014

i den enkelte kommune. NAV Fylke får sitt oppdrag gitt gjennom årlig oppdragsbrev (mål- og disponeringsbrev) fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Videre gis det ukentlige samleoppdrag (ukemail) fra arbeids- og velferdsdirektoratet hvor NAV Fylke løpende får i oppdrag å iverksette, implementere og/eller følge opp ulike type oppgaver og aktiviteter. NAV Fylke har ansvar for risikovurdering, planlegging, gjennomføring, oppfølging, utvikling og rapportering av tildelte oppgaver gitt i oppdrag fra overordnet instans.

NAV Fylke følger opp den statlige oppgaveporteføljen i NAV-kontorene. Videre sikrer NAV Fylke oppfølging og samhandling med den enkelte kommune (partnerskapet) i sitt fylke. I tillegg til jevnlige møter i partnerskapet, brukes det en del ressurser sammen med den enkelte kommune der det oppstår spesielle utfordringer i løpet av et år. NAV Fylke er det koordinerende bindeleddet mellom NAV og kommunene, helsevesen, fylkeskommune, fylkesmann, brukerorganisasjoner, skoler, høyskoler og andre utdanningsinstitusjoner, medier, tiltaksarrangører, ulike type bransjeorganisasjoner, legeförening, NHO, KS, etc.

NAV Fylke skal jobbe med kompetanseutvikling og har flere øremerkede stilinger på ulike politiske satsingsområder (eks. Jobbstrategien, Psykisk Helse, Raskere tilbake etc.). NAV Fylke har det samlede HR ansvaret for statlig ansatte i NAV-kontoret, noe som innbefatter bl.a. tilsettingssaker, tvistesaksbehandling, oppfølging om samhandling med fylkestillitsvalgte, arbeidsmiljøutvalg, bedriftshelsetjeneste, HR rådgivning, personalforvaltning etc. På økonomisiden har fylkeskontoret ansvar for driftsbudsjett, tiltaksbudsjett, husleiekontrakter, driftsavtaler med den enkelte kommune etc.

På utviklingssiden skal NAV Fylke ha en sentral rolle knyttet til ledelsesutvikling, fagutvikling, opplæring for nyansatte, samhandling i brukerutvalg osv. En viktig del av NAV Fylke sitt oppdrag er å være synlig i samfunnsdebatten, sikre at NAV deler kunnskap med omverdenen og internt i egen organisasjon.

Fra etablering av NAV og frem til i dag har det vært store endringer i organisasjonen. NAV Fylke sitt ansvar for etablering av NAV-kontor og forvaltningsenheter er unnagjort. Videre er ansvaret for NAV Forvaltning flyttet ut fra tjenestelinjen, hvor NAV Fylke ligger organisert, og over til ytelseslinjen. Oppgaveporteføljen til NAV Fylke er dermed blitt noe smalere og mer spisset mot de kjerneoppgavene til NAV-kontorene.

Utvalget har i sitt kartleggingsarbeid fått ulike tilbakemeldinger på NAV Fylke sin funksjon og virkemåte. Det gis variable tilbakemeldinger fra NAV-kontorene rundt omkring i landet på hvordan NAV Fylke fungerer for NAV-kontorets utviklingsarbeid. Ekspertgruppen drøfter fylkesleddets rolle og oppgaver i sammenheng med utvikling av NAV-kontorene, styring og ledelse i kapittel 9.

5.3.2 NAV Kontaktsenter

NAV Kontaktsenter består av 18 kontaktsentre, samt NAV Servicesenter (NSS) på Mo. Det er vel 1000 ansatte i NAV Kontaktsenter. Kontaktsentrene er knyttet sammen i én kø og besvarer samtaler fra hele landet. Ved å benytte ulike tastevalg, kan brukerne få spesialisert veiledning innenfor fagområder som foreldrepenger, pensjon, arbeidsgiver og internasjonalt. Videre betjener NAV Kontaktsenter e-post til etaten, samt sosiale medier for foreldrepenger. Kontaktsentrene skal bl.a. levere en kompetent og effektiv førstelinjetjeneste til brukere og samarbeidspartnere over telefon og bidra aktivt til å støtte arbeidet i NAV-kontor, markedsenheter, forvaltnings- og spesialenheter mv. Kontaktsentrene håndterer om lag 7.9 millioner samtaler pr. år og er en viktig del av NAVs kanalstrategi, ikke minst for å avlaste NAV-kontorene på områder hvor informasjon og veiledning over telefon er en fullgod tjeneste til bruker.

NAV Kontaktsenter samhandler med mange internt i NAV og har egne samhandlingsavtaler bl.a. med NAV-kontor, NAV Fylke, NAV Forvaltning og den enkelte kommune. I kontaktsenterstrategien finnes det en stor og utførlig beskrivelse av rutiner og metoder for arbeidsutførelse og samhandling. NKS opererer etter «en-kø» prinsippet og har utviklet et nasjonalt system for håndtering og oppfølging av telefonhenvendelser og epost henvendelser.

Det foreligger tjenestepakker som beskriver de aller fleste områdene NAV Kontaktsenter betjener. Tjenestepakkene beskriver grensesnitt, dvs. hva som er NAV Kontaktsenter sine arbeidsoppgaver og ansvarsområde og hva som ligger utenfor deres ansvarsområde. Kontaktsentrene besvarer alle telefoniske henvendelser innen NAV, statlige som kommunale. Eneste unntak er Oslo og Bergen Kommune som ikke har ønsket å inngå samarbeid med staten på telefonisiden.

5.3.3 Forvaltnings/pensjonsenhetene

Som en del av NAV-reformen ble det opprettet spesialenheter knyttet til ytelsesforvaltning, for å frigjøre tid til oppfølging av brukerne på NAV-kontoret, jf. Delrapport 1. Det ble etablert fem pensjonsenheter, mens forvaltningsenhetene ble etablert fylkesvis.

Forvaltningsenhetene har senere blitt sentralisert og spesialisert.

Saksbehandlerne på forvaltningsenhetene har ikke direkte brukerkontakt, så kommunikasjonen går ofte gjennom NAV-kontoret. Delrapport 1 viste at 2/3 av henvendelsene til NAV-kontoret handler om økonomiske ytelser; generell informasjon og veiledning, innlevering av søknader, spørsmål om saksbehandling, meldekort og utbetalingsopplysninger. Dette indikerer at det er behov for samhandling mellom veileder på NAV-kontoret og forvaltningsenhetene for å håndtere de henvendelser som veileder på NAV-kontoret ikke kan besvare direkte. I forbindelse med selve ytelsesbehandlingen og de grensesnittene som er etablert mellom forvaltning og NAV-kontor når det gjelder saksbehandling og vedtaksmyndighet er det også behov for samhandling.

AFI⁷⁹ spør i sin rapport om organisering av NAV-kontorene hvordan medarbeiderne vurderte samarbeidet mellom NAV-kontoret og forvaltnings- og pensjonsenheten. Om lag 40 pst er godt eller svært godt fornøyd med. Sammenlignet med 2010 ser man at det er en signifikant forbedring i opplevd samhandling mellom NAV-kontorene og pensjonsenheten, og en noe svakere positiv utvikling når det gjelder forvaltningsenhetene.

Det synes å være lokale forskjeller på hvordan samarbeidet fungerer. Ved å skille mellom respondenter fra kontor av ulik størrelse finner forfatterne at de små kontorene er mest fornøyd (om lag 55 pst) og de store og mellomstore minst fornøyd (om lag 33 pst).

Gjennom intervjuer finner forfatterne at veilederne på lokalkontorene mener samarbeidet med forvaltningsenhetene i stor grad er preget av dobbeltarbeid. Det dreier seg om at lokalkontoret forbereder vedtak og innstiller, og at dette vurderes på nytt av forvaltning. I tillegg blir saker sendt tilbake til lokalkontoret ved mangler. Saksbehandlere ved lokalkontorene må dessuten ofte veilede brukere i kompliserte regelverkssaker uten den nødvendige kompetansen.

Det påpekes i rapporten at diskusjonene mellom lokalkontorene og forvaltningsenhetene i liten grad er satt i system som en del av NAV som lærende organisasjon.

⁷⁹ AFI-rapport 13/2014

5.3.4 Introduksjonsprogrammet

Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. For å sikre gode og målrettede tiltaksløp for hver enkelt deltaker, er det viktig at NAV og kommune samarbeider.

Et hovedhensyn i integreringen av nyankomne innvandrere er å styrke koblingen til arbeidsmarkedet. En samordning av arbeidet med introduksjonsordningen og det lokale NAV-kontoret kan gjøre det lettere for kommunene å følge opp denne politikken. Hvorvidt introduksjonsordningen legges inn i NAV, varierer fra kommune til kommune. En analyse gjennomført av Rambøll⁸⁰ viste at 43 pst av kommunene som inngikk i undersøkelsen hadde lagt forvaltningen av introduksjonsordningen til NAV. I Rambølls undersøkelse oppga flere kommuner at de ønsker en samorganisering for å sikre en bedre koordinering av kompetanse- og tiltaksressursene overfor målgruppen.

Det er viktig at gruppen nyankomne prioriteres, og at arbeidet med oppfølging av deltakere i introduksjonsordningen samordnes mellom den instansen i kommunen som forvalter introduksjonsordningen og NAV. Samarbeidsutfordringer knytter seg ofte til ønsket om å bruke NAVs kompetanse og virkemidler. Dette kan for eksempel være:

- manglende samarbeid om tiltakskjeding for deltakere i introduksjonsprogrammet
- i hvilke faser ulike tiltak og avklaringer skal tilbys den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet
- tiltak, herunder rett tiltak til rett person til rett tid

Hensikten er å sikre en klar arbeidsdeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker. Dette kan gjøres enten gjennom en særskilt samarbeidsavtale som regulert i rundskriv A-27/2007 om samarbeid mellom kommunen og arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, eller ved at tilsvarende innarbeides i samarbeidsavtalen om NAV-kontoret. Rundskrivet gir retningslinjer for hvordan dette samarbeidet mellom den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten skal foregå, samt regler for samordning av ytelser mellom de to respektive parter.

Sentrale funn i Rambøll-rapporten viser at bedre samarbeid mellom aktørene gir økt resultatoppnåelse. Undersøkelsen gir grunnlag til å anta at introduksjonsordningen har et stort potensiale til å kunne oppnå bedre resultater dersom aktørene med ansvar for introduksjonsprogrammet samarbeider bedre. Flere deltakere vil kunne gå over til arbeid eller utdanning etter avsluttet program dersom kommune og stat samordner sin innsats. Dette gjelder både når introduksjonsordningen er organisert i NAV, og når introduksjonsordningen er organisert utenfor NAV. Videre viser Rambøll til at samarbeidet med ikke NAV utnyttes i tilstrekkelig grad i de kommunene hvor forvaltningen av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV. I underkant av halvparten av kommunene i studien har en skriftlig samarbeidsavtale med NAV om introduksjonsprogrammet. Bedre resultater vil også kunne oppnås dersom samarbeidsrelasjonen mellom voksenopplæring og enhet i NAV/kommune med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen blir bedre.

5.3.5 Andre kommunale enheter

Det jakes stadig på gode tverrfaglige samarbeidsmodeller som fungerer i praksisfeltet. Tverrfaglig team er for eksempel en måte å organisere arbeidet på, ved at man ser bedre

⁸⁰ Rambøll (2011): *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*

helhet og sammenheng i tjenestetilbudet til en bruker. Andre begreper kan være ansvarsgrupper eller koordinerende team som har de samme elementene til felles – samarbeidet skal komme brukeren til gode - i den betydning at aktørene har satt felles oppgaver og mål. Det finnes uansett ingen snarveier som fremmer gode samarbeidsmodeller. Gjennom styrings-signaler kan det uttales en forventning om samarbeid, og enkelte profesjoner har en lovhjemlet plikt til å samarbeide tjenestene imellom. Forventningen om at fagfolk som tjenestegivere skal samarbeide, kan utfordres av organisatoriske forhold. Det finnes utallige forsøk og prosjekter på å finne fram til den gode samarbeidsmodellen og det finnes like mange modeller som lokale forhold. Imidlertid identifiserte Winsvold⁸¹ noen kjennetegn ved gode samarbeidsmodeller knyttet til samordning av tjenester til utsatte barn og unge. Avgjørende faktorer er ledelsesforankring, fast struktur på samarbeidet, med klar ansvarsfordeling og klare oppgaver. Videre må man kjenne hverandres ansvarsområde, klargjøre forventninger, vise respekt for de ulike fagområdene, bygge opp personlige relasjoner, felles kursing og møteplasser, samt utarbeide skriftlige rutiner som sikrer gode tilbakemeldinger

5.3.5.1 Helse

Helsetjenestene er organisert med en kommunal førstelinjetjeneste og en statlig andrelinjetjeneste. Formålet med helsetjenestene er generelt å fremme folkehelse, trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold, og å søke å forebygge og behandler sykdom, skade eller lyte. Formålet med sosialtjenestene er å fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling og å forebygge sosiale problemer. Videre er oppgaven å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre. Ofte vil brukere ha behov for både helse- og sosialtjenester, noe som ikke minst vil være tilfellet for mange av NAVs brukere. Kravene om samarbeid går dels direkte fram av lovverket, og er dels et resultat av at lovverket forutsetter at kommunene etablerer rutiner for samarbeid, samt at disse følges opp. Kommunale helsetjenester som det kan være relevante for NAV-kontoret å samarbeide med er:

- Helsestasjon- og skolehelsetjenesten
- Fastlegeordningen
- Rusarbeid og psykisk helsearbeid
- Pleie- og omsorgstjenesten (herunder tjenester som hjemmesykepleie, hjemmehjelp, avlastning, støttekontakt, omsorgslønn, omsorgsbolig, sykehjem, aldershjem eller andre tjenestetilbud).
- Habilitering og rehabilitering: Formålet med tjenestene er å bidra til økt funksjons- og mestringsevne og deltakelse. En vesentlig del av habiliteringen og rehabiliteringen skjer i kommunene, evt. ved veiledning fra spesialisthelsetjenesten. Fysioterapitjenesten tilbys oftest i eget hjem, i barnehage, på skole og kommunale institusjoner.

Det finnes flere gode eksempler hvor NAV-kontorer har fått til et godt og formalisert samarbeid med helsetjenestene. Et eksempel kan være NAV-kontorene i Namdalen. Gjennom samhandlingsprosjektet Psykisk Helse i Nord-Trøndelag⁸² har ett av hovedmålene for prosjektet vært å utvikle forpliktende samarbeidsmodeller mellom kommuner, helseforetak og NAV. Mange brukere av NAVs tjenester har psykiske utfordringer og lettere psykiske

⁸¹ Winsvold, Aina: *Sammen for barn og unge. Bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge*, NOVA, 2011

⁸² www.psykiskhelsearbeid.no

lidelser som for eksempel er årsaken til en sykemelding eller søknad om supplerende økonomisk stønad. Kommunene i Namdalen varierer i størrelse, men felles for alle NAV-kontorene er at det er etablert samarbeidslinjer til den psykiske helsetjenesten i form av veiledningsgrupper, som møtes og drøfter utfordringer et par ganger i året. Det er også etablert dialogkonferanser der aktørene informerer hverandre om utvikling av tjenestene og drøfter forbedringer. Felles faglige arenaer trekkes positivt fram og gir mange gode effekter. Mange NAV-ansatte er usikre i møte med brukere som er lettere psykisk syke og det er ikke alltid enkelt å vite hvordan man best mulig kan bidra. Når samtykkeerklæringen er til stede, kan veileder ta saken rask og greit på telefon eller ved å anonymisere spørsmålene, få råd i saken. NAV Namdal mener det gode samarbeidet med kommunehelsetjenesten og sykehuset er av stor betydning når de veileder brukere mot jobb eller skole.

Når arbeidsevnevurderinger skal utarbeides, blir det innhentet legeerklæring. I saker hvor brukeren søker om arbeidsavklaringspenger, er legeerklæring et krav. Legen skal i tillegg til å opplyse om diagnose, behandlingstiltak og prognose, gi en medisinsk begrunnet vurdering av personens funksjons- og arbeidsevne. Rapporten til Riksrevisjonen om oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne viser at det var innhentet legeerklæring i 89 av 129 saker fra 2010-utvalget.

Sakgjennomgangen viser at det var få legeerklæringer som beskrev hvilke typer arbeidsoppgaver brukerne kunne gjøre med sine helsemessige begrensninger. I 76 av legeerklæringerne var det ingen innspill til NAV om hva den enkelte bruker var i stand til å gjøre. I nesten én firedel av legeerklæringerne (21 av 89) var punktet i blanketten om funksjons- og arbeidsevne ikke fylt ut. I 14 av legeerklæringerne manglet det også informasjon om aktuelle behandlingstiltak. Det kan tyde på at legeerklæringer i begrenset grad er en støtte for veilederne når det gjelder å gjennomføre gode arbeidsevnevurderinger. Legeerklæringer i 2012-sakene skilte seg ikke fra de som var utarbeidet i 2010.

I løpet av toårsperioden var det innhentet medisinsk informasjon fra andre enn fastlegen (dvs. legespesialist, psykolog, ergoterapeut, fysioterapeut eller andre) i 53 av sakene. 41 av disse uttalelsene inneholdt imidlertid ikke informasjon om hva slags arbeid/oppgaver den aktuelle brukeren kunne være i stand til å utføre.

Både veiledere og ledere på NAV-kontorene opplever at legen i liten grad gir informasjon om hva slags arbeid eller oppgaver brukerne kan utføre, noe som medfører at det blir vanskeligere å vektlegge arbeid og aktivitet i veiledningssamtaler med brukerne. I tilfeller hvor legen har oppgitt at en bruker ikke kan delta i arbeidsrettede tiltak, opplever ledere og veiledere på NAV-kontorene at det er særdeles vanskelig å vektlegge personens muligheter og ressurser.

Ifølge Allmennlegeforeningen er det et innebygget dilemma i de vurderingene som legen skal gjøre. Om legeerklæringen er for optimistisk med tanke på arbeidsmuligheter, kan pasienten miste retten til arbeidsavklaringspenger. Samtidig skal legeerklæringen si noe om hvilket arbeid pasienten kan utføre med sine begrensninger. Ifølge Allmennlegeforeningen kan legen gjøre en overordnet funksjonsvurdering av pasienten, mens arbeidsevnen bare kan avklares ved arbeidsutprøving eller ved informasjon fra pasientens arbeidsgiver, der vedkommende delvis er i arbeid. For å vurdere arbeidsevne er fastlegen ifølge Allmennlegeforeningen derfor avhengig av å få konkrete spørsmål fra NAV på forhånd om hvilke konkrete typer tiltak/arbeid som er aktuelle.

5.3.5.2 Barnevern

Den kommunale barneverntjenesten og NAV-kontoret kommer regelmessig i kontakt med barn og familier med utfordringer knyttet til økonomi og svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Barneverntjenesten og NAV-kontoret har dermed tilgrensede oppgaver og forholder seg regelmessig til de samme familiene. Det er derfor viktig at de to tjenestene har tilstrekkelig kunnskap om hverandres oppgaver og ansvar, og at tjenestene etablerer et godt funksjonelt samarbeid for de familiene dette gjelder.

Både barneverntjeneste og NAV-kontoret har i ettervernstilfeller ansvar for ungdom mellom 18-23 år. Barnevernloven gjelder i utgangspunktet til barnet fyller 18 år, men dersom barnet samtykker kan tiltak iverksatt før myndighetsalder likevel opprettholdes eller erstattes med andre tiltak fram til fylte 23 år. NAV-kontoret har ansvaret for å yte økonomisk stønad jfr. lov om sosiale tjenester i NAV. Ansvaret omfatter også ungdom som mottar ettervernstiltak fra barneverntjenesten. Dette innebærer at der ungdom er fylt 18 år og ikke er økonomisk selvhjulpel kan vedkommende ha krav på stønad til livsopphold fra NAV-kontoret. I slike tilfeller vil det ofte være naturlig at barneverntjenesten bistår ungdommen i møte med NAV-kontoret.

I meldingsdelene av Prop. 106 L (2012-2013) understreker departementet de to tjenestenes ansvar og at samarbeid er viktig for å lette overgangen til et selvstendig voksenliv for ungdommen. Et viktig mål med etterverntiltak er å legge til rette for etablering i egen bolig og mestre overgangen til studier- og arbeidsliv. For at ungdom skal få den hjelpen de trenger, er det derfor ofte behov for at barneverntjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen samarbeider om tiltak. En modell for et slikt samarbeid kan være at barneverntjenesten ivaretar kontakten med ungdommen og tilrettelegger tiltakene som er aktuelle, mens de øvrige tjenestene dekker kostnadene for de tiltakene se har ansvar for å yte (jfr pkt 2.3.2 i oppslagsverket *Hvordan kan vi hjelpe ungdom som står i fare for å falle utenfor skole og arbeidsliv?* NOVA (2008)⁸³ understreker at et godt ettervernstilbud bør bestå av en pakke av ulike tjenester: økonomisk støtte, boligtilbud, stimulans til utdanning og arbeid, samt praktisk og emosjonell støtte.

For å sikre at alle barn med tjenestebehov blir fanget opp på et tidlig tidspunkt har f.eks. Lillehammer etablert faste møtetidspunkter mellom barneverntjenesten og NAV. Det er også satt i gang et arbeid med å utvikle felles prosedyre for overgang mellom barnevern og NAV ved 18-23-årsalderen. Samtidig er en stilling i NAV Lillehammer prioritert til arbeid for å sikre bedre samhandling mellom NAV og tjenestene i kommunen.

Publikasjonene i kjølvannet av den storstilte evalueringen av NAV-reformen, viser at det har vært lite fokus på samarbeidet mellom NAV-kontoret og barneverntjenesten. I Prop. 106 L er imidlertid Barne,- likestilling og inkluderingsdepartementet opptatt av behovet for utarbeiding av felles retningslinjer for samarbeid og ansvarsdeling mellom barneverntjenesten og NAV kommune. Grunnen til dette er blant annet tilsynsrapporter fra fylkesmennene som avdekket at barns behov i for liten grad ble kartlagt og individuelt vurdert ved behandling av søknader om økonomisk hjelp fra personer med forsørgeransvar for barn.⁸⁴ I en rapport fra FO blir det likeledes satt søkelyset på hvordan NAV kommune kan ta organisatoriske eller strukturelle grep for å sikre et klarere barneperspektiv.⁸⁵

⁸³ Bakketeig, E. m.fl. (2008): *Forskningkunnskap om ettervern*», NOVA

⁸⁴ Forskningsrådet (2014): *Praksisrettet FoU for helse- og velferdstjenestene (PraksisVEL)*. Strategisk plan 2014-2019.

⁸⁵ FELLESGRUPPEN (2014): *Det positive navet - ei reiseskildring*.

Fra barnevernforskning og statistikk vet vi at mange av etatens brukere er økonomisk deprivert, noe som både blir gjenspeilet i økonomisk støtte fra barnevernet og økonomisk sosialhjelp fra NAV kommune.⁸⁶ Dette gjelder ikke minst situasjonen for mange familier med minoritetsbakgrunn.⁸⁷ Økonomiske problemer hos barnefamilier kobles ofte til temaet «barnefattigdom», men det er også en indikator som ofte sees i sammenheng med psykiske vansker hos foreldre og barn og med barnas totale omsorgssituasjon og utviklingsmuligheter.⁸⁸

Både i et forebyggende perspektiv og for barn og familier allerede i kontakt med barnevernet kan samarbeidet mellom NAV kommune og barnevernet være avgjørende for familiers og barns fungering og velvære. F.eks. kan en ordnet økonomisk situasjon være en forutsetning for at en familie skal klare å fokusere på mulige andre problemer knyttet til barnas omsorgssituasjon. Et annet tema som også er svært viktig i barnevernsammenheng er ungdommers overgang fra offentlig omsorg til selvstendig tilværelse, og hvilken bistand de har behov for fra NAV kommune. En gjennomgang av forskningsbasert kunnskap om barnevernets ettervernarbeid viste at ungdom med ettervernstiltak kom bedre ut i voksen alder enn de uten tiltak. Behov for en koordinert tilnærming med klare ansvarsforhold og definerte roller mellom ulike instanser ble påpekt som en av flere viktige forutsetninger for et kvalitativt godt ettervern.⁸⁹

5.3.5.3 Bolig

Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd. For de aller fleste vanskeligstilte er det lav inntekt som er årsaken til at de ikke får dekket sine boligbehov. Alle som ikke har et sted å oppholde seg og sove det neste døgnet har krav på et midlertidig botilbud fra kommunen, jfr § 27 i lov om sosiale tjenester. Midlertidig botilbud skal avhjelpe akutt bostedsløshet og bør bare unntaksvis vare mer enn tre måneder. NAV-kontorene skal så vidt mulig umiddelbart iverksette tiltak for å sikre overgang til varig botilbud. Rapportering fra Kostra viser at det bare er et fåtall barn som bor i midlertidig botilbud i mer enn tre mnd. En stor andel av de som har vært bostedsløse over lengre tid, har rusproblemer og psykiske lidelser. For denne gruppen henger bolig, behandling og oppfølging og muligheter for arbeid og aktivitet, uløselig sammen.

I henhold til Lov om sosiale tjenester § 15, har NAV-kontoret en plikt til å medvirke i kommunens boligsosiale arbeid. NAV-kontoret vil i hovedsak ha kjennskap til behovet for boliger til økonomisk og sosialt vanskeligstilte, og medvirkningsansvaret vil særlig gjelde overfor disse. Mange kommuner har i sin boligsosial handlingsplan forankret tiltakene sine på det lokale NAV-kontoret. Eksempelvis kan dette være stillinger knyttet direkte til boligsosial oppfølging eller det kan være forpliktende samarbeid med NAV.

⁸⁶Fauske, Halvor, med flere.(2009): Det nye barnevernet - et forsknings- og utviklingsprosjekt i barne vernet. Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 8/ 2009.

⁸⁷ Kirkeberg, Mads Ivar og Jon Epland (2014): Barn i lavinntektshusholdninger. Flere innvandrerbarnfamilier med lavinntekt Statistisk Sentralbyrå.

⁸⁸ Tormod Bøe med flere: Socioeconomic status and child mental health: The role of parental emotional well-being and parenting practices. Journal of abnormal child psychology, 2014, 42, 705-715.

⁸⁹ Bakketeig og Backe-Hansen (2008): Forskningskunnskap om ettervern. NOVA rapport nr. 17/2008.

5.3.6 Kommunale arbeidstiltak

Noen grupper skal prioriteres ved inntak på statlige arbeidsrettede tiltak. Dette gjelder personer med nedsatt arbeidsevne, langtidsledige, ungdom, langtidsmottakere av sosialhjelp, innvandrere fra land utenfor EØS-området, herunder nyankomne innvandrere under introduksjonsprogrammet og personer som har gått ut av en lang dagpengeperiode. Flere kommuner har utviklet arbeidsrettede tiltak. Ekspertgruppen var i Bergen i november 2014, og fikk blant annet presentert et tiltak som heter «Folk i Arbeid». Bystyret har fattet vedtak om flere slike tiltaksbaser og aktivitetsplikt for brukere som mottar økonomisk sosialhjelp, hvor det skal etableres oppfølgingsenheter ved flere NAV-kontor etter metodikken som er utviklet i tiltaket «Folk i arbeid» (FIA) ved NAV-Fana. På FIA skal sosialhjelpsmottakerne møte hver dag fra kl. 08.30-12.00 etter vilkår i vedtak. Hovedmålet med tiltaket er å hjelpe sosialhjelpsmottakerne til å få arbeid eller skoleplass. Det er også et mål å identifisere sosialhjelpsmottakere som kan ha rett til pensjon fra folketrygden. I tillegg har FIA mål om å gi trening i sosiale ferdigheter, normer og regler i samfunnet og kjennskap til muligheter vedrørende skolegang og arbeidsliv. Det er per dags dato 3,5 stillinger ved FIA. Tiltaket har vist seg å gi svært gode resultater og Bergen kommune ser det som ønskelig at flere bydeler får tilsvarende tiltak.

Ekspertgruppen fikk også presentert et tiltak da de besøkte NAV Østensjø i Oslo i oktober 2014. Gjennom praksisplassprosjektet «Snart ansatt» jobber NAV-veilederne med å få mennesker som av ulike årsaker har havnet utenfor arbeidslivet, tilbake i jobb. Fadderordning, språkopplæring og tett oppfølging opplyses å ha gitt gode resultater. Gjennom prosjektet får virksomheter muligheter til å ta i mot praksiskandidater fra NAV. Dersom virksomheten inngår en avtale forplikter de seg til å gi grundigere opplæring og oppfølging i praksisperioden. Hovedvekten av praksisplasser er i butikker, der flest er innen dagligvarehandelen. Ellers jobber kandidatene med blant annet regnskap, kontorarbeid, bussjåfør eller parkeringsvakter. Med praksiskandidater følger det et tilskudd fra NAV. De første tre månedene av praksisperioden er det en høy sats. De påfølgende månedene blir tilskuddet redusert til laveste sats. Tilskuddet gjør at virksomhetene kan fristille en ansatt til å være fadder for kandidaten. Med dette tilskuddet opplever arbeidsgiver seg mer forpliktet til å følge opp og gjøre opplæringen på en ordentlig måte.

Flere kommuner kommer etter. Høsten 2014 vedtok for eksempel Ski kommune et to-årig forsøk hvor det skal etableres en organisering av kommunale arbeidsrettede tiltak ved NAV Ski, med sikte på å gi stønadmottakere med økonomisk sosialhjelp arbeidsrettet oppfølging og kvalifiseringstilbud. Kvalifiseringstilbudet skal omfatte tilbud om arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv og kurstilbud. Til dette skal det gå med to stillinger med en årlig kostnad på 1,5 millioner. For daglig oppfølging av stønadmottakere med vilkår om aktivitet, skal det opprettes et aktivitetshus. Deltakerne i kvalifiseringstiltakene får da en kommunal tiltaksstønad som alternativ til sosialhjelp og som finansieres av sosialbudsjettet. Driftsutgiftene til de kommunale arbeidsmarkedstiltak skal finansieres ved bruk av fond i denne perioden.

Før NAV-reformen ble det gjennomført forsøk i fire bydeler i Oslo, Sagene, Gamle Oslo, Alna og St. Hanshaugen, hvor de overtok tiltaksmidler til og ansvar for arbeidsmarkeds-tiltakene for bl.a. sosialhjelpsmottakere og personer på introduksjonsstønad. Formålet med forsøket var å legge til rette for at kommunene kunne ha et helhetlig sammenhengende ansvar for personer som hadde sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. Evalueringen fant flere forhold som særpreget de to oppgavedifferensieringsforsøkene som ble undersøkt.⁹⁰

⁹⁰ Heian, Marit Torvik og Geir Møller (2006): Evaluering av forsøk med kommunale arbeidsmarkedstiltak. Pilotstudie av forsøkene i Bydel Sagene og Gamle Oslo. Arbeidsrapport 2. Telemarksforskning.

Avklaringen skjedde raskt og med stor grad av presisjon. Det var en intensiv tiltaksbruk og stor fleksibilitet i kjeding av tiltak, vilkårssetting og tett oppfølging av brukerne, og det var et bredt spekter av tiltak, både knyttet til offentlig og privat næringsvirksomhet, arbeidsmarkedsbedrifter og andre offentlige eller private tilbydere. Evalueringen fant også noen utfordringer ved forsøket, bl.a. at arbeidspraksis ble vektlagt på bekostning av lønnstilskudd. Videre ble offentlige praksisplasser tatt mest i bruk mens erfaringer viser at disse personer fra disse brukergruppene oftere får jobb i privat enn offentlig sektor.

5.4 Samhandling med enheter utenfor NAV

Gjennomgangen av NAVs bruker i kapittel 4 viser at mange av de brukerne som mottar arbeidsrettede tjenester på NAV-kontoret også har behov for andre typer tjenester enn de som tilbys på NAV eller hos kommunen. Dette kan for eksempel knytte seg til manglende videregående opplæring eller helseproblemer. Som en del av den arbeidsrettede oppfølgingen vil dessuten en del brukere bli søkt inn hos eksterne tiltaksleverandører. For å kunne gi en helhetlig og arbeidsrettet oppfølging av personer med sammensatte behov er NAV-kontoret derfor avhengig av å samarbeide godt med utdannings- og helsesektoren, så vel som tiltaksleverandørene. Dette har betydning både for brukeropplevelsene og for i hvilken grad brukerne forblir eller kommer i jobb.

Tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsetaten for 2014 pålegger den å «legge til rette for at personer med sammensatte behov får et helhetlig og koordinert tilbud gjennom samarbeid med andre sektorer og etater lokalt og sentralt, for eksempel helse- og utdanningssektoren».

5.4.1 Utdanningssektoren

NAV har behov for samarbeid med utdanningsmyndighetene om personer som kan sies å være i en risikosone for ikke å ha god nok kompetanse til å skaffe seg en langvarig og stabil tilknytning til arbeidslivet. Mange unge som henvender seg til NAV-kontoret har ikke fullført videregående opplæring. Dette gjelder også mange voksne, men ekspertgruppen har valgt å fokusere på samarbeidet om unge. Manglende formell utdanning er særlig problematisk for personer som også mangler arbeidserfaring. NAV-kontoret er avhengig av samarbeid med utdanningsmyndighetene for å kunne gi et godt tilbud til brukere med svak kompetanse, slik at de kan få en god og varig arbeidsmarkedstilknytning.

NAV kan spille en viktig rolle i å gi råd, veiledning og annen bistand til å løse tilleggsutfordringer som påvirker den enkeltes muligheter til å fokusere på opplæringen og lykkes på skolen. NAV kan også bistå med arbeidsrettede tiltak, eventuelt i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen, for å bidra til at flere fullfører videregående opplæring eller kommer over i arbeid. NAVs tjenester og virkemidler kan imidlertid ikke fullt ut kompensere for manglende videregående opplæring. Det kan være en utfordring at unge i for liten grad får tilrettelagt opplæring i videregående skole, og i for stor grad kommer til NAV uten å ha fullført videregående opplæring.

Det er viktig å ha god tid for å lykkes med å følge opp de unge som står lengst fra arbeidsmarkedet⁹¹. Det er nødvendig å bli kjent med brukerne og oppnå tillit, noe som krever hyppige møter. Mange NAV-veiledere oppgir at de har for få veiledere og for lite tid til å drive tilstrekkelig tett oppfølging av unge. Mange unge har også sammensatte utfordringer,

⁹¹ ”Hvordan følge opp unge arbeidssøkere? Erfaringer fra NAV” Arbeid og velferd Nr 3, 2012

og behov for bistand fra flere ulike tjenesteytere. Dette gjør oppfølgingen av denne gruppen særlig ressurskrevende.

5.4.1.1 Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten er en sentral samarbeidspartner for NAV i oppfølgingen av unge uten fullført videregående opplæring. Oppfølgingstjenesten er en fylkeskommunal tjeneste som skal følge opp ungdom som har rett til videregående opplæring, men som ikke er i opplæring eller arbeid. Oppfølgingstjenesten er pålagt å etablere kontakt med alle i målgruppen, og å sørge for at alle får tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansefremmende tiltak. Tjenesten har også ansvaret for å koordinere og samordne den tverrfaglige innsatsen for disse ungdommene.

Kombinasjoner av arbeidsrettede tiltak, som arbeidspraksis, og videregående opplæring kan være et godt alternativ for unge som av ulike årsaker ikke er i stand til å nyttiggjøre seg et tilpasset opplæringstilbud fra fylkeskommunen. Slike kombinasjoner kan tilpasses den enkelte, og kan organiseres på ulike måter. Det har vært stor oppmerksomhet om slike kombinasjonsløsninger gjennom prosjektperioden for oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer at de opplever at dette har bidratt til at arbeidspraksis brukes mer målrettet for unge, og øker motivasjonen for videre utdanning.

Som et eksempel på hvordan dette organiseres har ekspertgruppen sett på Finnmark. Her deles kombinasjonstiltaket inn i fire faser. Først utarbeider oppfølgingstjenesten en oppfølgingsavtale i samarbeid med ungdommen. Deretter tilbyr NAV arbeidspraksis, og det utformes en opplæringsplan knyttet til videregående opplæring og den enkeltes mål som beskrevet i oppfølgingsavtalen. I fase tre defineres læringsmål med utgangspunkt i den enkeltes interesser og læringsnivå. Oppfølgingstjenesten er bestiller av opplæringen, som kan foregå i bedrift eller skole. NAV følger opp på praksisplassen, fylkeskommunen følger opp opplæringen. Fjerde fase er å få ungdommen over på lærekontrakt, lærekandidatordningen eller i arbeid. Finnmark er opptatt av at både arbeidspraksisen og læringsmålene må raskt på plass når ungdommen først er motivert. Samarbeidet må være etablert i forkant, og partene må ha en felles forståelse for innholdet i tiltaket. Tid er en viktig faktor.

15 700 ungdommer var registrert i oppfølgingstjenestens målgruppe i november 2014. Dette er ungdommer som har rett til videregående opplæring, men som ikke er i opplæring eller arbeid. I prosjektperioden for oppfølgingsprosjektet i Ny GIV har oppfølgingstjenesten fått betydelig bedre oversikt over denne målgruppen. Antallet ungdommer oppfølgingstjenesten ikke har lyktes å etablere kontakt med har sunket fra om lag 10 000 i gjennomsnitt for none år tilbake til om lag 2 000 på landsbasis. I november 2014 utgjorde disse ungdommene 18 pst. av de oppfølgingstjenesten har ansvaret for. Reduksjonen i antall ukjente skyldes trolig en kombinasjon av rydding i statistikken og bedre arbeid i oppfølgingstjenesten.

Mange av ungdommene i oppfølgingstjenestens målgruppe får tilbud om arbeidsrettede tiltak fra NAV, eventuelt i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen. Oppfølgings-tjenestens statistikk viste at 16 pst. av målgruppen var i et tiltak i regi av NAV i november 2014. Dette inkluderer bruk av arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen. 13 pst. hadde kommet i, eller tilbake til, skole eller lære, og 5 pst. hadde kommet i arbeid. I alt hadde 36 pst. av målgruppen kommet i aktivitet på dette tidspunktet.

5.4.1.2 Ny Giv

Oppfølgingsprosjektet Ny GIV (2010-2013) hadde mål om styrket samarbeid mellom oppfølgingstjenesten og NAV om oppfølging av ungdom 16-21 år som har, eller står i fare for, å falle fra videregående opplæring. Innsatsen i Ny GIV er videreført gjennom signaler i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NOVA har evaluert Ny GIV.⁹² De finner at Oppfølgingsprosjektet har bidratt til økt oppmerksomhet om målgruppen, og til økt bevissthet om nødvendigheten av å ha en helhetlig og samordnet tilnærming for å få flere utenfor utdanning og arbeid til å gjennomføre videregående opplæring. Mye tyder på at oppfølgingsprosjektet har bidratt til en styrking av arbeidet med ungdom utenfor opplæring og arbeid, og at Ny GIV har bidratt til økt systemforståelse og bedre samarbeidsrelasjoner mellom oppfølgingstjenesten og NAV. Evalueringen viser også at det har skjedd en dreining i tiltaksaktiviteten i løpet av prosjektperioden. En større andel av ungdommene som er i tiltak deltar nå i aktiviteter der NAV og fylkeskommunen begge bidrar med ressurser for å tilby kombinasjoner av arbeidspraksis og læreplanmål.

5.4.1.3 NAV-veiledere i videregående skoler

Det er satt i gang forsøk med NAV-veiledere i videregående skoler (2014-2016). Forsøket består i utprøving av modeller for samordning av tjenester og tiltak mellom NAV-kontor, andre kommunale tjenester, videregående opplæring og oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen. Målet er å redusere frafall fra videregående opplæring ved å hjelpe ungdom med sammensatte problemer på et tidlig tidspunkt, før disse problemene gjør at elevene faller fra. Tidlig veiledning og realitetsorientering kan bidra til å forebygge frafall fra videregående opplæring. I forsøket inngår NAV-veilederne som en del av elevtjenesten ved skolen. Det er etablert fire piloter som ledd i forsøket (Stavanger, Tromsø, Jessheim, Oslo), og tre nye er under etablering (Hamar, Kristiansand, Vennesla). Det er et mål å etablere en pilot i hvert fylke i løpet av 2015.

5.4.1.4 Samarbeidsavtaler

I 2007 ble det inngått en avtale mellom daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS om styrket samarbeid om overlappende målgrupper mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene i fylkeskommuner og kommuner (2007-2011). Formålet var å legge til rette for et styrket og systematisert samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene. Gjennom den sentrale avtalen oppfordret partene Arbeids- og velferdsetaten og alle fylkeskommuner til å inngå fylkesvise samarbeidsavtaler. Den sentrale avtalen ble avvirket i juni 2011. Det var da etablert lokale avtaler i alle fylker, og samarbeidet ble oppfattet som godt. I tillegg var Ny GIV da etablert, noe som innebar en ny plattform for tett samarbeid mellom fylkeskommunene og NAV om ungdom. Det ble presisert i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet at samarbeidet som var etablert innenfor Ny GIV kun handlet om ungdom, og at direktoratet måtte se til at samarbeidet også ble opprettholdt når det gjaldt voksengruppen.

⁹² Sletten, Mira, A. Bakken og P. L. Andersen, NOVA Rapport nr 1/15 Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV, sluttrapport fra en kartleggingsstudie.

5.4.2 Helsesektoren

God samhandling mellom helsesektoren og NAV er viktig ettersom helseproblemer er en viktig årsak til at hovedtyngden av NAVs brukere er utenfor arbeidslivet og mottar ytelser. Om lag 2/3 av brukerne med nedsatt arbeidsevne har diagnoser innen psykiske lidelser eller muskel/skjelett. Dette er diagnoser helsevesenet har beskjeden suksess med, og som ofte har sammenheng med pasientens samlede livssituasjon, mer enn individuelle faktorer som kan endres gjennom klassisk, individrettet behandling. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 8.

Om lag 40 pst av de som mottar arbeidsavklaringspenger er i dag registrert hos NAV uten behov for arbeidsrettede tiltak. Dette innebærer at bruker har behov for eller mottar medisinsk behandling som er så omfattende og/eller krevende at bruker ikke har kapasitet til å delta på arbeidsrettede aktiviteter.⁹³ NAV har ikke opplysninger om hvor mange av dem som får medisinsk /helsefaglig behandling eller hva denne består i.

5.4.2.1 Samarbeidsavtaler

I tildelingsbrevet for 2014 vises det til at Arbeids- og sosialdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet ønsker å styrke samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og helsetjenestene. Som en del av dette skal NAV fylke ta initiativ til å starte et arbeid med å inngå samarbeidsavtaler med aktuelle helseforetak, eventuelt avdelinger i aktuelle helseforetak, i løpet av 2014. Helsedirektoratet er bedt om, i samarbeid med aktuelle helseforetak, å bidra på egnet måte for å legge til rette for slike avtaler. Dette arbeidet må ses i sammenheng med gjennomføring av Oppfølgingsplanen for arbeid og psykisk helse (2013-2016).

Samarbeidsavtalene skal bidra til bedre samarbeid og samhandling mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og helsetjenestene. Rapportering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at de fleste fylkene har opprettet samarbeidsavtaler med helseforetakene, enten overordnede avtaler, eller delavtaler for konkrete samarbeidsprosjekter. Direktoratene arbeider dessuten for å sikre felles styringssignaler til NAV og helse fremover. Arbeidet med samarbeidsavtalene skal også inngå i en handlingsplan for oppfølging av den sentrale samarbeidsavtale mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet der fokuset skal være på arbeid og helse.

5.4.2.2 Oppfølgingsplanen for arbeid og psykisk helse (2013- 2016)

Oppfølgingsplanen for arbeid og psykisk helse følger opp det intensive samarbeidet som kom i stand ifm. den tidligere «*Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007-2012)*». Målgruppen er personer som står i fare for å få eller har psykiske lidelser, også de som i tillegg har rusproblemer, og som har behov for samordnet bistand fra helse- og omsorgssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen for å delta i arbeidslivet. Den er en målrettet og langsiktig satsning for å inkludere, forebygge sykefravær og motvirke utstøting av personer som møter utfordringer på grunn av helseproblemer. Denne inneholder en lang rekke tiltaks- og satsningsområder som forutsetter et tett samarbeid på tvers på sentralt hold. Oppfølgingsplanen utvider dessuten med tiltak for å forebygge psykiske helseproblemer og rusproblemer i skolen.

⁹³ Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at kvaliteten på denne registerbaserte informasjonen er usikker.

5.4.2.3 Raskere tilbake-satsningen

Raskere tilbake ble startet i 2007 og introduserte mange hundre millioner kroner i friske midler til kjøp av ulike typer helse- og arbeidsrettede tjenester for sykemeldte. To separate systemer (NAV og helsetjenestene) skulle utvikle eller kjøpe egnede tjenester. For å gjøre det klart hvem som skulle gjøre hva, prøvde man å ta utgangspunkt i hva man mente utgjorde hovedtyngden av «problemet»: helsefaktorer eller arbeids-/velferdsfaktorer. På dette grunnlaget ble bl.a. såkalte arbeidsrettede rehabiliteringstjenester utviklet innen NAV. Disse skal tilby kombinasjoner av helserettet rehabilitering og mer eksplisitte arbeidsrettede tiltak. Utgangspunktet var et antatt behov blant brukere med sammensatte og uklare lidelser. Helseforetakene skulle på sin side utvikle bl.a. såkalte helserettede rehabiliteringstjenester, enten på ulike arenaer i spesialisthelsetjenesten eller som kjøp fra bl.a. rehabiliteringsinstitusjoner (opptreningsinstitusjoner, helsesportssentre med mer).

En evaluering gjennomført av Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) viste at det ikke er grunnlag for å trekke klare konklusjoner om effekten tiltaket har på sykefraværet. I følge SNFs beregninger har ”Raskere tilbake” samlet sett ikke vært noen suksess i økonomisk forstand. Årsaken er at reduksjonen i sykefraværet pr. arbeidstaker som man kjøper behandling til, i gjennomsnitt er på kun 4,3 dager. ”Raskere tilbake” har kostet 2,1 milliarder kroner i perioden 2007-2009.

5.4.3 Tiltaksleverandører

Brukere som kan komme i jobb med litt hjelp, og brukere med helseproblemer og behov for ny karriere, tilbys i stor grad deltakelse på arbeidsrettede tiltak som en del av den arbeidsrettede oppfølgingen på NAV-kontoret. Arbeids- og velferdsforvaltningen samarbeider med ulike tjenesteleverandører om en stor andel av disse tiltakene. Mens kommunene i stor grad har egne arbeidsmarkedstiltak, anskaffer Arbeids- og velferdsetaten i dag arbeidsrettede tiltak via skjermede virksomheter (tilskuddsordning) eller anbud (konkurranse). I tillegg finansierer etaten enkeltplasser som blant annet bedriftsintern opplæring, lønnstilskudd, varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet og arbeidspraksis i ordinær virksomhet.

5.4.3.1 Samarbeid med skjermede virksomheter

En skjermet virksomhet er, i henhold til forskrift om arbeidsrettede tiltak, en virksomhet med produksjon av varer og/eller tjenester, som er etablert med sikte på å tilby personer med nedsatt arbeidsevne arbeidstrening. Skjermede virksomheter kan tilby følgende tiltak: kvalifisering og tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift, arbeidspraksis i skjermet virksomhet og varig tilrettelagt arbeid. I 2013 ble det brukt om lag 3,5 mrd kroner på tiltak som gjennomføres av skjermede virksomheter og det var i gjennomsnitt om lag 26 000 personer som deltok i tiltakene.

Ved kjøp av arbeidsmarkedstjenester fra skjermede virksomheter inngår Arbeids- og velferdsetaten avtaler med leverandører om kjøp av et visst antall tiltaksplasser fordelt på ulike tiltak. Leverandørene er prekvalifisert gjennom etatens godkjenning av tiltaksarrangørene som gis for seks år av gangen. Godkjenning og tildeling av tiltaksplasser blir gjort på bakgrunn av en vurdering av tiltaksbedriftens presentasjon av virksomheten, tidligere resultater, geografiske forhold, brukernes behov og det lokale arbeidsmarkedet.

De institusjonelle rammene for samarbeidet mellom skjermede tiltaksbedrifter og Arbeids- og velferdsetaten er gitt i forskrift om arbeidsrettede tiltak og utfyllende regelverk, hvor vilkårene for å bli godkjent som tiltaksarrangør for tiltak i skjermet virksomhet er nedfelt. Samarbeidsarenaene er i stor grad knyttet til oppfølging av avtalen som inngås mellom den

enkelte tiltaksarrangør og Arbeids- og velferdsetaten, gjennom oppfølging av kravspesifikasjon, og oppfølging av deltakere.

Skjermede virksomheter samhandler med Arbeids- og velferdsetaten på ulike nivåer. Samhandlingen mellom de skjermede bedriftene og Arbeids- og velferdsetaten er både preget av samarbeid om felles brukere og behovet for styring/kontroll av virksomhetene.

Det gjennomføres møter mellom ledelsen i Arbeids- og velferdsdirektoratet og arbeidsgiverorganisasjonene Bransjeforeningen Attføringsbedriftene og Arbeidssamvirkenes landsforening én til to ganger i året, og ellers etter behov. Hensikten med møtene er å gi informasjon om budsjettsituasjonen og utviklingen på arbeidsmarkedet, status for tiltaksgjennomføringen og eventuelle endringer i Arbeids- og velferdsetaten, samt diskutere utfordringer og aktuelle saker.

Premissene for samhandlingen mellom tiltaksbedriftene og Arbeids- og velferdsetaten legges i de institusjonaliserte samhandlingsforaene. I Avtale om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak er det fire ulike arenaer som blir definert.

Møte mellom NAV fylkeskontor og bedriftsledelsen: Dersom det lokale NAV-kontoret er avtalepart, skal det avholdes møte mellom NAV fylkeskontor og bedriftsledelsen minimum én gang i året. Hensikten med møtet er å sikre god kommunikasjon samt formidling av overordnet styringsinformasjon som gjelder for avtaleperioden.

Oppfølging av avtalen: Det skal gjennomføres minimum ett møte i året mellom avtalepartene for oppfølging av avtalen. Avtalens parter er tiltaksarrangør for tiltaket/tiltakene og NAV, på det nivå som NAV fylkeskontor bestemmer. Aktuelle temaer for møtene er utviklingen på arbeidsmarkedet, årsmeldingen fra tiltaksarrangør, kvalitet, måloppnåelse, justering av antall godkjente plasser, felles opplæring og markedsføring av tilbudet.

Oppfølging av innhold i avtale og kravspesifikasjon: Møte mellom det lokale NAV-kontoret (ev. med bistand fra NAV fylkeskontor) og tiltaksbedriften skal avholdes minimum én gang i året, hvor hensikten er å revidere innholdet i avtalen og i kravspesifikasjonen.

Bruker møter/Rådgivende utvalg: Gjennomføres mellom saksbehandlere ved NAV-kontorene og tiltaksarrangør. Hensikten med disse møtene er å følge opp deltakerne (inntak, tiltaks-kjedning og avslutning av tiltak).

De skjermede virksomhetene står i en særstilling i samarbeidet med Arbeids- og velferdsetaten, grunnet den tette koblingen mellom tiltak og tiltaksarrangør. Samhandlingen mellom skjermede virksomheter og Arbeids- og velferdsetaten kan på den ene siden karakteriseres som et partnerskap, og på den andre siden som et kunde - leverandør forhold. Partnerskapet reguleres av den lokale (samarbeids)avtalen mellom virksomheten og NAV fylkeskontor/det lokale NAV-kontoret, hvor det blir gjennomført årlige møter for å diskutere satsingsområder og prioriteringer. Partnerskapet er imidlertid ikke likeverdig, da Arbeids- og velferdsetaten kan gi virksomheten ulike former for pålegg, blant annet gjennom godkjenningsordningen. Kunde - leverandør forholdet mellom Arbeids- og velferdsetaten og skjermede virksomheter er kjennetegnet ved at etaten stiller krav til tjenestene gjennom avtalen, kravspesifikasjon og den enkelte bestilling.

5.4.3.2 Samarbeid med tjenesteleverandører av anbudsbaserte tiltak

Anbudsbaserte tiltak blir kjøpt inn i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser. Dette gjelder tiltakene avklaring, oppfølging, arbeidsrettet rehabilitering, utredning/behandling for lettere psykiske lidelser og sammensatte lidelser og arbeidsmarkedsopplæring.

Ved anbud bestiller Arbeids- og velferdsetaten egnede tiltak på vegne av brukerne i det åpne markedet, utformer kontrakter og kontrollerer at tiltakene gjennomføres på en tilfredsstillende måte.

Arbeids- og velferdsetaten har et tilsvarende oppfølgingsansvar for tjenester som leveres etter anbudskonkurranser. Arbeids- og velferdsetaten inngår imidlertid ikke en samarbeidsavtale på virksomhetsnivå på samme måte som med virksomheter i skjermet sektor. Arbeids- og velferdsetatens oppfølging er regulert i den enkelte avtale som etaten har inngått. Har en leverandør avtale om flere tjenester, kan dette gi utfordringer på grunn av varierende krav til rapportering – ikke minst hvis de har avtaler med flere NAV fylkeskontor.

Også for anbudskontraktene reguleres krav til møter og rapportering i avtalen med tjenesteleverandøren. I hovedsak skjer oppfølgingen via rapportering ved oppstart, underveis og ved avslutning av deltakelse. NAV fylke får overordnede rapporter på tiltaks- og virksomhetsnivå fra virksomhetene som har anbudskontrakter. NAV kontorene får også rapporter på individnivå, blant annet skriftlige tilbakemelding til planen som ble utarbeidet for den enkelte deltager ved oppstart. I tillegg er det en løpende rapportering fra virksomhetene underveis i tiltaket, om frammøte, status for deltagerne og lignende. Virksomhetene har i tillegg løpende uformell kontakt med Arbeids- og velferdsetaten, særlig det lokale NAV-kontoret. Denne kontakten brukes av til også for å ta opp problemer, men større saker tar det lokale NAV-kontoret som hovedregel opp til formell behandling hos NAV fylke.

5.4.3.3 Vurdering/evalueringer av samarbeidet

Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse⁹⁴ viser at det er variasjon i Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av tjenesteleverandør både ved kjøp fra skjermede virksomheter og ved anbud.

Ved anbud peker en del leverandører på for lite samhandling med Arbeids- og velferdsetaten. En årsak til dette kan være at etaten ikke ønsker en for tett samhandling med sine leverandører. Årsaken er frykt for å bli beskyldt for å gi eksisterende kunder fordeler i neste anbudskonkurranse.

Undersøkelsen viser at leverandører av anbudsbaserte tiltak i enkelte fylker rapporterer om få tilbakemeldinger fra Arbeids- og velferdsetaten etter at de har fått oppdraget. Det er kun når særskilte situasjoner oppstår, for eksempel hvis leverandøren har utfordringer med å oppfylle avtalen og/eller ved at det dukker opp konkrete konflikter/støy i et tiltak, at Arbeids- og velferdsetaten følger opp leverandøren. Så lenge rapporteringen til Arbeids- og velferdsetaten oppfyller kravene som er gitt i avtalen, ser det ut til å være svært liten dialog mellom leverandør og NAV fylkeskontor.

I Nordlandsforskningens undersøkelse av kvalitet i skjermede tiltak beskriver informantene i all hovedsak samarbeidet som godt, spesielt der hvor Arbeids- og velferdsetaten er aktivt inne og stiller krav til kvaliteten på de tjenestene som bedriftene tilbyr på vegne av etaten.⁹⁵

Tiltaksarrangørene mener det er positivt at Arbeids- og velferdsetaten er blitt flinkere til å stille krav om framdrift, gjennomsnittstid i tiltaket og formidlingstall. De opplever at NAV-fylke og de lokale NAV-kontorene i dag stiller større krav til dem, både med tanke på hva

⁹⁴ Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R- 2010-089. Oslo

⁹⁵ Gjertsen, H. Anvik C. H. og Olsen T. (2014), «Kvalitet er jo det vi gjør i hverdagen». *Evaluering av kvalitet i skjermede arbeidsmarkedstiltak og kvalitetssikringssystemet EQUASS*. NF-rapport nr. 5/2014. Nordlandsforskning.

tiltakene skal inneholde, måloppnåelse i forhold til formidling til arbeid, men også med tanke på sluttrapportene.

Informantene fra tiltaksbedriftene forteller at Arbeids- og velferdsetaten følger dem tettere opp i dag enn for noen år siden, noe de mener er med på å bedre kvaliteten på tjenestene. Dette skjer blant annet ved at de har oftere møter. Ved oppstart skal det gjennomføres trekantsamtaler der NAV-kontoret, tiltaksarrangøren og deltakeren som søkes inn i et tiltak, møtes for å diskutere forventninger, ønsker og behov knyttet til innholdet i tiltaket, nettopp for å avklare hva bestillingen skal inneholde.

Noe som viser seg tydelig i datamaterialet til Nordlandsforskning, både fra intervjuene med tiltaksbedriftene og Arbeids- og velferdsetaten, er hvor viktig samarbeid dem imellom er for kvaliteten på tjenestene som tiltaksarrangørene tilbyr. Enkelte tiltaksarrangørene etterspør et større nærvær og engasjement fra Arbeids- og velferdsetaten sin side og at de i større grad ser dem i kortene. Når Nordlandsforskning i intervjuene spør hva det betyr at samarbeidet er godt, forteller de blant annet om regelmessige samarbeidsmøter der man blant annet diskuterer innholdet i og gjennomføringen av tiltaket for deltakerne.

5.5 Oppsummering

Gjennomgangen av NAVs organisering har vist at et flertall av NAV-lederne mener at samarbeidet mellom den statlige og den kommunale deler av kontoret alt i alt fungerer godt, men at det er et potensial for å utnytte ressursene bedre på tvers av statlige og kommunale skiller og at statlige og kommunale styringssystemer er lite integrert og enhetlig. Der fremkommer også at det er stor variasjon i størrelse på NAV-kontorene, og at man mange steder har valgt ulike typer samarbeidsmodeller for kunne tilby gode tjenester til brukerne.

Tjenestespekteret i NAV-kontoret er stort og differensiert, og omfatter tjenester knyttet til arbeid og aktivitet, familieområdet, helsetjenester, hjelpemidler, pensjon og sosiale tjenester. Det har vært en utvikling i at flere kommunale tjenester er flyttet ut av kontorene de senere år. Dette gjelder på de fleste områdene, men spesielt oppgaver innen rus og psykiatri.

Kapitlet viser at det er stor forskjell på stat og kommune når det gjelder i hvilken grad det er egenproduksjon eller kjøpe av arbeidsrettede tiltak. Mens statlig side i stor grad bestiller slike tiltak fra eksterne gjennomfører kommunen langt flere tiltak i egen regi.

Det er to ulike styringsformer som møtes i NAV-kontoret. Den ene er Arbeids- og sosialdepartementets styring via Arbeids- og velferdsetaten, og den andre prinsippet er kommunens selvstendige ansvar for å styre og sikre kvalitet i sine tjenester i NAV-kontoret innenfor de rammer Stortinget har trukket opp gjennom lov. I tillegg har Arbeids- og velferdsdirektoratet en lovfortolkende og veiledende rolle overfor kommunene når det gjelder Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen.

NAV-kontoret er underlagt mål- og resultatstyring både gjennom staten og kommunen. Den grunnleggende problemstillingen knyttet til mål og resultatstyring for NAV-kontorene er imidlertid at kontorene ikke direkte kan påvirke de overordne målene (outcome). En gjennomgang har vist at departementets styring er mer overordnet men punktvis detaljert, mens direktoratet i den løpende oppfølgingen av NAV-kontorene retter styringen mer inn på aktiviteter som understøtter målene. På statlig side er det månedlig resultatoppfølging på områder med automatisk generering av data. Det er en mer omfattende tertialvis rapportering med kvalitativ informasjon med innslag av vurderinger av resultat, beskrivelse av arbeidsmåter med mer. På kommunal side er det ulik praksis mellom kontorene for hvor ofte det rapporteres fra NAV-kontorene. Styringen av statlige arbeidsrettede tiltakene bærer i stor grad preg av aktivitetsstyring, ved at det styres på antall plasser og midler. Det brukes

betydelig lederressurser på å sikre tiltaksgjennomføringen som planlagt. Etaten har jevnlig problemer med å gjennomføre det fastsatte antall tiltak.

Særutfordringen for ledere i NAV-kontoret er å håndtere både kommunens og statens forventninger om hvordan NAV-kontoret skal bidra til å nå målene – og å balansere mellom både statlige og kommunale oppgaver og interesser. NAV-kontorets ledelse skal rapportere i to styringslinjer, forholde seg til to tariffområder og lede en organisasjon med et bredt spekter av oppgaver som krever ett personell med høy kompetanse på forskjellige områder. Utviklingen fra NAV ble etablert og frem til i dag, viser at flere har forlatt en to-ledermodell til fordel for en-ledermodell på sitt eller sine NAV-kontor. Der er i dag hovedsakelig Oslo og Bergen som har to-ledermodeller. Ekspertutvalget registrerer at dagens partnerskapsmodell legger til grunn at beslutning om ledermodell ved NAV-kontorene skal tas i partnerskapet, men at hver av partene på selvstendig grunnlag kan bestemme om de ønsker egen leder kun for sitt område kommune/stat.

NAV-kontorets faktiske rammer følger av kommunens prioriteringer og av hvordan Arbeids- og velferdsetaten fordeler ressursene mellom ulike organisatoriske enheter. For Arbeids- og velferdsetaten bevilges midler til arbeidsmarkedstiltak, ytelser (folketrygden) og drift hver for seg og uten muligheter til å omdisponere mellom disse. Det innebærer at NAV-kontorene ikke fritt kan velge mellom å yte tjenester i egen regi eller å kjøpe dem. Kommunen står fritt til å gi NAV-kontoret fullmakt til å disponere mellom kommunale tiltaksmidler og driftsmidler til kontoret.

Beregninger viser at det er relativt store forskjeller i bemanningsmessig belastning mellom kontorene når det gjelder den statlige siden. Brukergruppene og kravene til oppfølgingsinnsats har dessuten økt etter etableringen av NAV og innføringen av arbeidsavklaringspenger. Dette gjør at ressursituasjonen for lokalkontorene er blitt mer utfordrende enn tidligere og at antall brukere per oppfølgingsårsverk har økt betydelig etter NAV-reformen og innholdsreformen i 2010. Den samlede kommunale ressursbruken på NAV-kontoret er komplisert å finne ut av. Dette skyldes blant annet at det kommunale tjenestetilbudet på NAV-kontorene er ulikt.

Generelt sett synes NAV-kontorene å ha nødvendig generell kompetanse til å kunne håndtere sine oppgaver. En stor andel av nye medarbeidere har høyere utdanning. Dagens utdanningsnivå tilsier at det ikke skulle være noe ekstra behov for medarbeidere med høyere utdanning utover den trendmessige økningen i antallet med høyere utdanning vi har sett de senere årene. Ekspertgruppen har imidlertid merket seg at de med høyest utdanning i større grad enn andre søker seg over i andre stillinger, og at det er en tendens til å bruke ansettelse i NAV som en inngangsport til arbeidslivet og som et springbrett for en yrkeskarriere utenfor NAV.

Ulike undersøkelser av kompetansebehovet blant ansatte og ledere i NAV-kontorene viser et sammensatt bilde. Noen mener at kontorene har tilfredsstillende kompetanse, mens andre mener at de bare i noen grad har riktig kompetansesammensetning. Arbeidslivskompetanse og kompetanse i brukeroppfølgingen knyttet bl.a. til skjønnsanvendelse, arbeidsmetodikk og bruk av IKT, har i ulike sammenhenger, blant annet i overordnet kompetansestrategi for NAV, vært nevnt som områder hvor NAV-kontorene trenger et løft.

IKT-systemene i NAV er sentrale når det gjelder å styre arbeidsflyt og informasjonsutveksling på NAV-kontorene. De styrer også i stor grad oppfølgingsprosesser overfor brukerne. På disse måtene har IKT-systemene betydning både for brukeropplevelser og overgang til arbeid.

Avhengig av hvordan IKT løsningene benyttes lokalt, og den datatekniske kompetansen blant veilederne, kan det tenkes at systemene i noen tilfeller kan innskrenke handlingsrommet og bruken av skjønn på en slik måte at det ikke gagnar de overordnede målene til NAV. Dette henger dessuten sammen med diskusjonen om detaljeringsgraden i mål- og resultatstyringen av NAV da grunnlaget for rapportering oppover i systemet ofte ligger i registreringer i IKT-systemene. Det har også vært pekt på at manglende koordinering mellom statlige og kommunale systemer skaper dobbeltarbeid og utgjør arbeidsbelastninger der stat og kommune arbeider tett sammen. I tillegg er det noen steder knyttet misnøye til en statlig dominans på IKT-siden i NAV.

NAV-kontoret har omfattende samhandling med fylkeskontoret, kontaktsentrene og forvaltningsenhetene. Det er ulike erfaringer med hvor godt samarbeidet fungerer, spesielt når det gjelder forvaltningsenhetene har det vært påpekt at dette kan være problematisk. NAV-kontoret samarbeider også med ulike kommunale enheter innenfor introduksjonsordningen, helse, barnevern, bolig og arbeidsmarkedstiltak. Blant annet når det gjelder introduksjonsordningen og helsesiden i kommunen har det vært påpekt at samarbeidet kan bli bedre.

NAV-kontoret har også et omfattende samarbeid med utdannings- og helsesektoren og tiltaksleverandører knyttet til ulike brukergrupper med sammensatte behov. Erfaringene tyder på at det er problemer knyttet til informasjonsutveksling og ansvars plassering, men at det spesielt på utdanningssiden er gjort framskritt knyttet til å bedre samarbeidet. Når det gjelder anbudsbaserte tiltak har en del leverandører pekt på for lite samhandling med Arbeids- og velferdsetaten. Det har også vist seg at det er viktig med samarbeid mellom tiltaksbedriftene og Arbeids- og velferdsetaten for kvaliteten på tjenestene som tiltaksarrangørene tilbyr.

6 Organisatoriske spenninger og dilemmaer i NAV

6.1 Innledning

NAV-kontorets organisering, oppgaveløsning og dets brukere er beskrevet i kapitlene 2-4. Noen av hovedmomentene i denne beskrivelsen kan oppsummeres som følger:

NAV-kontoret er det fysiske kontaktpunktet mellom bruker og arbeids- og velferdsforvaltningen. Den har et lovpålagt krav om tilstedeværelse i samtlige av landets kommuner. Dette gjøres på litt forskjellige måter. Det vanlige er ett kontor i hver kommune. Kontorene varierer betydelig i størrelse. Større byer har flere NAV-kontor.

Kontorene har en sentral rolle når det gjelder å gjennomføre arbeidslinja i arbeids- og velferdspolitikken og bidra til sosial inkludering. Oppgavene de har ansvaret for er grunnleggende sett knyttet til å bistå mennesker – å utføre arbeid som kan bidra til å endre menneskenes livsvilkår og gi dem nye muligheter. NAV-kontoret skal bidra til dette gjennom å tilpasse tjenestene til den enkeltes behov og til å få flere i arbeid. Relasjonen mellom NAV-veilederen og brukere med ulike behov for bistand og mellom NAV-veileder og arbeidsgivere står derfor sentralt.

NAV-kontoret har en relativt kompleks organisering. Det har to eiere organisert i form av et partnerskap mellom stat og kommune, og må følgelig forholde seg til både en statlig og en kommunal styringslinje og rapportere til to eiere. Kontoret står videre i et nært avhengighetsforhold til andre enheter i arbeids- og velferdsforvaltningen og kommunen, og må samhandle tett med arbeidsgivere, tiltaksarrangører og andre offentlige tjenester, som medfører tverrsektorielt samarbeid.

I evalueringsforskningen av NAV-reformen er den karakterisert som en hybrid organisasjonsform, hvor regulering gjennom lov, sentral styring og kontroll skal forenes med lokal autonomi som bl.a. reguleres gjennom lokale partnerskapsavtaler⁹⁶. Det er en organisasjonsform som kombinerer overordnet styring av NAV-kontoret gjennom formell autoritet med nye måter for samhandling - en type samstyring som legger til rette for dialog og samarbeid mellom kontoret og ”omgivelsene”, basert på likeverdighet og gjensidig avhengighet mellom berørte parter.

6.2 Dilemmaer knyttet til NAV-kontorets organisering og oppgaveløsning.

I dette kapitlet belyses NAV-kontoret ut fra en organisasjonsfaglig innfallsvinkel. Formålet med kapitlet er å gi en overordnet ramme for ekspertgruppens forståelse av NAV-kontoret. I tråd med et hovedsynspunkt innenfor organisasjonsforskningen, er ekspertgruppens utgangspunkt at det ikke finnes en beste og universell måte å organisere virksomheter på. Hva som er en formålseffektiv organisering er avhengig av hvilken situasjon/kontekst en organisasjon befinner seg i, og hvilke betingelser/hensyn som skal ivaretas gjennom

⁹⁶ Jf. diverse artikler mv av Anne Lise Fimreite, Per Læg Reid og Tom Christensen i forbindelse med evalueringen av NAV-reformen

organiseringen⁹⁷. Det innebærer at organisasjonsformer bl.a. må tilpasses formål og karakteristika ved de oppgavene som skal utføres, inklusive hvilke teknologier, kunnskaper, ferdigheter, arbeidsmetoder mv organisasjonen har til rådighet.

En organisasjon som NAV-kontoret står overfor et mangfold av ulike og til dels motstridende kontekstuelle betingelser og hensyn. Ofte lar disse hensynene seg ikke fullt ut forene. De framstår som organisatoriske spenninger eller dilemmaer som kontoret må forholde seg til. Dette er mest typisk for organisasjoner med ansvar for å iverksette politikk, som er underlagt spesifikke krav som i liten grad gjelder for virksomheter som opererer i et marked.

Som ledd i sitt arbeid har ekspertgruppen fått gjennomført en fagteoretisk vurdering av organiseringen av NAV-kontoret. Utredningen er foretatt av professor Tom Colbjørnsen, og drøfter mange av de hensyn og betingelser som NAV-kontoret skal ivareta, og hvilke spenninger og dilemmaer som de må håndtere ved avveiningen av disse⁹⁸. De har berøringspunkter og griper i noen grad inn i hverandre. Noen av dilemmaene og hvordan de løses i praksis kan være mer avgjørende enn andre for hvordan kontorene fungerer. Omtalen nedenfor bygger i stor grad på denne utredningen. Kapitlet beskriver i liten grad hvordan dilemmaene er håndtert i praksis og ekspertgruppens forslag til endringer. Dette framgår i de påfølgende kapitlene.

6.3 Sentralisering vs delegering

Nav-kontorene inngår i et sentralisert mål- og resultatsstyringssystem både for den statlige og den kommunale delen av kontoret, og har samtidig delegert beslutningsmyndighet på visse områder.

Et hovedsynspunkt i faglitteraturen er at beslutningsmyndigheten primært bør legges til det nivået i organisasjonen som har tilgang på relevant informasjon og kompetanse. Myndigheten skal som hovedregel gis til den som har mest relevant informasjon og kompetanse om det aktuelle saksområdet⁹⁹. Det er tids- og ressursbesparende å la de som kjenner saksområdet, eller som har kompetanse til å sette seg raskt inn det, ta beslutningen. Samtidig øker dette sjansen for at beslutningen treffes på et kompetent grunnlag og til riktig tid.

Tilgangen til informasjon og kompetanse henger sammen med nærhet til saksområdet. Nærhet hindrer at informasjonen siles og farges gjennom flere organisatoriske ledd før den når frem til beslutningstaker. Nærhet gjør det mulig å basere informasjon på direkte og egne observasjoner.

Mål- og resultatstyring er et verktøy som gjør det mulig å kombinere sentralisering og delegering. Metoden bygger på et informasjons- og kompetanseprinsipp der målene fastsettes av de som har god tilgang på informasjon om de politiske prioriteringene. Utøvende enheter på lokalt nivå har på sin side mest informasjon og kompetanse om hvilke virkemidler som er mestegnet for å produsere resultatene, og vil derfor kunne få delegert myndighet til å

⁹⁷ Tone Alm Andreassen, Knut Fossetøl og Lars Klemsdal: "Gjør organisasjon en forskjell i praksis?", Nordiske Organisasjonsstudier, Fagbokforlaget 2011

⁹⁸ Tom Colbjørnsen: "Stort ansvar, nok myndighet? NAV-kontorenes muligheter til å drive effektiv arbeidsrettet bistand", februar 2015

bestemme hvordan forventede resultater kan produseres på en mest mulig kostnadseffektiv måte¹⁰⁰.

Som ledd i statlig etatsstyring av NAV praktiserer Arbeids- og velferdsdirektoratet balansert målstyring. Også kommunene praktiserer ulike former for mål- og resultatstyring for kommunale oppgaver i NAV-kontoret. Styringen av kontoret er relativt omfattende og skjer dels på resultater, dels på aktiviteter og innsats. Førstnevnte åpner for at NAV-kontoret best vet hvordan oppgavene skal utføres, mens aktivitetsstyring innsnevrer det lokale handlingsrommet. Styringen av NAV kontorene skjer i dag mest på grunnlag av aktivitetsmål. På statlig side er det også en relativ detaljert overordnet styring av tiltaksbruken. Det skjer også styring gjennom budsjетrammer, særlig på statlig side, og kontorets tjenester er i hovedsak lovregulerte.

Følgende tre dimensjoner vil være viktig ved avveiningen mellom overordnet styring av NAV-kontorene og lokalt handlingsrom:

- Heterogene vs. homogene omgivelser.

Stor heterogenitet på bruker- og arbeidsgiversiden innebærer et variert informasjons- og kompetansebehov som er mest forenlig med at beslutningsmyndighet plasseres nede mot den enkelte bruker. Beslutninger i homogene omgivelser skaper mer ensartede informasjons- og kompetansebehov, og er mer forenlige med sentraliserte beslutninger.

- Ukjente versus kjente oppgaver.

Stor usikkerhet knyttet til problemforståelse, oppgaveløsning og hvilke avgjørelser som kreves, stiller store krav til beslutningstakerens faglige kompetanse og skjønn og kan tilsi at de får utstrakt myndighet til å påvirke sin egen arbeidsutførelse. Dersom oppgaveløsningene er kjente og velprøvde kan beslutningene i større grad rutiniseres i henhold til sentralt godkjente prosedyrer.

- Uforutsigbare vs. forutsigbare hendelser.

Uforutsigbare hendelser stiller krav til innovative løsninger og raske reaksjoner. De som arbeider tett på hendelsene har ofte det beste utgangspunktet for å vurdere situasjonen, og iverksette raske og relevante reaksjoner, dersom de har myndighet til det.

Både informasjonstilgang, trekk ved omgivelsene og oppgavens karakter kan tale for delegasjon av myndighet nedover i arbeids- og velferdsforvaltningen – til NAV-kontoret.

NAV-kontorene har nærhet til og står i direkte kontakt med brukere, tiltaksarrangører, arbeidsgivere og andre offentlige tjenester, og får på denne måten oppdatert og eksklusiv informasjon og kunnskap om problemer og muligheter som andre nivåer/enheter i forvaltningen vanskelig kan matche.

Kontorene sett under ett har og vil fortsatt ha et stort antall brukere med ulike behov. Det spenner fra personer som ønsker informasjon om rettigheter og tjenester mv. og personer som kun har problemer med å beholde eller komme i arbeid, til personer som i tillegg har sosiale og/eller helsemessige problemer - og personer med omfattende problemer av sosial og inntektsmessig karakter¹⁰¹. Det dreier seg om personer med unike behov, hvorav en del av dem må møtes med individuelt tilpassede løsninger (skreddersøm). NAV-kontorene skal

¹⁰⁰ Jf. Colbjørnsen

videre betjene hele arbeidslivet, og tilsvarende stor heterogenitet finner vi også på arbeidsgiversiden.

Problemene som mange av NAV-kontorets brukerne har hviler på et usikkert kunnskapsgrunnlag. En stor andel av de som mottar helserelevante ytelser har muskel-skjelett- og psykiske diagnoser, som kan være vanskelig å avgrense og årsaksforklare på en entydig måte. Det kan videre hefte usikkerhet både til arbeidsmetoder, behandlingsopplegg, og hvilke tiltak som vil være best egnet i det enkelte tilfelle, usikkerhet knyttet til brukerens/arbeidssøkerens egnethet i relasjon til en konkret jobb, og vedkommendes innstilling til bistanden som tilbys.

Kontorene kan også stå overfor uforutsigbare og omskiftelige omgivelser, for eksempel i det lokale arbeidsmarkedet i form av bedriftsnedleggelse/innskrenkninger i arbeidsstokken, eller som følge av endringer i befolkningens flyttemønster (ut- og innvandring), som kan skape nye behov for bistand.

Dette bildet kan imidlertid nyanseres noe. Brukerne vil i noen grad kunne kategoriseres i grupper med likeartede behov. For noen av brukerne, for eksempel dagpengemottakere, kan enkel formidlingsbistand eller standardiserte løsninger være tilstrekkelig.

Kunnskapsgrunnlaget på området er ikke like usikkert overalt. En del behovssituasjoner er lett identifiserbare, visse metoder og tiltak er velkjente med dokumentert god effekt. Mange kontorer har relativt stor stabilitet i brukerbehovene. Delegering av myndighet til NAV-kontoret for å oppnå gode resultater vil følgelig ikke være like påtrengende for alle og i enhver situasjon. På visse områder og i noen situasjoner vil overordnet styring kunne ha en velbegrunnet rolle.

Samtidig er NAV-kontoret i likhet med andre offentlige organer bundet av demokratisk vedtatt politikk – beslutninger fattet på politisk nivå i stat og kommune. Å oppnå resultater når det gjelder de overordnede målene utgjør et sentralt legitimitetsgrunnlag for arbeids- og velferdsforvaltningen og NAV-kontorets virksomhet. Kontoret må derfor jobbe formålsrettet og sikre kvalitet i tjenesteytingen. I gjennomføringen av politikken skal kontoret ivareta god forvaltningsskikk og sikre mest mulig effektiv ressursutnyttelse. Kontorene skal gi brukerne likeverdige tjenester, uavhengig av hvor de henvender seg. Videre er de tillagt omfattende saksbehandlingsoppgaver i tilknytning til forvaltningsenhetenes vedtak om ytelser, et område hvor likebehandling står sterkt. Dette er hensyn og verdier som vil kunne trekke i retning av overordnet styring gjennom tydelige krav, prioriteringer og fordeling av ansvar, og som er nødvendig for å få lokal autonomi til å fungere optimalt.

Sentralisering og delegering er følgelig ikke absolutte motsetninger. Utfordringen er få til en balanse mellom sentralisering/overordnet styring og lokalt handlingsrom som sikrer at NAV-kontoret kan arbeide formålsrettet.

Dette innebærer at visse forutsetninger må være oppfylt - både mht hvordan mål- og resultatstyringsregimet overfor NAV-kontoret er utformet og blir praktisert, og hvilke krav som må stilles til NAV-kontoret, dets ledelse og medarbeidere.

Målene i styringssystemet bør være relativt stabile over tid, slik at kontorene får tid til å planlegge driften og optimalisere ressursbruken. Sentrale prioriteringer bør være tydelige og uttrykkes i en håndterbar mengde lokale mål, og målene bør formuleres som resultatmål, og (helst) ikke som aktivitetsmål som griper unødige styrende inn i daglig drift. Resultatkravene bør samtidig reflektere det kontorene faktisk kan bidra med av resultater, og ikke andre forhold som også kan virke inn på utfallet.

Delegering krever at kontorene og de lokale beslutningstakerne tar ansvar for og iverksetter beslutninger som ligger til ens myndighetsområde, og står til ansvar for konsekvensene av

måten myndigheten utøves på. Uklart konsekvensansvar og fravær av konsekvenskultur kan føre til at beslutningstakerne opptrer uaktsomt, ignorerer oppgaver de finner lite attraktive, eller prioriterer sine særinteresser på bekostning av kontorets mål. Kontorene bør også ha den nødvendige fagligheten og kunnskapen som gjør at de kan fatte kompetente beslutninger.

Det krever at både ledere og medarbeidere har en proaktiv tilnærming til sine informasjons- og kompetansebehov. At de selv tar ansvar for å holde seg orientert om faglige nyvinninger, skaffer seg informasjon, og er motivert til å utnytte kompetansen til beste for kontorets formål. Oppmerksomheten må rettes både innover og utover. Det er en viktig lederoppgave å sørge for dette. Delegering forutsetter kontorledere som er god på ledelse og veiledere med god og riktig kompetanse.

I lys av dette kan det reises spørsmål ved om en har funnet en riktig balanse mellom sentral styring og delegering slik at NAV-kontoret kan drives formålseffektivt. Overordnet styring – og særlig på statlig område – kan synes å legge sterkere føringer for NAV-kontoret enn det som er hensiktsmessig ut fra kontorets formål om å tilby arbeidsrettet bistand til en sammensatt brukergruppe og bidra til sosial inkludering. Dersom mer myndighet delegeres til NAV-kontoret, vil dette ha implikasjoner for en rekke forhold knyttet til kontorets virksomhet, og for mål og resultatstyringsregimet slik det praktiseres i dag, og for ev andre styringsvirkemidler.

6.4 Partnerskapsmodellen

Organisasjoner er tradisjonelt satt opp som hierarkiske enheter med en leder som har det endelige ansvaret for alt som skjer i organisasjonen. Lederen kan delegerer oppgaver og myndighet til sine ansatte, men vil fortsatt ha det overordnede ansvaret for alt medarbeiderne gjør. For å unngå for stort sprik mellom myndighet og ansvar, må de ansatte rapportere tilbake om hvordan de bruker sine fullmakter. Enkel rapportering betyr at en leder er alene om å kunne instruere sine ansatte, samtidig som de forholder seg til kun en overordnet.

Enkel rapportering organiserer ansvaret vertikalt, og kan lett medføre ”silotenkning” der ledes og ansattes oppmerksomhet ensidig rettes oppover og nedover i organisasjonen. Denne formen for organisering er derfor best egnet til oppgaveløsning på avgrensede og mer enkeltstående områder, men er lite egnet til å løse mer sektorovergripende problemer, og å ivareta horisontalt samarbeid og samordning ”på tvers”¹⁰².

I private og offentlige virksomheter er det som regel nødvendig å samarbeide med andre og samordne ”på tvers” i organisasjonen. Dette gjør at man ofte kombinerer hierarkisk styring med ulike former for organisering på tvers. Prosjektarbeid er gjerne organisert på tvers av linjen. En konsekvens av denne type organisering er at ledere må dele myndigheten over sine medarbeidere med andre ledere, samtidig som de ansatte får flere ledere å forholde seg til. Organisering på tvers kan gjøres på ulike måter, og kan være mer eller mindre samordnet og integrert. Eksempler er matriseorganisasjon, team, koordineringskomiteer og organisering gjennom ulike former for partnerskap.

Med to eiere å forholde seg til - stat og kommune - kan NAV-kontoret ses på som et spesialtilfelle av et permanent integrert prosjekt - definert som et partnerskap - der leder av kontoret framstår som ”prosjektleder” som skal imøtekomme begge eierne. Modellen skal ivareta koordinering mellom statlig og kommunale tjenester på lokalt nivå, samtidig som

¹⁰² Jf. Colbjørnsen

begge eierne skal utøve styring av sine respektive saksområder i NAV-kontoret. Det kan åpne for kreative og helhetlige løsninger når partene arbeider mot felles mål og blir bedre kjent. Viktige forskjeller på de to styringslinjene kan også skape spenninger både mellom de to eierne/styringslinjene og mellom lokalt og overordnet nivå i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Det politiske ansvaret i de to styringslinjene er ulikt organisert og finansiert. Mens kommunepolitikken skal ivareta innbyggernes interesser over et bredt spekter, er den statlige arbeids- og velferdspolitikken sektororganisert og dermed mer snevert avgrenset. Dette kan potensielt ha betydning for de to eierne mulighet til å ha fokus og oppmerksomhet på NAV-kontorets oppgaver. Mens statlig side kan ha et vedvarende og sterkt fokus på styring, kvalitet og utvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen og NAV-kontoret, vil kontoret bare være ett av flere ”virkemidler” som kommunen kan bruke for å ivareta befolkningens interesser. Forskjeller i budsjetteringssystem – rammebudsjettering i kommunesektoren som tilsier et helhetlig perspektiv på virksomheten versus sektorbevilgninger og overslagsbevilgninger på statlig side, kan forsterke dette.

I tillegg kommer at Arbeids- og velferdsdirektoratet har en lovfortolkende og veiledende rolle – er faglig ansvarlig – overfor kommunene når det gjelder Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Som nevnt i kapittel 4 skal Arbeids- og velferdsdirektoratet sørge for at det er samsvar mellom de signaler som gis gjennom etatens eget mål- og disponeringsskriv til fylkeskontorene, og signalene som gis i kraft av rollen som faglig ansvarlig for de kommunale tjenestene.

I motsetning til kommunesiden, har staten en sterk styringsforankring på fylkesnivået mot NAV-kontoret, som blant annet omfatter både fordeling av administrative ressurser, tiltaksbudsjett og tiltaksplasser. De statlige oppgavene i NAV-kontoret framstår dermed som mer styrt sammenlignet med det kommunale området. Dette gir samtidig den statlige linjen en komparativ styringsfordel. Mens styringslinjen i de fleste av kommunene kun har ett kontor å forholde seg til og høste erfaringer fra, har statlig styringslinje ett nivå som har som sin vesentligste oppgave å utøve styring av NAV-kontoret, og får dermed informasjon og erfaringer mv. fra alle NAV-kontor innenfor sitt geografiske område. For styringslinjen i de større byene som har flere bydels NAV-kontor, stiller dette seg noe annerledes. Disse har i så måte likhetstrekk med NAVfylke.

Kommunene som mangler et styringsledd på fylkesnivå, vil derimot gjennom fylkesmannens tilsynsmyndighet selv kunne få en del opplysninger om oppgaveløsningen på eget område i NAV-kontoret

Forskjellen i mulighet til å ha kjennskap og innsikt i NAV-kontorets drift og virksomhet kan i noen grad oppveies ved at de to eierne har ulik nærhet til kontoret og dets leder. Mens det kommunale demokratiet har korte styringslinjer som i de fleste tilfeller går via rådmannen (kommunaldirektør), har statlig side lange styringslinjer, forankret i et ministerstyre som går via Arbeids- og velferdsdirektoratet og fylkesnivået. Dette gir de politiske og administrative aktørene på kommunalt nivå muligheter til å være ”tettere på” NAV-kontoret sammenlignet med det politiske og administrative nivået på statlig side, noe som vil være en viktig og ofte nødvendig forutsetning også for kontakt og samarbeid mv. om felles utfordringer. Betydningen av nærhet vil imidlertid bero på hvor aktiv og involvert den enkelte kommune selv velger å være til driften av NAV-kontoret. Aktive kommuner kan inngå tett samarbeid med og bruke NAV-kontoret til å fremme kommunens interesser, passive kommuner kan lett forbli en litt distansert eier/administrator.

Omfanget av statlig og kommunalt tjenesteinnhold og ressurser varierer mellom NAV-kontorene. Kontorstørrelse har stor betydning her. Mens det er en tendens til at statlig og kommunal side er relativt jevnbyrdige i middels store kommuner/NAV-kontor, synes kommunal side å utgjøre hovedtyngden i de største byene, mens staten ofte er størst i de litt mindre kommunene/NAV-kontorene. Ressurser og oppgaveportefølje kan ha med makt å gjøre, og i utgangspunktet kan en anta at det vil være lettere å få til et fungerende partnerskap med balanserte heller enn med asymmetriske maktforhold. Asymmetriske maktforhold kan implisere dominans og gi andre assosiasjoner enn visjonen i NAV-reformen om et statlig-kommunalt samarbeid mellom likeverdige og jevnbyrdige parter, og kan slik sett være en kilde til misnøye og konflikt. Men det trenger ikke å være slik. Jevnbyrdighet kan også skape motsetningsforhold, og en kan ha velfungerende NAV-kontor til tross for at ressurser og oppgaver er ujevnt fordelt i kontoret mellom stat og kommune. Blant annet kan ulikt styringsfokus mellom statlig og kommunal styringslinje ha betydning her, og kan moderere eller styrke effekten av asymmetriske maktforhold lokalt.

I noen grad kan kommunen selv påvirke balanseforholdet i ressurser og oppgaveportefølje gjennom muligheten den har til å legge inn oppgaver i NAV-kontoret utover den såkalte minimumsløsningen¹⁰³ og når det gjelder valg av ledelsesform i NAV-kontoret. Dette reiser på den annen side nye utfordringer. Et bredt kommunalt oppgavespekter kan i utgangspunktet bidra til mer effektiv samordning mellom NAV-kontorets arbeidsrettede oppgaver og tilgrensende kommunale oppgaver, men vil samtidig kunne svekke arbeidsfokus i NAV-kontoret dersom oppgavene som legges inn i kontoret har liten eller ingen relevans til målet om arbeid. Et bredt kommunalt oppgavespekter i kontoret som peker hen mot flere litt ulike formål kan i utgangspunktet gjøre det mer krevende for NAV-kontorleder å få til prioriteringer på tvers av stat og kommune.

En to-leder modell kan medføre økt fokus og oppmerksomhet fra kommunens side på NAV-kontoret, men kan samtidig bety et mindre integrert kontor. At statlige og kommunale tjenester i kontoret ikke har helt identiske brukergrupper og oppgaver, kan også gjøre det mer krevende å få til felles prioriteringer.

Partnerskapsmodellen har følgelig et iboende potensial for strategisk spill mellom stat- og kommune på det arbeids- og velferdspolitiske området som kan virke begrensende, men som også kan åpne for muligheter. Dette spillerommet kan reduseres dersom statlige oppgaver i NAV-kontoret blir et kommunalt ansvar, eller at kommunale oppgaver i NAV-kontoret blir statlige, men en fjerner ikke det underliggende problemet som NAV-reformen tok sikte på å løse; nemlig bedre samordning av forvaltningen for å løse problemer som krysser sektorgrensene og forvaltningsnivåer med sikte på å få flere i arbeid og færre på trygd. En kommunalisering av de statlige oppgavene i NAV-kontoret, vil kunne svekke arbeidsfokus i tjenestene pga kommunens brede oppgaveportefølje. En statliggjøring vil kunne svekke mulighetene til å se arbeidsinkludering i det bredere kommunale forebyggings- og inkluderingsperspektivet.

Modellen med to styrings- og rapporteringslinjer utfordrer også relasjonen mellom overordnet styringsnivå og den lokale lederen. De to styringslinjene skal sikre at begge eierne får ivaretatt sine mål og hensyn på sine respektive områder. Samtidig skal kontoret sørge for integrerte tjenester som er tilpasset den enkelte brukers behov. Ingen av partene kan i utgangspunktet tvinge i gjennom sine prioriteringer på kontoret dersom den andre parten motsetter seg dette. Koordineringen mellom statlig og kommunal styring er forutsatt å skje

¹⁰³ Minimumsløsningen omfatter fem kommunale tjenester som obligatorisk skal inngå i NAV-kontoret, jf nærmere omtale av dette i kapittel 3.

lokalt, men NAV-kontor leder har ikke noen egen instruksjonsmyndighet til å harmonisere eventuelle sprikende styringssignaler fra de to styringslinjene. Men nettopp fordi styringen kan ”treffe” NAV-kontoret ukoordinert, gir på den annen side kontorleder et visst lokalt handlingsrom, som ikke uten videre vil være tilstede i en enkel styrings-/rapporteringsmodell. Modellen åpner for at koordineringen fra kontorleders side i siste instans må skje mer uformelt, og i andre former enn gjennom hierarkier.

Som påpekt i den forskningsbaserte evalueringen av NAV-reformen peker denne modellen i retning av en nettverksbasert styringsform, som tar hensyn til at mange samfunnsproblemer er komplekse og går på tvers av sektorgrenser og som må løses lokalt. Denne type oppgaveløsning vil kunne involvere ulike aktører fra statlig, kommunal og privat sektor, og innebære bruk av ”myke” og mer indirekte pedagogiske og faglige styringsvirkemidler heller enn formell autoritet, myndighet og makt.

Innenfor en slik styringsform kan ”mulighetsrommet” for NAV-kontorleder benyttes til nødvendig samordning ved bruk av myke virkemidler av et bredt spekter av tjenester, og til å ivareta viktige utviklingsoppgaver som ikke kan løses gjennom hierarkier. Dvs. drive innovasjon og utvikle tjenestene og egen organisasjon i tråd med endringer i innbyggernes behov og i ”omgivelsene”. Undersøkelser viser at NAV skårer lavt på innovasjon. De to eierens rolle vil da i større grad enn nå være å identifisere sentrale aktører, tilrettelegge for samarbeid, peke ut den politiske retningen og påvirke aktørene i tråd med de politiske målene.

Modellen har følgelig også – i tråd med intensjonen med NAV-reformen - et potensial for økt måloppnåelse i arbeids- og velferdspolitikken gjennom samstyring og samarbeid om felles utfordringer. Dette forutsetter en felles forståelse av NAV-kontorets formål blant de mest sentrale aktørene, at disse forplikter seg til å fremme målene, og at den hierarkiske styringen integrerer de hensyn som samarbeidet skal fremme.

Modellen kan være krevende, men ekspertgruppen legger til grunn at arbeids- og velferdsforvaltningen fortsatt skal bygge på et statlig-kommunalt eier-/partnerskap, fordi det også rommer muligheter. Hvis partnerskapet i dag ikke fremmer nødvendig bruker- og arbeidsretting, kan det blant annet være behov for å sikre en bedre balanse mellom statlig og kommunal styringslinje. Og hvis NAV-kontorene skal drive innovasjon, utvikling av tjenester og egen organisasjon for å ivareta sitt samfunnsoppdrag, må de lokale lederne også ha et nødvendig handlingsrom til dette.

En kommunereform med gjennomgående større kommuner vil kunne endre balansen i det statlig - kommunale partnerskapet i kommuner som berøres av reformen, og kan i prinsippet også ha betydning for kontorleders handlingsrom og samhandlingen lokalt.

6.5 Standardisering/skreddersøm

Fokus på arbeidsprosesser og brukerforløp tar utgangspunkt i de ”verdskapende prosessene” og retter oppmerksomhet på kjerneoppgavene i virksomheten. Organisering av arbeidsprosesser og brukerforløp foregår ofte på tvers av de strukturelle rammene i en organisasjon, og legger til grunn at profesjonelt arbeid kan styres gjennom standardprosedyrer og krav til hvordan samhandlingen med bruker skal skje. Overordnet myndighet kan slik sett utøve styring ved å kontrollere at standardprosedyrene følges, uten å ha inngående kjennskap til innholdet i det profesjonelle arbeidet¹⁰⁴. Prosedyrestyring kan

¹⁰⁴ Jf Mia Vabø og Signy Irene Vabo: ”Velferdsorganisering”, Universitetsforlaget 2014

redusere behovet for tradisjonell overordnet styring, samtidig vil det forsterke trykk ovenfra dersom det kombineres med aktivitetsstyring.

Standardisering versus individuell tilpasning vil ofte ikke være et spørsmål om enten eller. Et utgangspunkt og det som er et hovedpoeng i Lipskys teori om bakkebyråkratiet, er at den konkrete politikktutforming i profesjonsstyrte byråkratier i stor grad skjer i førstelinjetjenesten - i møte mellom tjenesten og den enkelte bruker - ut fra en erkjennelse av at brukernes problemer er sammensatte og krever individuelt tilrettelagte hjelpetiltak. Uten tydelige rammer og mål, og spesielt dersom det er knapphet på ressurser, kan oppfølgingen i denne type organisasjoner gi utilsiktede resultater.

Brukeroppfølgingen på NAV-kontoret er blant annet styrt gjennom arbeidsprosesser og brukerforløp. I tråd med denne tenkningen er det særlig på statlig side innført en rekke standardkrav og prosedyrer på flere områder og i ulike faser av oppfølgingsløpet. Det omfatter blant annet krav til brukerne om særskilt medvirkning i bestemte faser eller på bestemte tidspunkt i samhandlingen, krav til NAV-veileder om å foreta bestemte aktiviteter som for eksempel behovs- og arbeidsevnevurderinger og utarbeide oppfølgingsplaner. Det er videre innført ulike standarder og maler/veiledere for å sikre god/korrekt oppfølging. Bruk av IKT som støtteverktøy for de ulike arbeidsprosessene inngår som en sentral del av oppfølgingsarbeidet.

Slik standardisering og prosedyrestyring av arbeidsprosessene kan fremme ulike formål. Det muliggjør spesialisering og kan bidra til kvalitetssikring av brukeroppfølgingen og gi NAV-veilederen en sjekklister over forhold som må tas i betraktning for å oppnå ønsket kvalitet, eller minst like viktig, unngå uønskede hendelser. Det kan dermed forhindre at ansvaret for tjenestekvaliteten privatiseres og kobles fra politikken, noe som kan åpne for skjevfordeling og ulik behandling, for eksempel at lett målbare oppgaver blir prioritert, at en bedriver "fløteskumming" og prioriterer de mest ressurssterke brukerne.

Det kan bidra til kostnadseffektivitet gjennom stordriftsfordeler, og fremme likebehandling der dette er viktig, som for eksempel at en ved fastsettelse av brukerens arbeidsevne benytter felles vurderingskriterier.

Standardisering for å oppnå kvalitet, kostnadseffektivitet og likebehandling vil ikke minst være viktig med tanke på at det finnes over 450 NAV-kontor av ulik størrelse og varierende kompetanse blant de ansatte.

Omfattende bruk av standardisering kan på den annen side føre til at det blir vanskelig for NAV-veilederen å prioritere og å oppnå god tjenestetilpasning rundt den enkelte bruker, med risiko for at brukeren får et tilbud som vedkommende ikke kan dra nytte av. Rigid standardisering og prosedyrestyring gjennom IKT kan føre til utilsiktede konsekvenser fordi de ikke er i stand til å fange opp kompleksiteten når tjenestene skal tilpasses det enkelte individ¹⁰⁵. Gjennomføring av de IKT-baserte prosedyrene kan bli viktigere enn god brukermedvirkning. Kombinert med sterk aktivitetsstyring og tidspress kan dette føre til at oppfølgingen blir instrumentell med det resultat at brukeren (og den ansatte) blir demotivert, frustrert og får redusert selvtillit. Oppfølgingen kan dermed i verste fall bli kontraproduktiv, og bidra til å svekke brukers jobbmuligheter.

Kompetanse og faglig innsikt er en kritisk faktor i brukeroppfølgingen. Manglende kompetanse om hvordan standardprogrammer skal brukes, kan føre til at de som er ment å være veiledende og informerende, lett få autoritativ karakter og bli fulgt slavisk.

¹⁰⁵ Jf Maria Rønnebak: "Standardized Flexibility. On the Role of ICT in the Norwegian Employment and Welfare Services", UiO, 2014

Standardisering må videre bygge på rimelig sikker kunnskap om at det vil virke etter hensikten. Et eksempel som illustrerer dette er standardprosedyrene som er etablert innenfor deler av spesialisthelsetjenesten, der en kombinerer evidensbasert medisin med behandlingsskjeder for likeartede tilstander/sykdommer. Som nevnt foran er det betydelige utfordringer knyttet til kunnskapsgrunnlaget for brukeroppfølgingen i NAV.

Hvordan balansere individuell oppfølging/skjønnsutøvelse og standardisering som fremmer god måloppnåelse henger dermed sammen med oppgavens karakter og brukerbehovene, bruk av teknologi, kunnskapsgrunnlag og de ansattes kompetanse.

Generelt er det slik at organisasjoner som produserer store volumer til brukere med ensartede og kjente behov ofte har mye vinne på å standardisere, mens organisasjoner som betjener brukere med differensierte behov i større grad må skreddersy prosesser og produkter etter deres behov.

Sett i lys av dette vil NAV-kontoret ha behov for både profesjonelle/ kompetente ansatte, og ulike former for standardisering i brukeroppfølgingen. For eksempel vil IKT i dagens samfunn være en helt nødvendig del av brukeroppfølgingen. Utfordringen vil dermed være å avklare hva som skal standardiseres, hvor i brukerforløpene dette skal skje, og hvordan avveiningen mellom standardisering og skreddersøm bør være for å sikre god og formålsrettet oppfølging. Dette dreier seg også om hvilken type kompetanse som trengs, og hvordan den bør utnyttes.

6.6 Enhetlig vs mangfoldig kultur

Organisasjonskultur defineres ofte som verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som deles av mange i en organisasjon. Den uttrykker hva som regnes som verdifullt å drive med, den setter grenser for hva som passer seg å gjøre, og den preger tolkninger og oppfatninger av begivenheter.

En kultur som er sterk nok til å få de ansatte til å identifisere seg med virksomhetens mål kan ivareta organisatoriske styringsfunksjoner. Beslutningsprosesser kan forenkles, det vil være mindre behov for direkte styring av oppgaveløsningen, og det kan gi den ansatte større autonomi til å bestemme over egen arbeidssituasjon. Arbeidsdagen kan preges av mer faglighet og mindre rapportering. Skal kulturstyring virke produktivt må imidlertid kulturens verdier og normer være forenlige med organisasjonens offisielle verdier og normer¹⁰⁶.

Arbeids- og velferdsforvaltningen ble i utgangspunktet formet ved samordning og integrering av tre tjenesteområder med ulikt formål og innhold – trygd, arbeid og sosial tjenester. Samlingen av de tre tjenesteområdene betydde også å innlemme ansatte med ulike yrkesidentiteter og verdier, og tjenester med ulike handlings- og kunnskapsmessig grunnlag for yrkesutøvelsen. Disse kan ses på som ulike subkulturer.¹⁰⁷

Trygdeetaten var orientert mot vurdering av sosiale rettigheter innenfor et system med regelbasert saksbehandling basert på juridisk kompetanse, og der likebehandling og rettssikkerhet for borgerne var sentrale verdier.

¹⁰⁶ Jf Colbjørnsen

¹⁰⁷ Ingrid Helgøy, Nanna Kildal og Even Nilssen: "ny yrkesrolle i en organisasjon i endring", Nordiske organisasjonsstudier, Fagbokforlaget 2011

Aetat var orientert mer mot arbeidsmarkedet, med deltakelse i arbeid for den enkelte bruker som et overordnet mål basert på arbeidsformidling, opplæring og arbeidstrening gjennom yrkesmessig attføring og kurs. Styring var i stor grad knyttet til oppnåelsen av resultater uttrykt i tallfestede aktivitetskrav, basert på en mål- middel- tenkning.

Sosialtjenesten var orientert mot å løse/avhjelpe sosiale problemer (behov), med et ideal om ”hele mennesket” i fokus. Fundamentet for arbeidet var forankret i en bestemt utdanning og profesjonskompetanse, der sosialt arbeid, og en egen yrkesetikk var en viktig del av dette fundamentet.

Som påpekt av Colbjørnsen er subkulturer tvetydige. De kan legge grunnlag for interne revirkonflikter som hindrer horisontalt samarbeid og fungere som en uformell base mot ledelsen. Samtidig kan de også gi kraftfull støtte til organisasjonens formål når deres egne verdier og normer er sammenfallende med dette. Dersom sistnevnte er tilfelle, og dersom den utløser positiv synergi ved å bringes sammen med andre kulturer ligger forholdene til rette for å integrere den i en felles kultur.

Gitt oppgaveorganiseringen i arbeids- og velferdsforvaltningen ble NAV-kontorene etablert med basis i yrkesidentiteter, operativ kompetanse og kunnskap i hovedsak fra Aetat og sosialfaglig arbeid fra kommunene, mens trygdefaglig kompetanse og forståelse i hovedsak ble lagt til nyopprettede forvaltningsenheter. En viktig intensjon var at disse subkulturene ikke skulle videreføres uendret inn i den nye forvaltningen, men at en skulle ta ut synergier mellom dem.

Kultur representerer relativt stabile trekk ved en organisasjon, og er vanskelig å endre på kort sikt. Ulikheter og motsetninger mellom subkulturer kan derfor lett bli undervurdert ved fusjoner. Subkulturer som ikke blir tilstrekkelig integrert eller som ikke understøtter formålet med fusjonen, kan ofte skape spenninger i den nye organisasjonen og svekke mulighetene for et vellykket resultat. Innen arbeids- og velferdsforvaltningen kan det være spenninger internt i NAV-kontoret mellom en sosialfaglig kultur og en oppfølgings- og formidlingskultur. Dette kan for eksempel komme til uttrykk i ulik forståelse av brukeroppfølgingsbegrepet, ulike oppfatninger om hvordan oppgaveløsningen skal organiseres, for eksempel etter en generalistmodell og tverrfaglige team versus en tydeligere oppgavespesialisering. Mulige spenninger mellom de to kulturene kan videre komme til uttrykk i ulik vektlegging av graden av (prosedyre)styring versus lokalt handlingsrom, og hvordan oppfølgingen av og samhandlingen med brukerne skal foregå i praksis.

Det vil også kunne være spenninger mellom NAV-kontorets yrkesidentiteter og ytelses- og forvaltningskulturen, men forutsetningsvis i mindre omfang siden ansatte fra trygdeetaten i hovedsak ble innplassert i forvaltningsenhetene og dermed understøtter disse enhetenes formål. NAV-kontorene er som nevnt også tillagt omfattende saksbehandlingsoppgaver både i forkant og i etterkant av forvaltningsenhetenes ytelsesvedtak. I løsningen av disse oppgavene står helse og brukernes rettigheter sentralt. Dersom disse oppgavene tar mye plass, slik at denne kulturen setter sitt preg på mye av kontorenes daglige gjøremål og virksomhet, er det grunn til å anta at den kan svekke kontorenes mer arbeidsrettede virksomhet.

Det er grunn til å anta at en oppgaveorganisering i NAV-kontoret som går på tvers av de tradisjonelle etats- og profesjongrensene, og at det er felles forståelse av arbeidsformer og brukeroppfølging mv. vil være en viktig indikator på hvorvidt organisasjonskulturen i NAV støtter opp under kontorets formål. Motsatt er det grunn til å anta at uenighet om dette samt ledelsesform mellom stat og kommune, forskjeller i avlønning, arbeidstid og ulike frynsegoder mv mellom ansatte på de to områdene er en indikasjon på og kan bidra til å vedlikeholde et dårlig integrert kontor.

6.7 Egenproduksjon vs eksterne kjøp

Problemstillingen her dreier seg om arbeids- og velferdsforvaltningen skal drive arbeidsretta oppfølging i bedrift eller kjøpe slike tjenester fra eksterne leverandører. Dette temaet belyses vanligvis ved å holde fordelene med eksterne kjøp opp mot kostnadene, og valget vil bl.a. bero på hvorvidt det eksisterer et velfungerende marked eller ikke ¹⁰⁸.

Ulempen med produksjon internt er først og fremst at offentlige virksomheter har svake eller ingen økonomiske insentiver til å levere gode tjenester. Det innebærer en risiko for ”slakk” eller lav produktivitet i offentlig sektor.

Ut fra vanlig økonomisk teori vil velfungerende markeder på leverandørsiden med lett tilgang til informasjon om pris og kvalitet normalt gi en mer kostnadseffektiv produksjon og en ønsket kvalitet i tjenesteleveransene. I en slik situasjon vil eksterne kjøp isolert sett være å foretrekke.

Med ufullstendig konkurranse i markedet, vil leverandører og produsenter ha insentiver til å skru opp prisene og redusere kvaliteten. Å gjøre avtale med eksterne leverandører og produsenter under slike forhold har noen kostnader (transaksjonskostnader). Ved vurderingen av egenproduksjon vs eksternt kjøp må en ta hensyn både til kostnader ved produksjon og transaksjonskostnader ¹⁰⁹.

Arbeids- og velferdsforvaltningen kjøper i dag arbeidsmarkedstiltak for til sammen vel 7,5 mrd kroner. Hvert NAV-kontor får som nevnt foran tildelt tiltaksbudsjett og antall plasser fra fylkesnivået, og samarbeidet med tiltaksarrangørene inngår som en viktig del av NAV-kontorenes oppfølgingsvirksomhet. Eksterne kjøp består av kvalifisering (AMO-kurs), jobbsøkerkurs inklusiv arbeidsformidling for personer med nedsatt arbeidsevne, arbeidspraksis/utprøving i ordinære og skjermede virksomheter. På noen av disse områdene har arbeids- og velferdsforvaltningen/NAV-kontoret også en viss egenproduksjon. I de senere år har denne andelen gått ned, og forvaltningen framstår mer og mer som bestiller av eksternt produserte arbeidsmarkedstjenester. Av tjenester/oppgaver i brukeroppfølgingen er det i dag bare behovs- og arbeidsevnevurderinger som helt og holdent utføres i intern regi. I deler av landet er konkurransen på leverandørsiden svak eller ikke-eksisterende.

Valget mellom egenproduksjon vs eksterne kjøp kan også ha betydning for NAV-kontorets muligheter for måloppnåelse sett i relasjon til kontorets formål og øvrige oppgaver i brukeroppfølgingen. Det er her argumenter som peker i forskjellig retning.

Argumentet for at mer av tjenesteproduksjonen skjer internt er at dette vil kunne styrke og understøtte de øvrige oppfølgings- og formidlingsarbeidet i kontorene. Dersom mer produseres innomhus kan kontoret få nyttig kunnskap og kompetanse med overføringsverdi både til arbeidet med behovs- og arbeidsevnevurderinger som forvaltningen må ha en viss styring med selv, og til formidlingsarbeidet. Mer intern produksjon på dette området kan blant annet ha betydning for hvorvidt det er hensiktsmessig å opprettholde/forbedre en egen stillingsbase, og dermed ha betydning for arbeids- og velferdsforvaltningens rolle som arbeidsformidler.

¹⁰⁹ Jf Colbjørnsen

Behovet for tiltak vil variere med konjunkturer. Uforutsette hendelser kan medføre endringer i etterspørselen. Slike variasjoner blir ordinært håndtert gjennom å regulere antall fast ansatte. Eksterne kjøp kan isolert sett gi arbeids- og velferdsforvaltningen/NAV-kontoret større fleksibilitet til å variere produksjonen, enn stadig å måtte ty til nyansettelser, ”hamstring”, permitteringer og oppsigelser.

På den annen side kan mer intern tjenesteproduksjon og flere ansatte gi kontoret økt fleksibilitet til å kunne disponere interne ressurser i de ulike fasene av brukeroppfølgingen. Forskjeller i avlønning og ansettelsesforhold mellom statlig og kommunalt ansatte på NAV-kontorene kan imidlertid vanskeliggjøre dette.

Store omlegginger fra eksternt kjøp til egenproduksjonen vil kunne redusere fylkesnivåets rolle i styringen av tiltaksbruken i kontorene. Det vil videre stille større krav til ledelse av NAV-kontoret, på grunn av økt kompleksitet i organiseringen av oppgavene og fordi flere beslutninger vil måtte fattes på kontornivå.

Valget mellom egenproduksjon og eksternt kjøp vil bero på en rekke forhold. Det gjelder blant annet markedssituasjonen på leverandørsiden. I visse deler av landet kan det være svak eller manglende konkurranse som vil kunne ha betydning både for kostnad og kvalitet på det som kjøpes. Det beror også på hvilken rolle man mener NAV kan og bør ha i arbeidsmarkedet med formidling og rekruttering av arbeidskraft. Ekspertgruppen vil ikke minst legge vekt på at egenproduksjon vil kunne tilføre NAV-kontoret nødvendig arbeidsmarkedskompetanse som kan understøtte brukeroppfølgingen og formidlingsarbeidet på kontoret..

6.8 Myndighetsutøvelse vs tjenesteproduksjon

Det offentlige har to hovedoppgaver – myndighetsutøvelse og tjenesteyting.

Disse oppgavene har ulike formål og karakteristika. Myndighetsutøvelse skjer gjennom enkeltvedtak etter forvaltningsloven, med hjemmel i lov eller forskrift som regulerer borgernes rettigheter og plikter. Myndighet utøves ”innenfra og ut”, forankret i demokratiske prosesser. Tjenesteyting er å produsere varer og tjenester og for å oppfylle befolkningens behov og skal i prinsippet skje ”utenfra og inn” basert på brukerens behov.

Manglende etterlevelse av plikter eller pålegg kan sanksjoneres. Dette skjer vanligvis gjennom særskilt myndighetsvedtak. Bruk av en tjeneste, når denne ikke er utformet som et aktivitetskrav, er vanligvis frivillig. Å la være å ta imot en tjeneste kan som hovedregel ikke sanksjoneres¹¹⁰.

Rett til livsoppholdsytelsene som arbeids- og velferdsforvaltningen har ansvaret for betinger vanligvis at mottakeren deltar i behandlingsopplegg eller ulike former for arbeidsrettet aktivitet. Manglende etterlevelse av aktivitetsplikten uten gyldig grunn, kan føre til sanksjoner i form av reduksjon eller bortfall av ytelsen for en bestemt periode eller til aktiviteten er gjenopptatt. Med dagens oppgavefordeling i NAV har kontoret ansvaret for blant annet å vurdere arbeidsevne knyttet til vilkår for rett til ytelse, inklusive å pålegge deltakelse i aktive tiltak, mens forvaltningsenhetene har ansvaret for ytelser og sanksjonering.

¹¹⁰ Jf Colbjørnsen

En følge av at ansvaret overfor brukere som trenger både tjenester og livsoppholdsytelser er delt på denne måten, er at NAV-kontoret og forvaltningsenhetene står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre.

Kvaliteten på de vedtak som forvaltningsenheten treffer om tilståelse av ytelser er avhengig av at NAV-kontoret gjør en tilfredsstillende jobb mht oppfølging og avklaring av arbeidsevne mv. Forvaltningsenhetene kan ønske klarere rammer og mer regelstyring lokalt dersom de mener at kontoret ikke leverer god nok kvalitet. NAV-kontoret på sin side kan oppleve at de ikke har et helhetlig ansvar for brukeren som følge av at det formelt sett er forvaltningsenheten som treffer vedtak, og kan ønske at (mer av) beslutningsmyndigheten legges til NAV-kontoret.

Ved manglende etterlevelse av aktivitetsplikten og spørsmål om sanksjonering er forvaltningsenhetene på tilsvarende måte avhengig av å få korrekt informasjon fra NAV-kontoret, for å kunne fatte vedtak om dette. Med dagens fordeling mellom egenproduksjon og eksternt kjøp vil NAV-kontorene i stor grad måtte basere seg på opplysninger fra eksterne leverandører. Informasjonsinnhenting gjennom flere ledd kan ta tid. Ileggelse av sanksjon kan bli ytterligere forsinket som følge av usikkerhet om hvorvidt fraværet eller uteblivelsen fra aktivitet/ behandling har en gyldig grunn (skyldes sykdom og lignende) eller ikke. For visse ytelser, som for eksempel arbeidsavklaringspenger, kan avklaring av om det foreligger brudd på aktivitetsplikten i den enkelte sak innebære krevende skjønnsmessige vurderinger.

Grensedragningen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter på forvaltningsområdet er ikke absolutt. NAV-kontoret fatter også enkeltvedtak som griper inn i den enkeltes plikter og rettigheter og det er etablert klageordninger som kan ivareta brukerens rettssikkerhet når forvaltningen begår feil. Eksempler på dette er arbeidsevnevurdering der det er innført klageadgang både på avslag om å få en vurdering og innholdet i vurderingen, og klageadgang på tildeling av et bestemt tiltak. Innføring av forvaltningsvedtak og klageadgang i brukeroppfølgingen illustrerer utviklingen i rettighetstenkningen som har skjedd de senere år.

I spørsmål om hvem som skal ha ansvar for myndighetsutøvelse på ulike områder – NAV-kontoret eller forvaltningsenhetene - kan det argumenteres for litt ulike løsninger. Det kan argumenteres for at rettighetsorienterte velferdsytelser bør forvaltes av mer sentraliserte fagmiljøer med spisskompetanse i håndtering av regelverket. Det taler for at vedtaksmyndigheten i denne type saker bør legges til forvaltningsenhetene.

Arbeidsevnevurdering er et sentralt element i brukeroppfølgingen som det er naturlig at NAV-kontoret har ansvaret for. Mye myndighetsutøvelse i NAV-kontoret kan på den annen side føre til at kontoret blir preget av forvaltningstenkning, som kan svekke forutsetningene og mulighetene til å drive effektiv arbeidsinkludering. Dette er et argument som også kan anføres mot å gi NAV-kontorene ansvar for sanksjonering.

Skal sanksjonering ha avskrekkende effekt bør det være en tett kobling mellom pliktbruddet og straffen som ilegges. Dersom saksbehandlingen trekker i langdrag og det går lang tid fra brudd på aktivitetsplikten til sanksjonering, kan det føre til at rett-plikt regimet i arbeids- og velferdspolitikken blir svekket. Dette kan isolert sett tale for at NAV-kontoret får ansvar også for illeggelse av sanksjoner.

Bruk av sanksjoner i arbeidslinjepolitikken reiser videre spørsmål om hvor strengt og konsekvent et sanksjonsregime skal utformes, og hvem som har faglig kompetanse til å fatte vedtak i denne type spørsmål, noe som også vil kunne ha betydning for ansvars plasseringen. Jo strengere sanksjonsregime, jo mer er det som taler for at ansvaret legges til forvaltningsenhetene. Her det viktig å understreke at brukeroppfølging aldri kan være rent teknisk og instrumentelt som i et saksbyråkrati. Arbeid med mennesker har en moralsk side.

Relasjonen mellom yrkesutøver og den enkelte bruker vil som nevnt foran, typisk være omgitt av usikkerhet både omkring metoder og effekt av tiltak, den enkeltes innstilling til aktivitet/behandling og om ev underliggende helsemessige forhold mv. Det er derfor moralske grenser både for hvor klart og entydig kravene til den enkelte kan settes og omfanget av og styrken i sanksjonsbruken¹¹¹. Stans av en livsoppholdsytelse vil for mange være et alvorlig inngrep. Videre er brukermedvirkning en nøkkelbetingelse for vellykket resultat, der kommunikasjon og godt tillitsforhold mellom yrkesutøver og bruker ofte vil være avgjørende for om hensikten med oppfølgingen vil bli realisert. Sanksjonering brukt som virkemiddel for å sikre samsvar mellom rett og plikt i arbeidslinjepolitikken, og hvor strengt og konsekvent sanksjonsregimet skal utformes, må derfor også avveies mot andre hensyn, som de økonomiske konsekvensene for brukeren, og hvorvidt dette reelt sett øker sannsynligheten for at vedkommende kommer i arbeid.

6.9 Demokrati/byråkrati

Demokrati/politikk og byråkrati er sentrale styringssystemer for offentlige forvaltningsvirksomheter. Disse to systemene har forskjellige kilder til legitimitet, de drives av aktører med ulike motiver, og de har ulike formål.

Maktfordelingsprinsippet innebærer at byråkratiet og politikken skal balansere hverandre¹¹².

I NAV-sammenheng reiser dette ekstra utfordringer. Balanseringen av de to styringssystemene må her skje både på statlig og lokalt/kommunalt nivå. Den må videre skje mellom de to nivåene, mellom lokal og statlig politikk og mellom statlig og lokalt byråkrati.

På det statlige området i arbeids- og velferdsforvaltningen er det tradisjon for sterk politisk styring gjennom regelverk, budsjett inklusive av arbeidsmarkedstiltakene. Dette balanserer det administrative nivået - direktoratet og fylkesnivået - som preges av en tilsvarende sterk styringstradisjon. Kommunepolitikken styring av den kommunale delen av NAV-kontoret varierer mellom kommunene. Forskning fra evalueringen av NAV-reformen tyder imidlertid på at lokalpolitikkerne er relativt mye "hands off" etter kontoretableringen, mens kommunens øverste administrative leder synes å innta en mer sentral rolle.

En mer balansert styring av NAV-kontoret kan tilsi mindre rigid politisk styring på statlig side som også vil kunne tilsi mindre rigid administrativ statlig styring. Og videre at lokalpolitikken, i kommuner der den politiske styringen er svak, tar et større ansvar for de kommunale oppgavene i NAV-kontoret og for at kontoret framstår som integrert.

¹¹¹ Jf Vabø og Vabo

¹¹² Jf Colbjørnsen

7 NAVs rolle i arbeidsmarkedet

7.1 Innledning

Temaet for kapitlet er NAVs rolle i arbeidsmarkedet og ut mot arbeidsgivere. Sentrale problemstillinger er: Skal NAV fortsatt produsere databaser over ledige stillinger og arbeidssøkere, og etablere markedsplasser for tilbydere og etterspørrere på arbeidsmarkedet? Hvilken rolle skal NAV ha i oppfølgingen av arbeidsgivere og hvilke tjenester skal gis til arbeidsgivere i arbeidsmarkedet? I diskusjonen berøres også oppfølgingen av arbeidssøkere der dette er relevant.

Når arbeidsgivere og arbeidssøkere i arbeidsmarkedet skal finne hverandre kreves markedsplasser og informasjon. Mange av NAV sine brukere har behov for bistand for å komme over i arbeid. Tradisjonelt har informasjon om ledige stillinger og oppfølging knyttet til overgang til arbeid blitt ansett for å være en offentlig tjeneste til befolkningen. Fram til nå har myndighetene påtatt seg et hovedansvar for at det eksisterer gode informasjonsdatabaser over ledige stillinger; utviklede markedsplasser i form av stillingsdatabaser hvor tilbydere og etterspørrere på arbeidsmarkedet kan møtes. Videre gir myndighetene bistand til utsatte grupper på arbeidsmarkedet.

Etter at det offentlige formidlingsmonopolet ble opphevet i 2004, ble fortsatt de offentlige arbeidsmarkedstjenestene ansett for nødvendige. St.meld. nr. 19, (2003-2004) *Et velfungerende arbeidsmarked* tok blant annet utgangspunkt i behovene til arbeidssøkere og arbeidstilbydere i utformingen av arbeidsmarkedsmyndighetenes rolle: ”Aetat er de arbeidsledige og de yrkeshemmedes støtteapparat. Aetats tjenester må løpende tilpasse seg de tjenester brukerne har behov for. Aetat skal både ha lett tilgjengelige tjenester som dekker hele arbeidsmarkedet, og særlige tjenester og tiltak for grupper som har problemer med å finne seg arbeid eller har behov for attføring for å bli klar for arbeidsmarkedet.” (side 14). Denne tilnærmingen ble videreført i forbindelse med NAV- reformen og etableringen av NAV.

I kapittel 3 fremgikk det at statlige ansatte på NAV- kontor kun benytter 2-3 prosent av arbeidstiden til tjenester rettet mot arbeidsgiver. Rekrutteringstjenester gis til et synkende og beskjedent antall arbeidsgivere. Formidlingstjenester til arbeidssøkere er mer varierende, men ekspertgruppen har ikke funnet tall som gir en dekkende beskrivelse av NAVs formidlingsinnsats. Andelen av utlyste stillinger på nav.no utgjør i underkant av en tredjedel av stillingsmarkedet. NAV kartlegger i liten grad arbeidsgivernes behov for arbeidskraft.

I den fremlagte proposisjon 39 L (2014-2015) med meldingsdel er Regjeringen blant annet opptatt av å legge til rette for et mer åpent arbeidsliv, med lavere terskel inn, for de som står utenfor arbeidsmarkedet. Virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken har tradisjonelt vært orientert mot tilbudssiden, for eksempel gjennom oppfølging og kvalifisering av arbeidssøkere. Regjeringen ønsker mer bruk av virkemidler rettet mot etterspørselsiden i arbeidsmarkedet, for å motivere arbeidsgivere til i større grad å ansette utsatte grupper i arbeidsmarkedet. Regjeringens innsats ut mot etterspørselsiden i arbeidsmarkedet skal styrkes ved å lette adgangen til midlertidig ansettelse og øke bruken av lønnstilskudd. På etterspørselsiden bidrar blant annet lønnstilskudd til å redusere arbeidsgivers kostnader knyttet til ansettelser av grupper som er prioritert i arbeidsmarkedspolitikken. Regjeringens

forslag om å utvide arbeidsgivernes adgang til midlertidige ansettelser, skal bidra ytterligere ved å redusere arbeidsgivers risiko ved ansettelser.¹¹³

Ekspertgruppen legger til grunn at arbeid har en sentral betydning både for den enkelte og for samfunnet som helhet. For den enkelte er arbeid en viktig kilde til selvrealisering, deltakelse og bidragsyting. For samfunnet er arbeid blant annet viktig for å sikre bærekraft i velferden. Ekspertgruppens vurderinger om arbeid er et bidrag i en strategi for å øke sysselsettingen til marginaliserte grupper og dermed den samlede sysselsettingen i samfunnet, for å sikre velferden framover i lyst av aldrende befolkning og fallende petroleumsinntekter.

Ekspertgruppen mener arbeidsgivere er avgjørende for NAV i denne sammenhengen. Det er arbeidsgiver som bestemmer hvem som ansettes. NAV kan gjøre en viktig innsats ved å bistå arbeidsgivere som har behov for arbeidskraft med å finne frem til jobbsøkere som kan gå inn i ledige stillinger. Innsatsen omfatter videre å «selge inn» brukere, legge til rette for utprøving og forsterke jobbmuligheter ved bruk av tilskuddsordninger eller arbeidsmarkedstiltak.

I dette kapitlet drøftes NAVs innsatsen overfor arbeidsgivere og arbeidsmarkedet. I kapittel 7.2 diskuteres behovet for en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og offentlig inngripen i arbeidsmarkedet, basert på eventuell markedssvikt i arbeidsmarkedet. NAVs stillingsbase drøftes i kapittel 7.3, og arbeidsgivernes behov for informasjon om arbeidssøkerne diskuteres i kapittel 7.4. Deretter diskuteres NAVs dialog med og bistanden til arbeidsgivere i kapittel 7.5. I kapittel 7.6 oppsummeres konklusjonene og forslagene i kapitlet.

7.2 Trenger vi en aktiv arbeidsmarkedspolitikk?

I velferdsøkonomiske analyser vil man gjerne ha som utgangspunkt at et marked fungerer best uten inngripen fra det offentlige. Arbeidsgivere finner kandidater til ledige stillinger uten myndighetenes medvirkning i mange situasjoner. De fleste jobbskiftene i arbeidslivet skjer uten medvirkning fra det offentlige. Unntaket er dersom man kan påvise en eller annen form for markedssvikt, altså at det finnes strukturelle forhold som gjør at fri konkurranse ikke gir de beste løsningene. Formelt innebærer markedssvikt at den samfunnsøkonomisk optimale løsningen ikke realiseres i et uregulert marked. For eksempel har utsatte grupper ofte behov for bistand for å komme i jobb. Det er hensiktsmessig å dele drøftingen av hvorvidt og hvordan offentlig inngrep er nødvendig i to; stillingsmarkedet og NAVs oppfølgingsarbeid.

7.2.1 Stillingsmarkedet

Med stillingsmarkedet mener vi det markedet der arbeidsgivere med en ledig stilling møter arbeidstakere på søken etter en jobb. Tradisjonelt har etableringen av en møteplass vært viktig for å bøte på informasjonsproblemer i arbeidsmarkedet. Et slikt problem er for eksempel at stillingsannonser lyst ut på et sted kan være relevante for søkere også på et annet sted, men normalt ikke tilgjengelig for disse siden annonseringskanalene er lokale. Det kan derfor tenkes å være en stor gevinst i å organisere en felles informasjonstjeneste for stillingsutlysninger. På denne måten kan arbeidssøkere og arbeidsgivere finne hverandre på en effektiv måte, og dette gir velferdsgevinster gjennom økt produktivitet.

Begrunnelsen for en offentlig drevet stillingsdatabase er dermed knyttet til behovet for et transparent arbeidsmarked. Et transparent arbeidsmarked innebærer at flest mulig av de

¹¹³ Prop. 39 L (2014–2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold).

ledige stillingene og arbeidssøkere/ «jobbskifterne» er synlig for flest mulig. Det er derimot lite som tyder på at sysselsatte og bedrifter uten utlysninger er villige til å betale for en slik tjeneste. Dette medfører at vi får underdimensjonering og betingelsene for en eller annen form for offentlig inngripen er oppfylt. Denne typen markedssvikt kalles gjerne "fellesgoder" eller "kollektive goder". Å løse dette problemet har på mange måter vært noe av kjernen i Aetat og senere NAVs virksomhet for jobbsøkere.

På dette området har ny teknologi medført betydelige endringer. Den klart største stillingsdatabasen i dag, finn.no, er privat drevet. NAV har også en nasjonal stillingsdatabase som dekker om lag 30 prosent av stillingsmarkedet.

Det er trolig vanskelig å oppnå høy grad av konkurranse mellom ulike tilbydere av et stillingsmarked. Årsaken til dette er at denne typen virksomhet har en kostnadsstruktur som gjør konkurranse vanskelig, med høye oppstartskostnader og svært lave produksjonskostnader utover dette. Stillingsmarkedet passer godt inn i det velferdsøkonomien kaller "naturlig monopol" der kostnadsstrukturen gjør at det *naturlig* blir én produsent – en monopolist – og denne produserer varen i et for lite omfang og selger den til en for høy pris. En begrunnelse for inngripen kan altså være at stillingsmarkedet trolig aldri vil få karakteren av å være et marked med høy konkurranse.

7.2.2 Oppfølging av NAVs brukere

NAVs brukere mottar i all hovedsak ytelser og tjenester fordi de ikke er i arbeid; som arbeidsledige eller på grunn av nedsatt arbeidsevne. NAV bruker i dag betydelige ressurser på å følge opp sine brukere med virkemidler så som oppfølgingsmøter, planer, kvalifiseringstiltak (kurs, utdanning) og arbeidspraksis i skjermet eller ordinær virksomhet. Oppfølgingsoppgavene bærer preg av å ha en dobbelt rolle; de tjener både som *hjelp* til brukere for å komme tilbake til arbeidsmarkedet, og som *kontroll* av at brukerne selv legger ned tilstrekkelig innsats for å komme i arbeid. I en velferdsøkonomisk analyse er det lettest å begrunne at kontrollaktiviteten bøter på en markedssvikt knyttet til såkalte *eksterne virkninger*.

Dette betyr at kostnadene en beslutningstaker står overfor er annerledes enn de kostnadene samfunnet påføres av de beslutningene som blir gjort. I arbeidsmarkedet er det først og fremst inntektssikringsordningene som skaper denne ulikheten. Som NAV-bruker får de fleste, på kort sikt, omlag 2/3 av den inntekten de ville ha hatt i arbeidsmarkedet. Den privatøkonomiske gevinsten ved å ta en jobb er altså en inntektsøkning på cirka 50 %, før skatt. For samfunnet er derimot gevinsten langt større. For det første vil det offentlige ta inn ca 1/3 lønn i skatt i stedet for å betale tilsvarende ca 2/3 lønn i stønad. For det andre kommer arbeidsgiveravgift, administrasjon av trygdeordninger m.m. i tillegg. Moen m.fl har beregnet at den privatøkonomiske gevinsten utgjør kun 16 prosent av den totale samfunnsøkonomiske gevinsten.¹¹⁴

Dersom offentlige myndigheter hadde hatt full informasjon, eller det ikke var noen grunn til å tro at folk lot seg påvirke av økonomiske insentiver, ville ikke dette vært noe problem. Mottakere av helserelaterte ytelser mottar disse fordi arbeidsevnen er nedsatt, permanent eller midlertidig. Mottakere av dagpenger ved arbeidsledighet forventes å gjøre sitt beste for å søke om arbeid. Hvorvidt arbeidsevnen faktisk er nedsatt i tråd med vilkårene for stønaden som mottas eller om arbeidsledige faktisk gjør sitt beste for å søke på jobb kan være

¹¹⁴ Espen R. Moen, Dag Morten Dalen og Christian Riis (2003) "Privat arbeidsformidling". Handelshøyskolen BI. Forskningsrapport 9/2003.

vanskelig å verifisere. Dette skaper et potensial for misbruk og et behov for kontroll, både for å redusere et eventuelt overforbruk av ytelser og for å opprettholde tilliten til systemet. Dette er svært viktig for mottakere av ytelser som faktisk oppfyller vilkårene som stilles. Informasjonsasymmetrien, som skriver seg fra at mottaker av ytelser har bedre informasjon om egen situasjon og innsats enn det offentlige som betaler ut ytelsene, gjør at det offentliges kontrollmuligheter i praksis er begrensede og at inntektssikringssystemet i noen grad må være basert på tillit.

Dette gir oss en situasjon der beslutningstaker – altså NAV-brukeren – står overfor andre kostnader privat enn hva som er tilfellet for samfunnet. Det er altså mer lønnsomt for samfunnet enn for individet at en NAV-bruker går ut i arbeid.

Dette kan igjen medføre at arbeidstakere vil nedlegge mindre innsats i jobbsøkningsprosessen enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt og/eller takke nei til jobbtilbud som fra samfunnets side personen burde takket ja til.

Til tross for inntektssikringsordningene helt klart gir opphav for atferdsrisiko er det ikke opplagt hvordan det offentlige skal gripe inn for å løse dette, dersom inntektssikringsordningene skal beholdes. NAVs oppfølgingsinnsats kan også begrunnes med at tiltakene som settes inn er til hjelp for NAVs brukere. En slik begrunnelse er ikke tilstrekkelig, men er komplementær til begrunnelsen knyttet til kontroll. Kvalifiserende tiltak kan på den måten begrunnes ut fra at økt kompetanse har positive ringvirkninger for samfunnet, på samme måte som vi begrunner at utdanning er gratis og/eller kraftig subsidiert i det ordinære utdanningssystemet.

Ekspertgruppen mener isolert sett at behovet for oppfølging fra NAV blant annet er basert på bistand og kontroll. Samtidig viser ekspertgruppen til at arbeid også har andre aspekter som ikke er dekket i fremstillingen. Arbeid har en verdi i seg og har en sentral betydning for den enkelte, for eksempel å skape et produkt eller bygge relasjoner med andre mennesker i en jobbsituasjon.

7.2.3 Vurdering av markedssvikt

Etter ekspertgruppens vurdering kan offentlig inngripen i form av arbeidsmarkedspolitiske virkemidler begrunnes først og fremst langs to dimensjoner. Bistand til og kontroll av arbeidssøkere kan begrunnes med at inntektssikringsordningene skaper langt svakere insentiver for individet enn hva som er samfunnets gevinst av at jobbsøkere kommer i arbeid.

Etableringen av en felles møteplass i form av en stillingsdatabase kan begrunnes ut fra velferdsøkonomiske argumenter med at denne typen virksomhet lett leder til en monopollignende situasjon.

7.3 NAVs stillingsdatabase

NAV har i dag en nasjonal database over ledige stillinger. Databasen er tilgjengelig for alle og gratis i bruk. Kommersielle elektroniske databaser over ledige stillinger og elektroniske koblingstjenester har de siste årene fått stor utbredelse og er til nytte for arbeidssøkere og arbeidsgivere som rekrutterer.

NAVs stillingsbase dekker i dag om lag 30 prosent av stillingsmarkedet. Det finnes en lovbestemmelse som sier at alle utlyste stillinger skal rapporteres inn til NAV, men denne bestemmelsen er "sovende" og håndheves ikke. I NAVs forløper Aetat, ble det praktisert

såkalt "klipping" av stillinger, altså at ansatte i Aetat manuelt la inn utlyste stillingsannonser for at stillingsbasen skulle være så komplett som overhodet mulig. Siden den gang har NAVs andel av alle utlyste stillinger falt jevnt og trutt.

I dag registrerer en begrenset andel arbeidsgivere ledige stillinger på nav.no. Det kan være flere grunner til dette, men trolig er dette en konsekvens av at markedsarbeidet ikke har vært prioritert nok i NAV. Trolig er det en stadig lavere andel ledige stillinger på nav.no og NAVs konkrete bistand til jobbsøking svekkes. Dette medfører blant annet et svakt analysegrunnlag og usikkert grunnlag for politikk og tiltaksgjennomføring. På noe sikt kan NAV marginaliseres som aktør i arbeidsmarkedet.

7.3.1 Vurdering av strategi for basen

Som drøftingen i kapittel 7.2. kan offentlig inngripen i stillingsmarkedet begrunnes med at dette markedet, pga. kostnadsstrukturen, vil kunne bli preget av liten konkurranse. I dette kapitlet vil ekspertgruppen drøfte ulike strategier for slik inngripen. Ekspertgruppen har i sitt arbeid vurdert tre ulike hovedstrategier for NAVs stillingsdatabase.

- *Alternativ 1: Status quo.* Kommersielle aktører dekker allerede størstedelen av stillingsmarkedet og NAV dekker en stadig synkende andel. Én mulighet for NAV er å la denne utviklingen fortsette.
- *Alternativ 2: Ruste opp nav.no til en heldekkende stillingsdatabase.* Benytte lovhjemmel samt investere betydelig i it-funksjonalitet slik at nav.no blir den dominerende aktøren i stillingsmarkedet.
- *Alternativ 3: Offentlige grunnlagsdata – privat tjenesteutvikling.* Benytte lovhjemmel til samling av data for stillingsdata. Benytte disse i interne tjenester i NAV samt tilgjengeliggjøre dem for privat tjenesteutvikling.

Etter ekspertgruppens oppfatning er det vanskelig å begrunne at arbeidsmarkedet vil bli vesentlig mer transparent ved at NAV driver stillingsdatabasen fremfor private aktører. At informasjon om stillingsmarkedet er spredt over flere aktører har konsekvenser for NAV. Ekspertgruppen mener det særlig er to forhold som er av stor betydning for NAV.

For det første har NAV, som følge av at stillingsmarkedet i stor grad er privatisert, et langt dårligere statistikkgrunnlag for stillingsmarkedet enn hva de ellers kunne hatt. En fordel av offentlig drift ville altså vært at NAV selv ville fått langt mer oversikt over stillingsmarkedet. Dette ville muliggjort bedre analyser og mer oppdatert statistikk, som igjen ville gjort det mulig for den enkelte NAV-veileder å gjøre en bedre jobb.

For det andre ville en samling av all informasjon om stillingsmarkedet muliggjort bedret oppfølging fra NAV. Tjenesten jobbmach - som er automatisk jobbsøk for hver enkelt NAV-bruker - ville kunne kjøres mot hele stillingsmarkedet, og ikke kun mot nav.no sin andel av det som i dag. På litt sikt vil dette gi nye og bedre muligheter for NAVs veiledere til å drive oppfølging og kontroll av jobbsøkeres aktivitet. Man kan tenke seg en IT-løsning der hver jobbsøker som er registrert hos NAV har sin egen side og der jobbsøking foregikk gjennom dette systemet. Da vil NAV-veilederen kunne gå inn i hver enkelt brukers profil og følge opp jobbsøkingen der. Dette ville trolig gitt en betydelig effektiviseringsgevinst i oppfølgingsarbeidet.

Disse fordelene tilsier at alternativ 1, status quo, ikke er å foretrekke. Alternativ 2 vil måtte innebære en betydelig ressursbruk hos NAV for å tilby tjenester som allerede tilbys av private aktører. Dette er etter ekspertgruppens vurdering ikke hensiktsmessig da gevinsten trolig ikke står i forhold til kostnaden.

Ekspertgruppen vil derfor gå inn for alternativ 3, som vi har kalt "offentlige grunnlagsdata – private tjenesteutvikling". Dette innebærer at NAV tar i bruk den sovende lovbestemmelsen om at alle utlyste stillinger skal rapporteres inn til NAV. Vi ser for oss at dette først og fremst kan gjøres ved at private leverandører deler sine data med NAV. Dagens lovhjemmel bør kunne benyttes.

NAV får da i oppdrag å sikre en nasjonal base med grunnlagsdata for stillingsmarkedet. Ekspertgruppen mener det er nødvendig å skille mellom grunnlagsdata og utnyttelse av data til ulike formål. Grunndataene skal, som andre statlige grunnlagsdata, være tilgjengelig for offentlige og private foretak. Nav vil bruke disse dataene til sentral og lokal analyse av arbeidsmarkedet. Nav vil tilby arbeidssøkere ledige stillinger som passer den CVen de har registrert hos NAV.

NAV skal så benytte disse dataene til analyseformål samt til oppfølging av egne brukere. Etter ekspertgruppens vurdering er det behov for en offentlig stillingsdatabase, for at NAV skal kunne gi jobbsøkerne god formidlingsbistand. NAV må forsterke sin innsats for gradvis å øke omfanget og aktualiteten av sin stillingsdatabase.

NAV skal ikke konkurrere med private tjenestetilbydere i utvikling av arbeidsmarkedstjenester på nett. Allerede i dag tilbyr private aktører tjenester ut over hva NAV gjør. Det er ikke hensiktsmessig at NAV skal konkurrere med disse.

7.4 Arbeidsgivernes behov for informasjon om jobbsøkerne

Tilgang til informasjon om stillingsmarkedet bidrar til transparens på arbeidsmarkedet for arbeidssøkere. Samtidig er arbeidsgivere avhengig av transparens knyttet til hvilke jobbsøkere som kan gå inn i en ledig stilling. NAVs CV- base gir oversikt over jobbsøkerne som er registrert hos NAV. Samtidig kan jobbsøkere også velge å registrere seg hos andre leverandører av CV-baser.

Vikarbyråene står i dag for i underkant av 2 pst. av sysselsettingen i Norge. Finn.no har etablert en betydelig, kommersiell jobbsøkingsarena for arbeidssøkere. Ved siden av finn.no finnes det flere kommersielle leverandører som leverer tjenester basert på jobbsøking. Etter ekspertgruppens oppfatning er det relevant å vurdere arbeidsgivernes behov for informasjon fra NAV om aktuelle jobbsøkere.

7.4.1 NAVs CV-database

Det er i dag regulert i arbeidsmarkedsloven at kommersielle aktører ikke har lov til å ta betalt av arbeidssøker som legger ut sin CV.¹¹⁵ Dette innebærer at arbeidssøkere kan legge ut sin CV på databaser som gir tilgang til dette, uten at arbeidssøkerne må betale for dette. Det er flere kommersielle aktører som tilbyr arbeidssøkere å legge ut sin CV.

Personer som blir ledige og som har behov for bistand fra det offentlige, skal registrere seg hos NAV. Arbeidssøkere registrerer selv sin CV og kan søke etter stillinger. Videre får arbeidssøkere varsling på e-post når det er treff på lagrede søk etter ledige stillinger.

Dette innebærer primært at informasjon om arbeidssøkere gjøres tilgjengelig for NAV og arbeidsgivere. Videre skal NAV kartlegge registrerte arbeidssøkere. I praksis innebærer

¹¹⁵ Lovgivningen er blant annet knyttet til Norges undertekning og ratifikasjon av ILO-traktat 181 om privat arbeidsformidling der artikkel 7 nedlegger forbud mot å ta betalt av arbeidssøker.

denne kartleggingen at det skal registreres relevante opplysninger om arbeidssøkerne slik at det kan foretas "jobbmatcher", hvor brukere blir presentert for ledige stillinger som samsvarer med deres erfaring og utdanning. Slike jobbmatcher skal i dag gjennomføres i enhver oppfølgingssamtale med ledige, eller avtales som "en aktivitet" og registreres i en aktivitetsplan.

Ekspertgruppen har vurdert behovet for at NAV skal ha ansvar for en offentlig database med arbeidssøkere. Vurderingen er knyttet til arbeidsgivernes behov for oversikt over arbeidssøkerne.

Skal NAV kunne yte god service til arbeidsgiverne er det helt nødvendig med god og presis informasjon om jobbsøkernes bakgrunn, kompetanse og jobhbønsker. Likeledes er det nødvendig at denne informasjonen er tilgjengelig for arbeidsgivere. Krav til CV må gjøres tydelig overfor jobbsøkerne.

Videre legger en CV- database til rette for at NAV har et statistikkgrunnlag for den registrerte ledigheten på arbeidsmarkedet. Dette statistikkgrunnlaget sikrer NAV oversikt over tilbudssiden av arbeidsmarkedet og gjør det mulig for NAV å utarbeide analyser og oppdatert statistikk om tilbudssiden av arbeidsmarkedet. Dette er trolig informasjon som også er interessant for arbeidsgiverne,

Ekspertgruppen har merket seg at den offentlige arbeidsformidlingen i flere EU-land beveget seg mot å prøve å fange og beskrive arbeidssøkers fulle potensial i form av "generiske" og "myke" ferdigheter. Samtidig har arbeidsgivere blitt bedt om å gi mer detaljert informasjon om tekniske, generiske og myke ferdigheter i beskrivelsen av ledige stillinger. Se nærmere beskrivelse av metoden i kapittel 8. Ekspertgruppen mener NAV bør forfølge en slik utviklingsretning med sikte på å skape et bedre beslutningsgrunnlag for arbeidsgivere som skal besette ledige stillinger.

I kapittel 3 viste ekspertgruppen til at vi ikke har ikke funnet tall som gir en dekkende beskrivelse NAVs formidlingsinnsats. Arbeids- og velferdsdirektoratet produserer anslag for hvor mange formidlinger NAV-kontorene utfører. Det er en betydelig usikkerhet knyttet til tallene. Usikkerheten er basert på variabel eller manglende registreringspraksis i NAV, at formidlingsinnsatsen prioriteres forskjellig i organisasjonen eller en uforholdsmessig stor variasjon i formidlingsaktiviteten. Ekspertgruppen mener NAV må jobbe videre med å utforme statistikk som gir en dekkende beskrivelse NAVs formidlingsinnsats.

Ekspertgruppen vil peke på at informasjonen som jobbsøkere legger inn i NAVs CV-base potensielt har en høy bruksverdi for arbeidsgivere. Det mer å gå på når det gjelder å utnytte dette potensialet. Etter ekspertgruppens vurdering kan noe av dette potensialet utnyttes bedre ved at informasjon om arbeidssøkere i større grad gjøres tilgjengelig for arbeidsgivere. For eksempel bør informasjonen i størst mulig grad kunne konverteres over til de nettbaserte jobbsøkingsverktøy arbeidsgiver benytter til rekruttering.

På samme måte som for stillingsmarkedet mener ekspertgruppen at NAV må vurdere å behandle CV-databasen som offentlige grunnlagsdata og om hele eller deler av CV-databasen kan tilbys som grunnlagsdata til private stillingsleverandører og arbeidsgivere. Disse kan da gjøres tilgjengelige for private tjenesteytere. Dette vil kunne bedre de registrerte arbeidssøkernes muligheter på arbeidsmarkedet, samt gjøre det lettere for arbeidsgivere å finne egnede kandidater til ledige stillinger.

7.5 NAVs bistand til og dialog med arbeidsgivere

NAV-kontorene har behov for å få styrket sin arbeidsmarkedskompetanse generelt og sin kunnskap om det lokale næringsliv spesielt. Etter ekspertgruppens vurdering er noe av dette kompetansebehovet knyttet til arbeidsgiveres behov og hvordan NAV kan legge til rette for flere kommer i jobb.

Rekrutteringsbistand til arbeidsgivere er et av de virkemidlene NAV har for å bidra til målet om flere i arbeid og færre på stønad. I kapittel 3 fremgikk det at rekrutteringstjenester til arbeidsgivere gis til et synkende og beskjedent antall arbeidsgivere. Dette omfatter både å finne kandidater til ledige stillinger og iverksetting av arbeidsmarkedstiltak.

Arbeidsgivere bør prioriteres i større grad som en målgruppe i NAV, på lik linje med arbeidssøkere som har behov for arbeidsrettet bistand fra NAV. For lite ressurser settes av til å gi arbeidsgivere tilstrekkelig service og NAV kontakter i for liten grad arbeidsgivere for å møte eventuelle rekrutteringsbehov. Når ekspertgruppen mener NAV må være mer aktive overfor arbeidsgivere, og i større grad drive formidlingsbistand, er dette for å nå målet om å hjelpe arbeidssøkere som er registrert hos NAV ut i arbeid.

7.5.1 NAVs kunnskapsbehov

NAV har etter ekspertgruppens vurdering behov for å styrke kunnskapen om arbeidsmarkedet. Ekspertgruppen mener behovet for økt kunnskap om arbeidsgivere og arbeidsmarkedet er mest sentralt. Vi skiller her mellom kunnskap på mikro- og makronivå. Med kunnskap på makronivå sikter vi til oversikten over helheten i arbeidsmarkedet. Dette kan omfatte oversikt over ledighet, behovet for en gitt kompetanse i arbeidsmarkedet, ledige stillinger mv. For det andre bør NAV styrke sin kunnskap på mikronivå som kan omfatte bedre kunnskap om enkelte bedrifter og bransjer.

Makroperspektivet handler i stor grad om tilgang til data for å produsere statistikk av god kvalitet. Når det gjelder analysepotensialet i database over stillinger, er dette primært knyttet til å besitte et godt statistikkgrunnlag for stillingsmarkedet. Dette er igjen et grunnlag for bedre analyser og mer oppdatert statistikk.

Oppdatert statistikk er viktig av flere grunner. Dette er for det første et viktig grunnlag for analyser av arbeidsmarkedet. For eksempel er en viktig funksjon for NAV å avdekke økt ledighet så tidlig som mulig. Et presist tallmateriale er også sentralt for NAV for å kunne budsjettere stønader og beregne tiltaksnivå på nasjonalt og regionalt nivå.

Alternativt kunne man tenkt seg at andre aktører hadde fått i oppdrag å produsere deler eller hele statistikken som NAV nå produserer. For eksempel produserer både Statistisk sentralbyrå og Norges bank, i tillegg til NAV, anslag for arbeidsledigheten fremover. Man kunne tenkt seg at for eksempel Statistisk sentralbyrå kunne overtatt mer av statistikken NAV nå produserer. Eller at tilsvarende statistikk hadde blitt anskaffet fra en eller flere private statistikkleverandører. Et eksempel på statistikk som kunne produseres eksternt er bedriftsundersøkelsen eller den månedlige statistikken over ledigheten og stillingsmarkedet. Det er trolig flere eksterne leverandører som har kompetanse og kapasitet til å produsere denne typen statistikk.

Samtidig er det flere argumenter mot at eksterne statistikkleverandører bør produsere NAVs statistikk. For det første krever statistikken informasjon som Arbeids- og velferdsdirektoratet selv samler inn. Kunnskapen som kommer ut av innsatsen NAV legger inn for å produsere informasjonen har trolig positiv betydning for NAV. Dette medfører at NAV får bedre oversikt, og selv sitter med analysekompetanse om arbeidsmarkedet.

Ekspertgruppen mener NAVs kunnskapsbehov om stillingsmarkedet på makronivå fordrer at NAV har en analysefunksjon. Samtidig gir ikke stillingsbasen tilstrekkelig datagrunnlag for denne typen analyser i dag. Ekspertgruppens løsning for innhenting av grunnlagsdata for stillingsmarkedet vil imidlertid løse dette.

7.5.2 NAVs dialog med arbeidsgiver

I dag er dialogen mellom NAV og arbeidsgivere i stor grad knyttet til oppfølgingen av sykefravær. Etter ekspertgruppens vurdering må denne dialogen videreføres og forsterkes. Samtidig mener ekspertgruppen at dialogen mellom NAV og arbeidsgivere om rekruttering må styrkes. Det må tas utgangspunkt i arbeidsgivernes behov som grunnlag for videreutviklingen av NAVs dialog og tjenester ut mot arbeidsgivere.

Arbeidsgiverne er en brukergruppe i NAV som skal ha tilgang til tjenester fra forvaltningen. Samtidig er arbeidsgiver også er den viktigste samarbeidspartneren for at NAV skal realisere målet om å få flere mennesker som står utenfor arbeidslivet i jobb.

Ekspertgruppen viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet har kartlagt NAVs dialog med arbeidsgivere. Kartleggingen viser for det første at NAVs tjenester til arbeidsgivere leveres i alle kanaler, i form av personlig bistand, på telefon og på internett. Arbeidsgiverne velger i stor grad selv kanal. Samtidig er NAV lite bevisst sin bruk av kanaler. Etter ekspertgruppens vurdering er det positivt at arbeidsgivere kan velge hvordan de kontakter NAV, men gruppen savner en mer bevisst strategi fra NAV om hvordan dialogen med arbeidsgivere skal foregå.

NAVs dialog med arbeidsgiverne er i stor grad basert på inngående henvendelser. NAV er i for liten grad oppsøkende overfor arbeidsgiverne. Ekspertgruppen mener NAV i større grad aktivt må oppsøke arbeidsgivere, med sikte på å fange opp arbeidsgiveres behov for bistand og sikre seg god kunnskap om det lokale arbeidsmarkedet.

Det meste av kontakten og tjenestene mellom NAV og arbeidsgivere i dag går gjennom kanaler med få muligheter for raske svar, interaksjon og dialog, eller å få den hjelpen man trenger raskt. En stor andel av kontakten mellom NAV og arbeidsgivere skjer via brev og skjemaer, der muligheten for dialog eller interaksjon i praksis ikke er til stede. Ekspertgruppen mener det bør legges opp til tettere kontakt mellom NAV og arbeidsgivere der dialog og interaksjon er mulig. Selvbetjeningsløsningen for CV-søk har høy tilgjengelighet fordi arbeidsgiver når som helst kan bruke tjenesten. Samtidig finnes det få slike selvbetjeningsløsninger for arbeidsgivere. Ekspertgruppen mener NAV bør jobbe videre med å utvikle elektroniske tjenester til arbeidsgivere basert på arbeidsgivers behov. Gjennom digitale løsninger bør arbeidsgiverne få flest mulig tjenester som kan løses effektivt med IKT-teknologi. NAV bør i tillegg videreutvikle støttefunksjoner for å bistå arbeidsgiverne i bruken av selvbetjeningsløsningene basert på arbeidsgivernes egne behov.

NAVs kontakt med arbeidsgivere må etter ekspertgruppens vurdering baseres på god tilgjengelighet og service. Ekspertgruppens mener videre at NAV må ha tettere dialog med arbeidsgivere. Tjenester fra NAV bør i større grad tilpasses arbeidsgiveres behov.

7.5.3 Rekrutteringsbistand

Vi har tidligere pekt på at NAV i for liten grad gir rekrutteringsbistand som gjør at en arbeidsgiver ansetter en bruker. Dette har trolig sammenheng med en manglende arbeidsmarkedskompetanse. Etter ekspertgruppens vurdering er det behov for å ruste opp både kompetansen og bistanden knyttet til rekruttering. Som vi tidligere har pekt på er rekrutteringskompetansen et viktig grunnlag for riktig informasjon til arbeidsgivere om

aktuelle arbeidssøkere som kan besette en ledig stilling, om det eventuelt er behov for et arbeidsmarkedstiltak eller tilskudd for å legge til rette for ansettelse.

NAV-kontorenes kontakt med arbeidsgivere om rekrutteringsbistand er begrenset. NAV-kontorene skal etter ekspertgruppens vurdering ha mer kontakt og tettere dialog med arbeidsgiverne om rekruttering. En styrking av rekrutteringsbistanden skal etter ekspertgruppens vurdering ikke gå på bekostning av sykefraværsoppfølgingen. Trolig kan en del av NAV-kontorenes dialog med arbeidsgivere som tematisk omhandler sykefraværsoppfølging utvides med avklaring og oppfølging av rekrutteringsbehov hos arbeidsgiver. God kvalitet i informasjonen har også stor betydning for om informasjonsutvekslingen resulterer i ansettelse for en jobbsøker.

En viktig del av bistanden fra NAV til arbeidsgiver er arbeidsmarkedstiltak i form av lønnstilskudd og arbeidspraksis. I den nylig fremlagte proposisjon 39 L (2014–2015) med meldingsdel argumenteres det for å øke bruken av det ordinære arbeidslivet som tiltaksarena. Lønnstilskudd benyttes for å redusere arbeidsgivers kostnader til ansettelser av personer med lavere produktivitet. Arbeidspraksis benyttes for at en bruker skal få prøvd ut sin arbeidsevne eller få vist seg frem for en arbeidsgiver.¹¹⁶

Etter ekspertgruppens vurdering må NAV-kontorene styrke sin kontakt med arbeidsgiverne om avklaring og oppfølging av rekrutteringsbehov hos arbeidsgiver. NAVs rekrutteringsbistand til arbeidsgivere er også grunnlaget for bistanden til jobbsøkerne. NAV må etter ekspertgruppens vurdering bedre sin kompetanse om hva som skal til for at en arbeidsgiver ansetter en jobbsøker. Denne kompetansen er et viktig grunnlag for riktig informasjon til arbeidsgivere om aktuelle arbeidssøkere som kan besette en ledig stilling, om det eventuelt er behov for et arbeidsmarkedstiltak eller tilskudd for å legge til rette for ansettelse. Bedring av NAVs kunnskap og kompetanse knyttet til arbeidsgivere vil etter ekspertgruppens vurdering også bidra til bedre informasjon til arbeidssøkere om arbeidsmarkedet fra NAV.

7.5.4 Aktiv jobbsøking

Arbeidsgivere er interessert i å komme i kontakt med jobbsøkere med relevante kvalifikasjoner når stillinger utlyses. I kapittel 4 viste ekspertgruppen til en undersøkelse fra AFI som indikerer at mange av jobbsøkerne som er registrert hos NAV har relativt lav jobbsøkeaktivitet. Når det gjelder jobbsøkingaktivitetene er funnene usikre, men funnene antyder at en relativt moderat andel av jobbsøkerne benytter seg av veiledning, formidlingstjenester eller søker jobb.¹¹⁷ Ekspertgruppen mener dette er en betydelig utfordring, da egenaktivitet knyttet til jobbsøking er en av de viktigste faktorene for at jobbsøkere kommer over i jobb.

NAV registrerer relevante opplysninger om arbeidssøkerne slik at det kan foretas såkalte ”jobbmatcher”, hvor brukere blir presentert for ledige stillinger som samsvarer med deres erfaring og utdanning. Slike jobbmatcher gjennomføres i enhver oppfølgingssamtale med ledige, eller avtales som ”en aktivitet” og registreres i en aktivitetsplan. Ekspertgruppen mener kvaliteten i jobbmatchingen kan bedres.

¹¹⁶ Prop. 39 L (2014–2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold).

¹¹⁷ Svern-Erik Mamelund og Steinar Widding (2014): ”NAVs formidlings- og rekrutteringstjenester”. Høgskolen i Oslo og Akershus - Arbeidsforskningsinstituttet. AFI-rapport nr 14/2014.

Arbeids- og velferdsdirektoratet nylig utviklet en internetbasert tjeneste, kalt ”jobblogg” hvor arbeidssøkere kan registrere hvilke jobber de har søkt på, hvordan de har fulgt opp søknaden i ettertid, om de har blitt innkalt til intervju etc. Jobbloggen er i hovedsak utviklet for å hjelpe arbeidssøkere med å holde oversikt over hvilke jobber de har søkt på og hvor langt de har kommet i søkeprosessen. Samtidig skal jobbloggen fungere som et verktøy i oppfølgingssamtalene mellom ledige og deres veiledere. I dag er det i utgangspunktet ikke obligatorisk å føre jobblogg, men arbeidssøkere blir oppfordret til å bruke verktøyet som et ledd i sin jobbsøkningsprosess.

I Sverige er det innført et mer omfattende system for obligatorisk selvregistrering av all arbeidsrettet aktivitet. Her skal arbeidsledige en gang i måneden, gjennom en internetbasert aktivitetsplan, informere Arbeidsformidlingen om hvilke jobber de har søkt på og hvilke aktiviteter de har gjennomført for å komme over i arbeid. Arbeidssøkeren skal i samråd med sin veileder komme frem til en avtale om hvor mange jobber det er tilstrekkelig å søke på. Antallet vil være avhengig av arbeidssøkerens personlige forutsetninger. Aktivitetsrapporten skal leveres mellom den 1. og den 14. hver måned, og beskrive aktiviteter foregående måned. Dersom arbeidssøkere ikke leverer aktivitetsrapport, vil det bli sendt en henvendelse til A-kassen som vurderer eventuelle sanksjoner.

Trolig vil en økt bruk av internetbasert selvrappotering i retning av den svenske modellen, kunne avlaste NAV- veilederne og frigjøre tid til oppfølging av arbeidssøkere. Imidlertid tilsier Sveriges erfaringer så langt at det er ressurskrevende å motta og kvalitetssikre aktivitetsrapportene. I Sverige har de også erfart at det er ressurskrevende å gi tilbakemeldinger til brukerne.

Ekspertgruppen mener NAV i større grad må legge til rette for at jobbsøkerne søker på aktuelle jobber, samt bistå arbeidsgivere med informasjon om relevante jobbsøkere. I tillegg til å bedre kvaliteten i brukernes CV-er kan dette på noe sikt gjøre NAV til en mer attraktiv samarbeidspartner for arbeidsgiverne.

7.5.5 Arbeidslivssenteret og NAV-kontoret

Ekspertgruppen har sett på forholdet mellom Arbeidslivssenteret og NAV-kontoret. I kapittel 3 konkluderte vi med at Arbeidslivssenterene (ALS) har en betydelig kontaktflate ut mot arbeidsgivere, primært for å motvirke frafall fra arbeidslivet knyttet til sykefravær. Samtidig gir NAV i noen sammenhenger uttrykk for at arbeidslivskontakten i NAV er for svak, og denne bekymringen er etter ekspertgruppens vurdering relatert til NAV-kontorenes manglende kontakt med arbeidsgivere om rekrutteringsbistand. Ekspertgruppen mener ALS og NAV-kontoret i større grad må sees i sammenheng for å få til en styrking av kunnskapen om arbeidsmarked, kompetanse på arbeidsmåter i ulike deler av arbeidslivet, kontakt med arbeidsgivere mv.

Under gjennomføringen av NAV- reformen har ALS vært i en særskilt situasjon ut mot arbeidsgivere. Sentrene har gitt arbeidsgiverne systemrettet bistand til sykefraværsoppfølging og delmål 1 i IA-avtalen. Etter ekspertgruppens vurdering har denne innsatsen lagt grunnlaget for god bedriftskunnskap og markedskunnskap ved ALS.

I NAVs kontakt med bedriftene må systemnivået og individnivået sees i sammenheng. Det har blitt lagt opp til samarbeid mellom ALS og NAV-kontorene. Organiseringen i dag er trolig kilde til noe dobbeltarbeid og fragmentering av innsatsen ut mot arbeidsgivere. Ekspertgruppa mener en sammenslåing vil gi en gjensidig gevinst både for ALS og NAV kontorene, blant annet bedre koordinerte tjenester.

Etter ekspertgruppens vurdering må Arbeidslivssenteret (ALS) flyttes inn i NAV-kontoret for å styrke NAVs markedsarbeid i rettet mot arbeidsgivere. Dette vil også gi arbeidsgiverne en mer samlet tjeneste med færre aktører å forholde seg til. I en slik flytteprosess må NAV være veldig oppmerksomme på at ALS sin arbeidsrettede kultur og kompetanse ikke forsvinner. Ekspertgruppen mener at NAV-kontoret vil bidra med sin kompetanse på individrettet oppfølging inn mot arbeidsgivere. En sammenslåing av Arbeidslivssenteret og NAV-kontoret vil bidra til bedret bedriftskunnskap og markedskunnskap i NAV samlet sett.

7.6 Oppsummering og forslag

Ekspertgruppen anbefaler en styrking av NAVs innsats i arbeidsmarkedet. Det er behov for en aktiv arbeidsmarkedspolitikk. NAV må bidra til å gjøre ledige stillinger synlig for flest mulig, og gi bistand til jobbsøkere som er registrert hos NAV.

Når det gjelder NAVs innsats ut mot stillingsmarkedet mener ekspertgruppen NAV må legge til rette for et transparent og velfungerende arbeidsmarked, primært for at flere av NAVs jobbsøkere skal komme i jobb. Etter ekspertgruppens vurdering er det behov for en offentlig stillingsdatabase, for at NAV skal kunne gi jobbsøkerne god formidlingsbistand.

Arbeidsmarkedet er etter ekspertgruppens vurdering mer transparent med NAVs CV-base. NAV trenger denne informasjonen for å kunne tilby arbeidsgivere relevant informasjon om aktuelle arbeidssøkere som kan gå inn i ledige stillinger. Bedre kvalitet på CV-er og bedre tilgang til informasjon om jobbsøkerne som er registrert hos NAV, vil gjøre NAV til en mer attraktiv samarbeidspartner for arbeidsgivere med behov for kandidater til ledige stillinger.

NAVs innsats mot arbeidsgivere må etter ekspertgruppens mening baseres på god tilgjengelighet og service. NAVs rekrutteringstjenester til arbeidsgiver må i større grad tilpasses arbeidsgivernes behov. Ekspertgruppen mener NAV må ha tettere kontakt med arbeidsgivere.

NAV må etter ekspertgruppens vurdering forbedre sin kompetanse på hva som skal til for en arbeidsgiver ansetter en jobbsøker. Denne kompetansen er viktig for å gi god informasjon til arbeidsgivere om aktuelle arbeidssøkere som kan besette en ledig stilling, og om det eventuelt er behov for et arbeidsmarkedstiltak eller tilskudd for å legge til rette for ansettelse.

Ekspertgruppen foreslår:

- NAV- kontorene må få en tettere kontakt med arbeidsgiver og i større grad kontakte arbeidsgiverne for å tilby tjenester knyttet til arbeid. God arbeidsmarkedskompetanse utvikles i møte med arbeidsgivere, primært på arbeidsplassen. NAV må utnytte møter med arbeidsgiver til relasjons- og kunnskapsbygging. Møter mellom arbeidsgivere og NAV er den viktigste kilde for NAV til å styrke og vedlikeholde sin kunnskap om arbeidslivet.
- Arbeidslivssenteret (ALS) må overføres til NAV-kontoret for å styrke NAVs samlede markedsarbeid ut mot arbeidsgivere og sikre bedre koordinerte og mer helhetlige tjenester til arbeidsgiver.
- Ekspertgruppen foreslår at NAV får i oppdrag å sikre en nasjonal base med grunnlagsdata for stillingsmarkedet. Grunndataene skal, som andre statlige grunnlagsdata, være tilgjengelig for offentlige og private foretak. NAV skal ikke konkurrere med private tjenestetilbydere i utvikling av arbeidsmarkedstjenester på nett.

- NAV bør i større grad gjennomføre en aktiv formidlingsinnsats knyttet til arbeidssøkerne. Formidlingsinnsatsen må understøttes av rekrutteringsinnsats ut mot arbeidsgivere.
- Det må utvikles verktøy for kartlegging av brukernes ferdigheter og egenskaper utover formalkompetanse og arbeidserfaring såkalt profilering. Arbeidsgiver vil da kunne søke etter arbeidskraft (lyse ut stillinger) hos NAV med korresponderende krav til ferdigheter og egenskaper slik at jobbmatcher kan gjøres på bakgrunn av langt mer informasjon enn tidligere.

8 Oppfølgingsarbeidet i NAV

8.1 Innledning

Vi begynner kapittel 8 der vi sluttet i kapittel 4 med «oppfølging fra NAV». Denne oppfølgingen dekker mange ulike typer tjenester både fra NAV-kontoret og fra andre enheter i NAV-systemet, inkludert tiltaksarrangører. I kapittel 8.2 vurderer vi om «oppfølging fra NAV» bidrar til å klargjøre forventninger og gir en kortfattet oppsummering av forliggende kunnskap om effekten av oppfølgingen.

Skal NAV makte å tilby tilpassede tjenester og hjelpe bruker i arbeidsmarkedet, må NAV ha presis og oppdatert informasjon om brukeren. I kapittel 8.3 vurderer vi NAVs informasjon om bruker og kvaliteten på denne.

Behovsvurderingen og arbeidsevnevurderingen, som er basert på opplysninger og egenvurdering fra bruker, er NAVs redskap for å vurdere brukernes avstand til arbeidsmarkedet og deres behov for bistand for å komme tilbake. I kapittel 8.4 vurderer ekspertgruppen om disse er hensiktsmessig utformet og om de gir en riktig vurdering av brukerbehovene. Vi går særlig inn på bruken av arbeidsevnevurderingen som er et ektefødt barn av NAV-reformen. Arbeidsevnevurderingen er grunnlag for vurdering av rett til arbeidsavklaringspenger og for vurdering av bistand til å komme i arbeid. Denne doble funksjonen er krevende. Trygdeperspektivet er det som i dag dominerer gjennomføringen av arbeidsevnevurderingen. Ekspertgruppen ser det som viktig å øke betydningen av den arbeidsrettede funksjonen og betydningen den har for tjenester til brukeren. Vi har derfor valgt å konsentrere våre vurderinger om den. Etter vår vurdering vil imidlertid dette ha betydning for den trygderettede funksjonen også.

For de fleste brukere vi er opptatt av i denne rapporten, starter kontakten med NAV enten med et sykefravær eller arbeidsledighet. Siden NAV-reformen har NAV fått nye oppgaver i oppfølgingen av sykmeldte. Også arbeidsgiver, lege og arbeidstaker/bruker/pasient har fått nye oppgaver og forventninger. I kapittel 8.5 vurderer ekspertgruppen muligheten for å rydde noe i roller og oppgaver, skape tydeligere forventninger og å bringe NAV tidligere inn i de sykefraværstilfellene som har størst risiko for å føre til fravær ut over sykepengeperioden.

I kapittel 7 beskrev vi NAVs oppgave i å styrke etterspørselssiden i arbeidsmarkedet, bl.a. med å sikre aktiv jobbsøking hos arbeidsledige og å justere arbeidslediges kvalifikasjoner. I kapittel 8.6 legger vi særlig vekt på å vurdere NAVs oppfølging av arbeidssøkere som ofte ikke kommer i jobb for egen maskin: ungdom, innvandrere og brukere med manglende basiskompetanse.

Å hjelpe brukere med nedsatt arbeidsevne tilbake i arbeid er en viktig del av NAVs oppgave. Ekspertgruppen vurderer i kapittel 8.7 de statlige og kommunale tjenestene som gis av NAV-kontoret. Vi ser på tilbudet til dem som har fått redusert arbeidsevne på grunn av sykdom og deltar på arbeidsrettede tiltak finansiert over statsbudsjettet, på tilbudet til dem som deltar på kvalifiseringsprogrammet og til dem som ikke kan nyttegjøre seg dette.

Bruker har selv et ansvar for å prøve å komme i arbeid og til å delta i aktiviteter som kan øke muligheten for arbeid. Fortsatt gjelder «krev din rett – gjør din plikt». I kapittel 8.8 vurderer ekspertgruppen derfor aktivitetsplikt og reglene for avstengning av ytelser der bruker ikke oppfyller sine forpliktelser.

Avslutningsvis vurderer vi i kapittel 8.9 om dagens fordeling mellom egenproduksjon i NAV og tjenestekjøp er hensiktsmessig. Vi vurderer hvilke av de tjenestene som NAV i dag

anskaffer som kan egne seg for egenproduksjon. Vi vurderer om det vil bedre brukeropplevelsen, gi myndigere NAV-kontor og flere i arbeid dersom NAV selv utfører disse oppgavene.

8.2 Hva innebærer «oppfølging fra NAV»?

Avslutningsvis i kapittel 4 reflekterte ekspertgruppen over om «oppfølging» er blitt et for stort og ullent begrep slik at det er betydelig risiko for at man snakker forbi hverandre eller at man ikke får frem realitetene. Det er svært stor avstand fra oppfølging av arbeidssøkere, som kan være en rask telefon, til oppfølging av en som mottar sosiale tjenester, hvor behov for gjensidig tillit og sakte bygging av mestring kan innebære nesten daglig kontakt over mange år. «Oppfølging» kan således likne på «behandling» i helsevesenet, som jo kan spenne fra et besøk på legekontoret til langvarig utredning, bruk av medisiner, operasjoner og opptrening. Vi pekte i delrapporten på at NAV tidvis skaper sine egne brukere, ved at brukerne er usikre på hva NAV mener og hva de kan forvente seg.

Etter ekspertgruppens vurdering er oppfølging blitt et så generelt begrep at det kun kan egne seg til en generell, litt abstrakt omtale av NAVs oppgave overfor brukere. Det gir ikke økt klarhet for brukere om rettigheter og plikter eller hva hun konkret kan vente seg av NAV. Uten en større grad av presisjon i begrepsbruken vil det være vanskelig for departementet og for NAV å være tydelig overfor brukere om hva de kan forvente av NAV.

8.2.1 Effekter av oppfølging

Ekspertgruppen ga en gjennomgang av resultatene av NAVs arbeidsrettede tjenester, eller «oppfølging fra NAV», i kapittel 8.3 i delrapporten «Brukernes møte med NAV». Denne gjennomgangen viser at det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner av hvilke typer tiltak som har størst effekt for hvilke brukere i ulike situasjoner.

Heller ikke forskning i andre land eller på tvers av land gir klare, operasjonelle anbefalinger. Således heter det i OECDs Employment outlook 2013:

All countries with a well-developed system of income support for unemployed people can benefit from a strong employment-focused activation system which assists with job search, matching and reducing barriers to employment, backed up where necessary, and certainly after six months or a year of unemployment, by mandatory referrals, enforced by benefit sanctions, to employment and training programs. However, there is no unique formula for effective activation. Simple “best practice” measures which at first sight are the same in two countries may not be equally effective, due to differences in detailed implementation and the country-specific context. A few techniques such as the “individual action plan” are quite widely used, but the detailed procedures remain very variable, and such a technique is at most one element in an activation strategy.

Oppsummert kan en si at evalueringene fra norsk og internasjonal forskning trekker i retning av at:

- Arbeidsrettede tiltak har innlåsningeffekter. Disse effektene er sterkest for de brukerne som i utgangspunktet står nærmest det ordinære arbeidsmarkedet, og er svakere for de som står langt fra det ordinære arbeidsmarkedet.

- Arbeidsrettede tiltak hvor bruker er utplassert i ordinært arbeidsliv har vist gode resultater i mange evalueringer. Dette gjelder særlig for tiltaket lønnstilskudd. Lønnstilskudd er samtidig et tiltak hvor det er risiko for overforbruk. I tillegg er det gode erfaringer med ordninger der personer med nedsatt arbeidsevne er i arbeidspraksis i ordinær bedrift i kombinasjon med tilrettelegging og oppfølging fra en egen oppfølger som er engasjert for formålet.
- På enkelte områder gir bruk av faglige standarder bedre resultater, f.eks. bruk av IPS (individual placement service).
- Det er en tendens til at tiltak som ligner Arbeidspraksis i skjermede virksomheter kommer dårlig ut i evalueringene når suksesskriteriet er overgang til ordinært arbeid.
- Utdanning fremstår som et tiltak med god effekt med hensyn til sysselsetting, men gir redusert overgang til arbeid så lenge tiltaket pågår.
- Samme type tiltak kan gi svært forskjellige effekter. Dette tyder på at det er viktig å sikre god kvalitet på gjennomføringen av tiltakene, bl.a. at de er tilpasset den enkelte.

Dette innebærer at store deler av NAVs virksomhet har et usikkert kunnskapsgrunnlag. Ekspertgruppen viser til kapittel 7 hvor vi argumenterte for at standardisering og sentral styring bør bygge på sikker kunnskap. Er det stor grad av usikkerhet, blir oppgaver gjennomgående løst bedre lokalt, hvor en har bedre tilgang til informasjon og bedre kan håndtere usikkerheten.

8.3 Opplysninger om bruker / CV

CV til brukerne er viktig. Den er en inngang til arbeidsmarkedet og gir viktig informasjon til NAV om hva som kan være aktuelle stillinger, og den er sentral i vurderinger av ulike tiltak og bistandsbehov. Cv-en er et vesentlig informasjonsgrunnlag for NAVs vurdering av bistandsbehov og tilbud om deltakelse på arbeidsrettede tiltak. Dette er ett punkt hvor NAV må ha tydelige krav til bruker.

I kapittel 4 viste vi at det er betydelige svakheter i over halvparten av brukernes egenutfylte CV-er. Det er i et fåtall av tilfellene NAV-veileder har tatt kontakt med bruker for å be henne bedre kvaliteten. Manglende registrering av kompetanse og/eller få jobbønsker medfører at NAV-kontorene og arbeidsgivere får lite treff når de søker etter kandidater til ledige stillinger. NAV-kontoret har i den senere tid økt innsatsen på dette området.

Da Aetat gikk over fra at etaten registrerte arbeidssøkers CV til at arbeidssøkeren registrerte seg selv, økte kvaliteten på opplysningene. Det er derfor neppe et alternativ å ta denne oppgaven inn i kontorene igjen. Brukerne må fortsatt ha ansvaret for utfylling av egne opplysninger. Er det manglende evne som er årsak til ufullstendig CV, bør NAV hjelpe bruker, er det manglende vilje, bør NAV skjerpe brukers plikter. Uansett bør NAV ha et tilbud til de som ikke i første omgang fyller ut CV-en korrekt. Mye tyder på at veiledere på NAV-kontorene godkjenner mangelfulle CV-er av hensyn til saksbehandlingstiden på dagpenger.

Ekspertgruppen mener krav til brukerens CV må gjøres tydelig overfor bruker. NAV-kontoret skal ikke godkjenne CV-er som ikke er tilstrekkelig utfylt, selv om det innebærer en forsinket saksbehandling av dagpenger. Konsekvensene av en mangelfullt utfylt CV må gjøres tydelig for bruker.

Ekspertgruppen har merket seg at den offentlige arbeidsformidlingen i flere EU-land beveger seg bort fra bare å samle informasjon om den enkelte arbeidssøker, hennes arbeidsforhold, arbeidserfaring, og formelle kvalifikasjoner til å prøve å fange og beskrive arbeidssøkers fulle potensial i form av "generelle" og "myke" ferdigheter. Dette baseres på ferdighetsbaserte profileringsverktøy som kan bidra til å synliggjøre den enkeltes styrker og svakheter innenfor rammen av den øvrige samhandling mellom arbeidsformidlingen og brukeren. Samtidig har arbeidsgivere blitt bedt om å gi mer detaljert informasjon om kompetansekrav, herunder tekniske, generelle og myke ferdigheter i beskrivelsen av ledige stillinger. Dette har ført til raskere og mer presise koblinger mellom arbeidsgiver og arbeidssøker, økt mulighetene for arbeidssøkere til å utvide sin jobbsøking til jobber som etterspør den type «myke» ferdigheter de har og lagt grunnlag for et potensial for automatisering. Foreløpig er det ikke gjennomført evalueringer om kost/nytte. Tilbakemeldingene fra land som har tatt det i bruk tyder på at det bidrar til å redusere varighet/nivå på ledigheten, økt overgang til arbeid og større bruker-tilfredshet hos arbeidsgiver og arbeidssøker.¹¹⁸

Ekspertgruppen mener NAV må trekke lærdom av den utprøvingen av slike verktøy som foregår og iverksette forsøk med profilering av andre ferdigheter enn de som fremkommer gjennom en tradisjonell CV. Dette kan gjøres ved å bruke verktøy for kartlegging av brukernes ferdigheter og egenskaper utover formalkompetanse og arbeidserfaring, samt gjøre det mulig for arbeidsgiver å søke etter arbeidskraft hos NAV med korresponderende krav til ferdigheter og egenskaper slik at jobbmatcher kan gjøres på bakgrunn av langt mer informasjon enn tidligere.

8.4 Identifisere brukers bistandsbehov

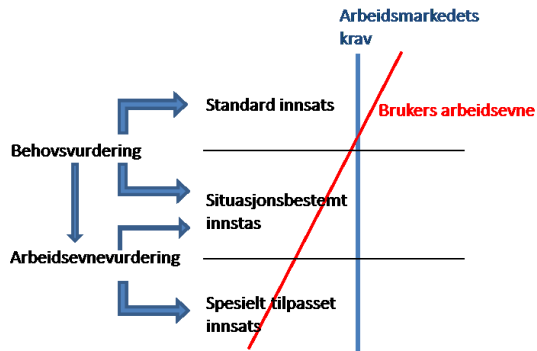
NAV har i løpet av ett år om lag 570 000 ulike brukere av arbeidsrettede tjenester. NAVs tjenester til brukeren er et knapphetsgode. Det er derfor viktig å sikre at brukere med størst behov får mest bistand, mens de en kan forvente vil klare seg selv får minst bistand. I NAV er det behovsvurderingen og arbeidsevnevurderingen som er verktøyene for å identifisere brukernes behov og fordele dem i servicegrupper. Inndelingen i brukergrupper gjenfinner vi også i trygdeordninger, hvor ytelsenes varighet og størrelse og krav til brukeren varierer med årsak til at bruker mottar ytelse (sykdom, langvarig sykdom, arbeidsledighet, enslig forsørger osv.). Også de arbeidsrettede tiltakene er innrettet slik at brukere med visse behov får noen typer tiltak, mens brukere med mer omfattende behov får andre tiltak.

Bruker har en lovfestet rett til behovsvurdering og eventuelt arbeidsevnevurdering. Vedtaket om behovsvurdering skal være begrunnet og vise hvilket bistandsbehov NAV mener bruker har, hva bruker kan forvente fra NAV og hva som kreves av bruker. Bruker kan klage dersom hun mener NAV-kontoret har over- eller undervurdert hennes behov for bistand til å komme i jobb. Det gjøres i svært liten grad. Fraværet av klager kan innebære at NAV-kontoret foretar gode vurderinger i samarbeid med bruker eller at bruker i liten grad skjønner hva plassering i ulike servicegrupper innebærer.

Ekspertgruppen mener NAV må bli flinkere til å forklare bruker hva de ulike vurderingene innebærer og hvorfor de gjøres. Ekspertutvalget mener at vedtaksbrevene må bli tydeligere om hva som forventes av bruker, og bistand fra NAV må bli bedre. Vi viser til delrapporten om behovet for økt tydelighet i kommunikasjonen mellom NAV og bruker.

Skjematisk kan den ideelle inndelingen av brukere i servicegrupper basert på avstand til arbeidsmarkedet fremstilles som i figuren nedenfor.

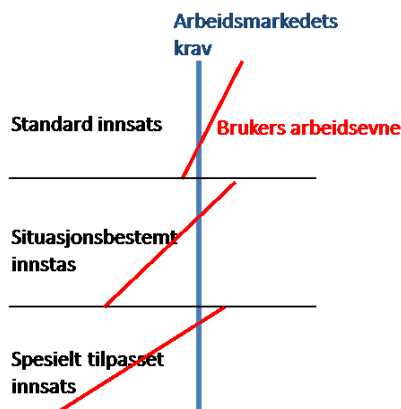
¹¹⁸ Maité Blázquez, Skills-based profiling and matching in PES, Analytical Paper, EU/ DG Employment, 2014



Figur 8.1 Brukersegmentering basert på avstand til arbeidsmarkedet

Figuren viser at avstanden mellom brukers muligheter og begrensninger (rød, skrå linje) og arbeidsmarkedets krav og forventninger (blå, loddrett linje) skal variere etter servicegruppe. De som skal få standard innsats antas å ha kompetanse og erfaring som etterspørres i arbeidsmarkedet, og ligger derfor innenfor arbeidsmarkedets krav. De med situasjonsbestemt innsats innfrir ikke uten videre kravene i arbeidsmarkedet, mens avstanden er størst for de med spesielt tilpasset innsats. NAVs bistand til disse brukergrupper skal øke tilsvarende, slik at brukere i gruppen standard innsats får lite bistand, mens de mest omfattende arbeidsrettede tiltakene er reservert for brukere i den siste gruppen.

Vi pekte i kapittel 4 på at noen brukere med standard innsats blir gående lenge ledig, mens noen brukere med situasjonsbestemt innstas kommer relativt raskt i arbeid. Dette tyder på at det finnes noen brukere i den første gruppen som de facto har større problemer på arbeidsmarkedet enn enkelte brukere i den andre gruppen. Vi pekte også på det er grupper med situasjonsbestemt innstas som har store utfordringer på arbeidsmarkedet. Dette gjelder særlig noen grupper ungdom og innvandrere. Samtidig er det brukere som står nærmere arbeidsmarkedet enn disse, men som likevel får spesielt tilpasset innsats, fordi de har en sykdom. Dette innebærer at det er brukers helse og ikke brukers muligheter for å få jobb som blir avgjørende for plassering i servicegruppe. Dette kan føre til at brukere med omfattende utfordringer på arbeidsmarkedet, men uten vesentlige (diagnostiserte) helseproblemer ikke blir tilbud spesielt tilpasset innsats. Det kan også bety at brukere med gode muligheter på arbeidsmarkedet gis mer omfattende bistand enn nødvendig. Dette kan illustreres som i figuren under.



Figur 8.2 Antatt avstand til arbeidsmarkedet etter fordeling på brukergrupper i dag (illustrasjon)

Et slikt utfall kan forårsakes flere forhold, bl.a. hvilken informasjon som er tilgjengelig og tas i bruk, utformingen av behovsvurderingen og arbeidsevnevurderingen og NAV-veiledernes praksis.

8.4.2 Behovsvurdering

Behovsvurderingen er enkel. Den baserer seg på en vurdering av brukerens CV og brukerens svar på om hun tror at hun kan komme i jobb, om hun har sykdommer som har betydning for arbeidsmuligheter og om hun ønsker en samtale med NAV. Brukeren gis deretter standard eller situasjonsbestemt innsats eller hun følges opp med en arbeidsevnevurdering. Etter som tiden går kan det være grunnlag for å endre den opprinnelige behovsvurderingen.

Det er viktig at fordeling i servicegrupper er mest mulig korrekt. Det betyr ikke at alle umiddelbart med stor sikkerhet kommer i rett servicegruppe. En slik grad av nøyaktighet er ikke mulig. Det er likevel nødvendig at både ansatte og brukere opplever at vurderingskriteriene i de aller fleste tilfeller gir rett resultat.

Ekspertgruppen legger vekt på at den første behovsvurderingen etter at bruker har registrert seg hos NAV, ikke bør være arbeidskrevende. På dette tidspunktet har bruker i begrenset grad prøvd seg i arbeidsmarkedet, og NAV-veilederen har ikke omfattende kjennskap til bruker. I slike situasjoner vil prediksjoner basert på statistiske analyser kunne være mer presise enn enkeltpersoners vurdering.¹¹⁹ Behovsvurderingen bør derfor basere seg på opplysninger NAV har eller som bruker uansett må gi, og bør i størst mulig grad gjennomføres automatisk.

Det er nødvendig å la arbeidsmarkedet virke. NAV bør ikke bruke ressurser på dem som har gode muligheter til å komme i seg i jobb på egen hånd. Arbeidsrettede tiltak til de som står nær arbeidsmarkedet kan forlenge ledighetsperioden, fordi brukere søker færre jobber i den tiden de er på tiltak. Samtidig bør NAV fange opp dem som har reelt bistandsbehov tidligst mulig.

Ekspertgruppen anbefaler at NAV utreder om økt bruk av data NAV besitter, om for eksempel tidligere ledighet, sykefravær, utdanning (basert på brukers CV) eller brukers yrkesønsker sammenliknet med arbeidsmarkedssituasjonen, vil gi bedre forutsigelse av brukernes overgang. I så fall bør dette inngå i behovsvurderingen for å få økt treffsikkerhet i vurdering av brukers bistandsbehov.

Dersom en bruker med standard innsats ikke kommer i arbeid med egen innsats, kan det være aktuelt for NAV-veileder å endre servicegruppe. For om lag 80 pst av de med situasjonsbestemt innsats som starter i sitt første tiltak, har det gått mindre enn 3 måneder siden innsatsbehovet ble satt. Det kan derfor se ut til at innsatsbehovet «situasjonsbestemt» settes når veileder mener bruker bør inn på et arbeidsrettet tiltak. Flere langtidsledige fra 2013 til 2014 er en indikasjon på at flere har problemer i arbeidsmarkedet og skulle isolert sett bidra til at flere blir vurdert å ha behov for situasjonsbestemt innsats. Når både antallet og andelen synker fra 2013 til 2014, kan det ha sammenheng med at tiltaksnivået er redusert for arbeidssøkere/ledige fra et gjennomsnitt på 16 000 plasser i 2013 til 12 000 plasser i 2014.

Det er også en overgang fra situasjonsbestemt innsats til særlig tilpasset innsats. Den siste gruppen har betydelig høyere tiltaksintensitet. Av de med særlig tilpasset innsats som startet på tiltak høsten 2013 var det 12,8 pst som var arbeidssøker tre måneder tidligere. I 2014, hvor tiltaksnivået for arbeidsledige altså er lavere, var det 17,1 pst. Dette kan tyde på at personer

¹¹⁹ Kahneman, Thinking fast and slow

som i utgangspunktet er arbeidssøkere i økende grad gis innsatsbehovet spesielt tilpasset for å gi tilgang til tiltaksplasser beregnet for personer med nedsatt arbeidsevne.

Disse utfallene kan tolkes i ulike retninger. Reduksjon i antall med situasjonsbestemt innsats når nivået på arbeidsrettede tiltak synker kan tolkes som at NAV-veilederne er lydhøre for politiske endringer, siden lavere tiltaksnivå betyr at flere skal klare seg selv på arbeidsmarkedet. Det er vanskelig å si om kort tid fra skifte i servicegruppe til tiltaksdeltakelse er et uttrykk for at NAV-veileder kortsletter systemet (bruker trenger tiltak, så jeg endrer innsatsgruppe) eller tvert i mot jobber etter boka (etter å ha vurdert brukers behov endrer jeg innsatsgruppe, gjennom denne prosessen ble det klart at bruker har behov for tiltak, så jeg gir tilbud om tiltak). AFIs kartlegging av NAV-kontorene¹²⁰ tyder på at begge deler forekommer. Hos erfarne veiledere vil dette trolig være samtidige vurderinger, og kravet om å skifte servicegruppe bare fordi bruker skal på et tiltak hun trenger, vil fremstå som unødig byråkrati. Medarbeidere med mindre erfaring vil kunne ha nytte av en mer trinnvis fremgangsmåte. Pålagte saksbehandlings- og IKT-prosesser som NAV-veileder må følge for å endre behovsvurdering vil dermed være til nytte for noen veiledere, men til besvær for andre. Samlet tyder dette på at skillet mellom standard og situasjonsbestemt innsats ikke er basert på en klar faglig standard, men tilpasses noe bl.a. ut fra tilgang på tiltaksplasser.

Dersom en legger stor vekt på likebehandling, og har tilgjengelige, presise data og et robust kunnskapsgrunnlag kan en detaljere rutiner og kriterier for innplassering i servicegrupper ytterligere. Etter ekspertgruppens vurdering har ikke NAV slike data eller kunnskapsgrunnlag. Utformingen av prosedyrer for revurdering av servicegrupper gjennom oppfølgingsløpet må derfor baseres på NAV-veileders faglige skjønn og gjøres i samspill med bruker. Inndeling i ulike servicegrupper vil da være et hjelpemiddel for NAV-veilederen og brukeren for å avklare gjensidige forventinger og øke NAV-kontorets samlede mulighet til å prioritere ressurser riktig. For å sikre kvaliteten i avgjørelsene mener ekspertgruppen det er viktigere å sikre NAV-veileders kompetanse til å gjennomføre begrunnede vurderinger enn å detaljere rutiner, sjekkpunkter og arbeidsprosesser.

8.4.3 Arbeidsevnevurdering

Arbeidsevnevurderingen var en sentral og viktig del av innholdsreformen i NAV og er omtalt både i delrapporten og i kapittel 4. Det er mange fagtradisjoner og hensyn som er lastet inn i arbeidsevnevurderingen. Dersom NAV lykkes med arbeidsevnevurderingen, kan mye gå bra. På den annen side kan det svekke tjenestene til brukerne betydelig dersom NAV mislykkes. Vi har derfor valgt å gå grundig inn på arbeidsevnevurderingen. Først gir vi en gjennomgang av resultater fra evalueringer. Deretter foreslår vi forbedringer i arbeidsevnevurderingen. Til slutt peker vi på grupper som bør være fritatt for arbeidsevnevurdering.

Det er gjort flere kartlegginger av hvordan arbeidsevnevurderingen fungerer, både av forskningsmiljøer på oppdrag fra direktoratet og av Arbeids- og velferdsdirektoratet selv. Ekspertgruppen gjenga hovedkonklusjonene fra Riksrevisjonens vurdering i delrapporten. Her går vi gjennom annen forskning og evaluering.

Arbeidsevnevurderingen skal baseres på brukers egenvurdering. Det er utarbeidet et eget skjema bruker kan fylle ut eller reflektere over forut for møtet med NAV-veileder. En brukerundersøkelse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fra 2011 viser at om lag 1/3 syntes spørsmålene var vanskelig å forstå, 50 pst mente mange av spørsmålene ikke passet og 56 pst

¹²⁰ Fossetøl, Knut m.fl. (2014), *Nav-reformen 2014, En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen*, AFI-rapport 13/2014

opplevde det ikke som nyttig å jobbe med skjemaet. Under halvparten oppga at samtalen med NAV-veileder etter utfylling av skjemaet fikk dem til å se nye muligheter. Utvalget i denne undersøkelsen besto av personer som nylig hadde fått gjennomført en arbeidsevne vurdering. Det var imidlertid bare 45 pst av brukerne som oppga at de kjente til at NAV hadde gjennomført en vurdering av brukers muligheter og begrensninger knyttet til arbeid.¹²¹ Samlet tyder dette på at dagens metode ikke treffer bruker og heller ikke oppleves som en vesentlig samhandling med NAV. Arbeidsevne vurderingen skrives på basis av skjemaet i tabell 4.5. Vi peker der på at det var mange felt og stor grad av gjentakelse. Dermed blir det også gjentakelser i vedtaksbrevet som sendes bruker. Dette gjør arbeidsevne vurderingen vanskelig å forstå for mange brukere.

NAV-veiledere mener dette skjemaet er for komplisert å fylle ut for mange brukere. Det kan, i følge dem, fungere godt for brukere med akademisk utdanning. Det er særlig for to grupper egen vurderingen passer dårlig. For innvandrere er det særlig språkproblemer og ulik forståelse av spørsmålsstillinger som svekker nytten. For brukere med arbeidsgivere oppleves arbeidsevne vurderingen som lite relevant når brukerne skal tilbake til sin arbeidsgiver. Andre evalueringer viser at brukere kan oppleve dagens skjema som overveldende og til en viss grad invaderende.¹²² Brukere med en relativt håndterbar livssituasjon, men med behov for rekvalifisering, får spørsmål som oppleves som unødvendige. Det dreier seg om sosiale utfordringer, familie, fritidsinteresser m.m.

Proba, som gjennomførte den første store kartleggingen, vurderte arbeidsevne vurderingen som en god metode som fanger opp de vesentligste forholdene hos bruker og arbeidsmarkedet. Dette tyder på at selve grunnkonseptet har mye for seg. Kartleggingen viste at det er store utfordringer knyttet til brukers medvirkning i prosessen, og at den enkeltes ressurser/ muligheter/hindringer i for liten grad blir vurdert opp mot relevante arbeids- og markedsforhold. Rapporten konkluderte med at arbeidsliv og arbeidsmarked jevnt over er mindre vektlagt enn det som er intensjonen med arbeidsevne vurderingen. Proba sier at om dette forplanter seg til aktivitetsplanleggingen, vil det være høy risiko for at arbeidsrettingen i oppfølgingen ikke blir relevant for brukeren. Om lag halvparten av veilederne oppga at kort frist for å få arbeidsevne vurderingen ferdig, hindret dem i å gjennomføre vurderingen med god kvalitet.¹²³

En kartlegging gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratets viser at det er store variasjoner i hvordan kontorene utnytter sine ressurser knyttet til denne oppgaven. Ved enkelte av kontorene ble arbeidsevne vurdering omtalt som noe «alle» skal kunne gjøre, og et verktøy som skal kunne brukes i hele oppfølgingsløpet. Dette øker mulighetene for at bruker bare behøver å forholde seg til en saksbehandler. I andre kontor er dette mer en oppgave for enkelte veiledere som spesialisere seg på å gjennomføre arbeidsevne vurderingen sammen med bruker, mens andre følger opp brukeren videre. På atter andre kontorer gjøres arbeidsevne vurderingen av enkelte utvalgte veiledere på basis av den informasjonen som er fremkommet i brukermøter og andre dokumenter. Dette innebærer at den som skriver arbeidsevne vurderingen ikke har truffet bruker. Hensynet til effektiv skriving med høyere kvalitet i arbeidsevne vurderingsdokumentet ble vektlagt ved disse kontorene. I disse tilfellene sees arbeidsevne vurdering ofte knyttet nærmere til saksbehandling av ytelser. Andre ledere begrunner spesialiseringen med de ansattes kompetanse og preferanser. Flere av

¹²¹ Egen vurdering og arbeidsevne vurdering – hva mener brukerne Arbeids- og velferdsdirektoratet 2011

¹²² Solvei Ose m.fl.: Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning? SINTEF 2015

¹²³ Evaluering av arbeidsevne vurdering i NAV Oppfølgingsundersøkelse 2012-10, Proba

lederne påpekte at gjennomføringen av arbeidsevnevurderinger er av de mer krevende oppgavene ved kontorene, og enkelte ga uttrykk for at kvaliteten kunne bli bedre.¹²⁴

I Arbeids og velferd 3/2014 oppsummeres de viktigste evalueringene som er gjort siden arbeidsevnevurderingen (AEV) ble innført på følgende måte:

Det store bildet er at metodikken foreløpig ikke kan sies å ha fungert i tråd med ambisjonene. Både praksis og kvalitet varierer mye. Veilederne opplever AEV som et vanskelig verktøy å bruke. De er usikre på hva vurderingene skal inneholde, og hvordan de skal komme fram til riktige konklusjoner. Brukermedvirkningen er ofte mangelfull, og samspillet med viktige premissleverandører, som leger, utfordrende. Metodikken fremstår som krevende og ambisiøs, i en hverdag der mange veiledere er utsatt for stort tidspress grunnet høyt antall brukere per veileder.

Flere av evalueringene peker dessuten på det todelte formålet ved AEV-metodikken som et potensielt problem. Kombinasjonen av vilkårsvurdering og oppfølgingsmetodikk representerer en utfordring for målet om en mer arbeidsrettet oppfølging av brukerne. I forbindelse med vilkårsvurdering blir fokuset ofte på helsebegrensninger, på bekostning av en god kartlegging av brukerens muligheter for arbeid.¹²⁵

Nye undersøkelser av arbeidsevnevurderingen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at nesten $\frac{3}{4}$ av veilederne mener arbeidsevnevurderingen først og fremst blir brukt til å utrede grunnlaget for økonomisk ytelse, med andre ord om brukeren har rett til arbeidsavklaringspenger.¹²⁶ Godt over halvparten bruker regelmessig den sjekklisten etaten har utarbeidet for vurdering av rett til uføretrygd også ved første gangs arbeidsevnevurdering. Denne sjekklisten er mer omfattende enn hva som er nødvendig ved vurdering av tjenestebehov og rett til arbeidsavklaringspenger.

Parallelt med Arbeids- og velferdsetatens egen undersøkelse har Sintef gjennomført en undersøkelse om bruken av arbeidsavklaringspenger¹²⁷. Ekspertgruppen vil ikke gå inn på tryggedelen av denne undersøkelsen, men trekke på den delen som er knyttet til vurdering av brukers bistandsbehov og muligheten for å gi bruker riktig arbeidsrettet bistand. Denne viser at svært mange av NAV-veilederne som arbeider med oppfølging av brukere med redusert arbeidsevne, opplever at grundige arbeidsevnevurderinger er riktig å gjøre i mange tilfeller. Det gjør at de blir godt kjent med brukerne, får dannet seg et helhetlig bilde av situasjonen og lettere ser hvilke tiltak som bør iverksettes.

Det er en klar tilbakemelding at arbeidsevnevurderingen i dag er for tidkrevende, omfattende og tungvint og at betydningen den får er ikke verdt innsatsen. Mange veiledere opplever at arbeidsevnevurderingen er et dokument som utarbeides for å tilfredsstille et system, heller enn at en faktisk vurderer arbeidsevnen til brukerne. Den IKT-styrte arbeidsprosessen fører til mange gjentakelser og usikkerhet om hva som skal stå hvor. Kartleggingen av veiledernes arbeidsmåter tyder på at mange veiledere bruker ulike strategier og teknikker for komme rundt systemkrav de opplever som uhensiktsmessige, slik at de ser ut til å etterleve dem.¹²⁸ Det er en klar oppfatning blant respondentene at skriveingen av arbeidsevnevurderingen

¹²⁴ Ressursbruksundersøkelse i NAV 20014

¹²⁵ Arbeidsevnevurdering i NAV: kunnskapsstatus og veien videre, Anders Mølster Galaasen og Ivar Andreas Åsland Lima, Arbeid og velferd, 3/2014

¹²⁶ Arbeid og velferd 2/15 – under trykking

¹²⁷ Solvei Ose m.fl.: Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning? SINTEF 2015

¹²⁸ AFI kartlegging av NAV-kontorene; phd skjermbyråkratene

fortrenger tid til brukeroppfølgning. Den endelige arbeidsevnevurderingen som sendes bruker kan bli så komplisert at de viktigste forholdene forsvinner i mengden. Innføringen av kvalitetskontroller hvor NAV vurderer fullstendigheten av utvalgte, skrevne arbeidsevnevurderinger opp mot en standard, har gitt betydelig større oppmerksomhet på det skrevne produktet, uten at det innebærer at samhandlingen med bruker har blitt bedre. I følge Sintef har fokuset på å få bedret kvaliteten på arbeidsevnevurderingene de siste årene bidratt til for stort detaljfokus på formuleringer og hva som står hvor i vurderingen, fremfor å bidra til en god start på et oppfølgingsløp som fører brukerne nærmere arbeid og aktivitet. Det er liten sammenheng mellom høy kvalitet på arbeidsevnevurderingen og kvalitet på aktivitetsplanene og at bruker kommer i arbeid.

Ved utforming av det norske opplegget ble det hentet inspirasjon fra den danske arbeidsevne-metoden. Som den norske skal denne både regulere tilgang til ytelser som gis til personer med svekket ervervsevne og til tjenester for å hjelpe bruker i arbeid. Evaluering i Danmark peker på at det er for stor vektlegging av brukers tilstand og hva som hindrer økt deltakelse og for lite på hva som skal til for å bringe arbeidssøkeren videre mot arbeid. De brukes mer som et dokumentasjonsredskap over begrensinger enn som et utviklingsredskap.¹²⁹

Ekspertgruppen vil peke på at så vidt like resultater fra to land med samme grunnmodell kan tyde på at det er en utfordrende arbeidsmåte som er valgt. Samtidig er det ikke en opplagt løsning å ha separate vurderinger for ytelser og tjenester, slik det var tidligere. Ekspertgruppen mener målsettingen med arbeidsevnevurderingen som en kartlegging av brukers situasjon er god. Samtidig er det klart at NAV ennå ikke har lyktes med å finne det rette balansepunkt mellom trygdeperspektiv og arbeidsperspektiv eller mellom å styrke bruker på arbeidsmarkedet og administrativ dokumentasjon av brukers situasjon og aktiviteter. Dette har flere årsaker. Erfaringsmessig legges det større vekt på trygderettigheter enn arbeidsrettede tjenester i Nav. Dette sammenfaller trolig med den allmenne vurdering av hva som er viktigst. Trygdeperspektivet vektlegger dokumentert sykdom, arbeidsperspektivet må NAV bidra vesentlig med selv, men NAVs kompetanse er svak. Til en viss grad følger det av NAVs kulturelle heterogenitet. Ulike verdier og kompetanse fra tidligere etater lever fortsatt videre i NAV. Mens arbeidsperspektivet står høyt i omtalen av NAV, er trygdeperspektivet dominerende i en av de sentrale arbeidsprosessene.

8.4.3.1 Videreutvikling av arbeidsevnevurderingen

Informasjon fra bruker utgjør hoveddelen av informasjonen i en arbeidsevnevurdering. Det er naturlig, all den stund ingen har større kunnskap om bruker enn brukeren selv. Kompetanse, interesser, eventuelle utfordringer knyttet til fritid, sosiale forhold bolig, ønsker og mål for fremtiden – alt dette er bruker den beste primærkilde til. CV og egenrederingsskjemaet er en viktig kilde til informasjon fra bruker. For forbedringer av CV viser vi til forslag ovenfor.

Ekspertgruppen mener det er vesentlig at bruker kommer tydelig til orde i arbeidsevnevurderingen. Det er hensiktsmessig at bruker blir bedt om å reflektere over egen situasjon og fremtid i denne forbindelsen. Det er også viktig at NAV-veileder evner å fange opp hva bruker sier og evner å gjennomføre kartleggingssamtaler som øker muligheten for å skjønne utfordringer som ikke alltid er så lett for bruker å snakke om. Dette kan bl.a. være relatert til mestrings-/tapshistorie og opplevde egne begrensninger som har betydning for brukers fremtidsmuligheter. Enda viktigere er det imidlertid at veileder får frem de ressursene bruker har, slik at de kan danne grunnlag for videre handling. Egenrederingsskjemaet ser ut til å

¹²⁹ Evaluering av arbeidsevne-metoden, s. 7 og s. 10-11, Discus, 2010

skulle dekke for mange livsområder for detaljert og har dermed blitt for kompliserte til at det er et godt verktøy for å sikre brukermidvirkning. Det kan synes som om dagens mal er tilpasset brukere med størst utfordringer, og således blir unødige omfattende for de aller fleste av de som har behov for en arbeidsevnevurdering. En nylig gjennomført undersøkelse blant NAV-veiledere¹³⁰ viser at dagens egenvurdering ikke oppfattes veldig positivt. Mange veileder sier imidlertid at det er et nyttig utgangspunkt for samtale, blant annet fordi det kan gi en åpning for å adressere vanskelige tema når brukere har skrevet om det. Ekspertgruppen er skeptisk til utformingen av egenvurderingen og den mer eller mindre eksplisitte forventningen om skriftliggjøring fra brukers side.

Helseopplysninger fra helsevesenet, enten fastlegen eller spesialisthelsetjenesten, er også en viktig kilde til informasjon for arbeidsevnevurderingen. Dette kan gi viktig dokumentasjon av brukers helsetilstand og kan utgjøre deler av faktagrunnlaget for vurdering av rett til arbeidsavklaringspenger. NAV-veiledere erfarer at det er stor grad av sammenfall mellom legenes beskrivelse av brukerens situasjon og brukerens egenbeskrivelse. Dette gjenspeiles i at det er en stor grad av symptomdiagnoser. Gode funksjonsbeskrivelser glimrer ofte med sitt fravær. Ekspertgruppen konstaterer at det legges stor vekt på sykdom og begrensninger i arbeidsevnevurderingene. Dette har sammenheng med at arbeidsevnevurderingen også er en del av vurderingsgrunnlaget for arbeidsavklaringspenger, hvor det stilles krav om at redusert arbeidsevne er forårsaket av sykdom. Ekspertgruppen vil på sin side fremheve arbeidsevnevurderingens betydning for tjenester til brukeren. For enkelte vil helsetilstanden være definerende for om og hvordan de kan komme tilbake i arbeid. Hovedtyngden av diagnoser er imidlertid lettere psykiske lidelser og muskel/skjelettplager. For disse brukerne er det andre forhold enn helseopplysninger som har størst betydning for om og hvordan en kan vende tilbake til arbeid på. Arbeidsevnen må i større grad få frem ressurser og styrker hos brukeren med tanke på muligheter for utvikling og jobb.

Ekspertgruppen vil peke på at det gjennom NAV-reformen, innføring av arbeidsavklaringspenger og endringer i forskrifter til arbeidsrettede tiltak har vært understreket at brukers behov for tjenester til å komme i arbeid, må vurderes separat fra de ytelsene brukere mottar. Ingen av undersøkelsene om NAVs praktisering av behovs- og arbeidsevnevurderingen undersøker om de i dag gir en riktig fordeling av brukere mellom situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser imidlertid at under fem pst av brukerne med spesielt tilpasset innsats mottok dagpenger eller tiltakspenger i 2014. Dette er likevel en svak økning fra tidligere år. Ekspertgruppen har ovenfor pekt på at grupper av ungdommer og innvandrere er registrert med behov for situasjonsbestemt innsats, men står svært langt fra arbeidsmarkedet og har behov for tjenester for å komme i arbeid som overstiger det NAV kan tilby innenfor rammene av situasjonsbestemt innsats.

På samme måte som manglende dokumentert sykdom med dagens praksis kan holde enkelte brukere med stort bistandsbehov utenfor spesielt tilpasset innsats, kan brukere med sykdom gis denne servicegruppen fordi de har en sykdom, uten at de ut fra en samlet vurdering av kompetanse, erfaring osv har store begrensninger på arbeidsmarkedet. Svekket helse er imidlertid hverken et nødvendig eller tilstrekkelig kriterium alene. Når helse likevel vektlegges så strekt i arbeidsevnevurderingen, må det trolig sees i sammenheng med arbeidsevnevurderingens betydning for brukers rett til arbeidsavklaringspenger, hvor sykdom er et vilkår. Samtidig er det grunn til å peke på at svak kunnskap om arbeidsmarkedet kan bidra til å forsterke vektleggingen av helseinformasjon – noe må jo NAV basere vurderingen på.

¹³⁰ Nicolaisen og Lima: Brukermidvirkning i arbeidsevnevurderinger, kommer i *Arbeid og velferd* 2/15

Det er ekspertgruppens oppfatning at sykdom i dag overstyrer andre arbeidsmarkedsutfordringer ved vurdering av brukers bistandsbehov. Det er en risiko for at noen brukere får mer bistand enn nødvendig, mens andre får for lite. Dette kan gi dårlig utnyttelse av de ressursene som er stilt til rådighet for NAV og svekke overgangen til arbeid. Økt vektlegging av summen av faktorer som påvirker avstanden til arbeidsmarkedet og økt kunnskap om arbeidsgiveres motivasjon og vurderinger under rekruttering, kan redusere denne risikoen.

Arbeidsmarkeds kunnskap, det vil si kunnskap om mulighetene på arbeidsmarkedet og arbeidsgivers krav og forventninger, er den tredje og siste hovedfaktoren å ta hensyn til i arbeidsevnevurderingen. Bruker vil kunne ha kunnskap om dette, og da er det viktig å trekke på denne kunnskapen. NAV kan imidlertid ikke basere seg på brukerens kunnskap på dette området. Det er NAV-veileder som må sikre at oppdatert kunnskap om arbeidsmarked og arbeidsmuligheter får en fremtredende plass i arbeidsevnevurderingen. Ekspertgruppen mener det både er for svak arbeidsmarkeds kunnskap i NAV-kontorene og for lav prioritering av forbedringsarbeidet.

Forbedringer i arbeidsmarkedskontakt og arbeidsmarkeds kunnskap har vært fremhevet i tildelingsbrev og interne mål- og disponeringsbrev de senere årene. Det er iverksatt opplæringstiltak, og kontakt med arbeidsgivere vektlegges. Gjennomgang av arbeidsevnevurderingene viser likevel at det fortsatt er på dette område at vurderingene er svakest. Skal bruker komme i jobb, må noen ansette henne. NAV-veilederen må derfor kunne ta en potensiell arbeidsgivers perspektiv og vurdere på hvilke områder brukeren må utvikle seg på for at hun skal få jobb, og hvilken tilrettelegging og bistand arbeidsgiver vil forvente å få fra NAV for å ansette henne. Ekspertgruppen er tvilende til om den gjengse NAV-veileder i dag har tilstrekkelig kjennskap til hvilke krav som stilles til kompetanse, ytelse og helse i ulike yrker, slik at de kan bistå på en kompetent og troverdig måte.

Dersom NAV ikke kan bidra med arbeidsmarkedskompetanse, vil arbeidsevnevurderingen i stor grad bli en sammenstilling av forhold brukeren er godt kjent med fra før – hennes utdanning, kompetanse, livssituasjon og helse. Brukerundersøkelser og evalueringer viser at brukere legger liten vekt på og til dels ikke husker at de har gjennomført en arbeidsevnevurdering. Dette kan tyde på at bruker ikke har opplevd dette som en viktig prosess på veien mot arbeid.

Skal bruker ha utbytte av arbeidsevnevurderingen og hjelpes nærmere arbeidsmarkedet, er det avgjørende at NAV-veilederne har omfattende kunnskap om yrker og arbeidsmarked. Behovet for mer arbeidsmarkeds kunnskap er alt omtalt i kapittel 7 sammen med tiltak for å øke denne i NAV-kontorene. Sykefraværsoppfølgingen har klart et uutnyttet potensiale for økt kunnskap om arbeidsliv og yrker, forventet rekruttering eller nedbemanning. Trolig ligger det også en betydelig forbedringsmulighet i å utnytte informasjon og kunnskap som ulike veiledere i NAV-kontoret og i arbeidslivssentrene har, f.eks. gjennom bedre spredning av informasjon mellom veiledere eller endring av rammebetingelser som bringer veiledere i tettere kontakt med hverandre. Vi vurderer organiseringen av arbeidslivssentrene nærmere i kapittel 7.5.5. Økt kapasitet i NAV-kontoret til å følge opp brukere ute hos arbeidsgivere vil styrke kunnskapen og øke kontaktnettet. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 8.9

Kvalitet i arbeidsevnevurderingen er viktig, slik at bruker får de tjenester som er nødvendig. Ekspertgruppen legger betydelig vekt på NAV-veilederens tilbakemelding om at arbeidsevnevurderingen er for komplisert. Etter vår oppfatning er dette bl.a. illustrert gjennom tabell 4.5. Interne kvalitetsrutiner fjerner tid og oppmerksomhet fra bruker. Samtidig viser Sintefs kartlegging at veiledere nå opplever å bruke mer tid på å skrive arbeidsevnevurderinger for å sikre at innfrir de krav som stilles i kvalitetssystemet uten at det endrer konklusjonen på vurderingen. De mener dette går på bekostning av tid med brukeren.

Skriving av arbeidsevnevurderinger på en del kontorer ansees nå som en så krevende oppgave at den på noen kontor gis til spesialiserte veiledere som ikke har truffet brukeren. Dette gjøres i hovedsak for brukere som skal ha uføretrygd eller varig tilpasset innsats, og som ikke lengre skal ha regelmessig oppfølging fra NAV-kontoret.

Arbeidsevnevurderingen kan sees som en sakkyndigvurdering. Det er derfor nødvendig å sikre at de som gjennomfører den har den nødvendige sakkunnskap. Ekspertgruppen tilrå at det innføres klare krav til kompetanse for de veiledere som skal gjennomføre arbeidsevnevurderinger og at NAV sikrer at veileder sertifiseres til å kunne gjennomføre arbeidsevnevurderinger. Ekspertgruppen vil særlig understreke at kompetanse om krav til enkeltyrker og arbeidsmarkedet og kompetanse til å ta en potensiell arbeidsgivers perspektiv på brukeren, vil øke veilederes og brukers muligheter til å legge vekt på flere forhold enn helse ved utformingen av arbeidsevnevurderingen. Ekspertgruppen mener dette også er nødvendig for at veilederne skal kunne håndtere de komplekse avveiningene som ligger innbakt i arbeidsevnevurderingens funksjon ved vurdering av både ytelser og tjenester.

Ved at brukeren får møte ansatte med en sikker kompetanse, vil NAV ha økt trygghet for at brukere får riktige tjenester. NAV kan da redusere kravene til formalkontroll av gjennomføringen av vurderingen. Brukerundersøkelser av personer som har fått en arbeidsevnevurdering, samt kollegaveiledning på samtale og veiledningsteknikk i brukermøtene kan være andre måter å sikre kvaliteten. Saksbehandlerverksted for skriving av arbeidsevnevurdering kan være nok et tiltak for å sikre kvaliteten, fremfor å legge skrivingen til egne veiledere. Etter ekspertgruppens vurdering vil slike kvalitetssikringstiltak føre til økt verdi i brukermøtet, samtidig som det gir trygghet for kvaliteten og læring for veilederne.

Ekspertgruppen ser at det faktum at de aller fleste arbeidsevnevurderinger gjøres i tilknytning til vurderingen av om bruker kan ha krav på arbeidsavklaringspenger, svært lett fører til et stønadsfokus. For bruker er det viktigere å sikre livsopphold i nær fremtid enn å diskutere mulig suksess på arbeidsmarkedet noen år frem i tid. Ekspertgruppen foreslår derfor i kapittel 8.5 å endre oppfølgingsregimet for sykemeldte, slik at en større del av arbeidsevnevurderingene kan gjøres i god tid før utløpet av sykepengeperioden.

8.4.3.2 Avvikle arbeidsevnevurdering for de som skal tilbake til sin arbeidsgiver

Noen får langvarige sykdommer eller funksjonsnedsettelse hvor det tar mer enn ett år å bli arbeidsfør igjen. I mange tilfeller gjøres det en avtale mellom arbeidsgiver og ansatt om at hun vil kunne vende tilbake til stillingen sin når sykdommen er overstått. Brukerbehovet er da ganske enkelt inntektssikring ut over ett år, hvilket ivaretas gjennom arbeidsavklaringspenger. I dag gjennomføres en full arbeidsevnevurdering for alle som søker om arbeidsavklaringspenger. Brukeren ovenfor har imidlertid ikke behov for kartlegging av muligheter og begrensninger eller dokumentere tidligere arbeidserfaring med tanke på å søke jobb. Også for NAV-veilederen fremstår slike aktiviteter som meningsløse.

Ekspertgruppen viser til at det finnes en egen ordning for innvilgelse av uførepensjon ved kurante saker, omtalt i kapittel 4. Ekspertgruppen mener det må etableres en kurantordning også for tilfeller av typen beskrevet ovenfor. Ekspertgruppen vil tilrå at det ikke er nødvendig med en arbeidsevnevurdering for innvilgelse av arbeidsavklaringspenger dersom både arbeidsgiver og bruker er innstilt på at hun skal vende tilbake til sin arbeidsgiver etter sykdomsforløpet. Dette vil tydeliggjøre forventningen om brukers fremtid, ansvarliggjøre arbeidsgiver med tanke på å ta i mot arbeidstaker når sykdommen er overstått, bruker slipper en unødig samhandling med NAV og NAV får frigjort ressurser.

8.5 Oppfølging av sykemeldte

Ekspertgruppen har hovedoppmerksomheten knyttet til hvordan NAV-kontoret bedre kan bistå brukerne. I dette kapitlet vil vi derfor konsentrere oss om hvorledes NAV-kontorets ressurser kan brukes best mulig overfor sykmeldte, og ikke gå inn i andre diskusjoner om oppfølging av sykmeldte eller tiltak for å redusere sykefraværet. NAV-kontoret er imidlertid en av fire aktører i denne oppfølgingen, sammen med arbeidstaker, arbeidsgiver og sykmelder. Endring av NAV-kontorets rolle kan også medføre at andre aktører får endrede oppgaver. Ekspertgruppens forslag berører ordninger som er vokst frem innenfor IA-samarbeidet og bør følges opp innenfor rammene av dette.

Vi vil først peke på sammenhengen mellom arbeid og helse, og betydningen av arbeid og arbeidsrettet aktivitet for helse og helbredelse. Deretter foreslår vi tiltak som bringer NAV tidligere på banen overfor ansatte som har størst behov og nytte av bistand fra NAV. Vi foreslår også tiltak som øker muligheten for å identifisere denne gruppen gjennom å styrke dialogen mellom sykmeldt og arbeidsgiver. Disse tiltakene kan også ha en generell positiv effekt på sykefraværet. Tiltakene bygger på og forsterker tiltak som er gjennomført de senere årene, bl.a. innenfor rammene av IA-samarbeidet. Ekspertgruppen legger vekt på større tydelighet i roller og ansvar og større sammenfall av tidsgrenser enn dagens sykefraværsregime legger opp til. Videre legger vi betydelig vekt på å etablere en prosess hvor arbeidsgivere ivaretar de forpliktelser de har etter arbeidsmiljøloven og at de brukere som vil ha størst nytte av bistand fra NAV får det tidligst mulig i sykefraværet. Dette må gjøres samtidig som en tar hensyn til at det er svært mange som er sykemeldt i løpet av ett år.

Mange vil si at det er en iboende målkonflikt mellom et inkluderende arbeidsliv (høy sysselsetting) og lavt sykefravær. Selv om vi har en høy andel sysselsatte, og spesielt blant kvinner og eldre, kan dette ikke uten videre forklare det som i internasjonalt perspektiv er et høyt sykefravær. Flere land har om lag like høy generell sysselsetting som Norge, men lavere sykefravær. Andelen kvinner og eldre i arbeidsstyrken har ikke økt i en slik grad de siste 10-15 årene at dette kan forklare den stigende tendensen i sykefraværet. Sverige har om lag samme yrkesdeltagelse blant kvinner som Norge, men lavere sykefravær. Enkelte kommuner i Norge med høy sysselsetting har lavere sykefravær enn kommuner med lav sysselsetting. Det er ikke lett å få øye på folkehelseårsaker til endringene i sykefraværet. Selv om det ikke kan utelukkes at økte arbeidskrav og omstillingspress i denne perioden fører til utstøting, gir regelmessige undersøkelser ikke entydige holdepunkter for å si at arbeidslivet er ”brutalisert”.¹³¹ Vi mener derfor at også Norge kan redusere sykefraværet uten å gjøre arbeidslivet mindre inkluderende, forutsatt riktige virkemidler.

Et viktig utgangspunkt for ekspertgruppens vurdering av NAVs rolle i sykefraværsoppfølgingen, er de mange internasjonale studiene som viser at arbeid for langt de fleste er helsefremmende. Waddel og Burton oppsummerte forskningen på området i 2006, og viste at arbeid kan fungere terapeutisk og helbredende, og også reversere de negative helseeffektene av arbeidsledighet. De forebyggende og helsefremmende sidene ved arbeidet viser seg enten man nytter mål på selvfølelse, generell helse, helserisikabel adferd, forbruk av helsetjenester, ulike sykdomsmål (fysisk og psykisk helse) eller død som utfallsvariabler¹³². I en senere litteraturgjennomgang¹³³ beskrev de samme forfatterne hvordan fravær av arbeid har stor

¹³¹ Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærversreform. Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 2010

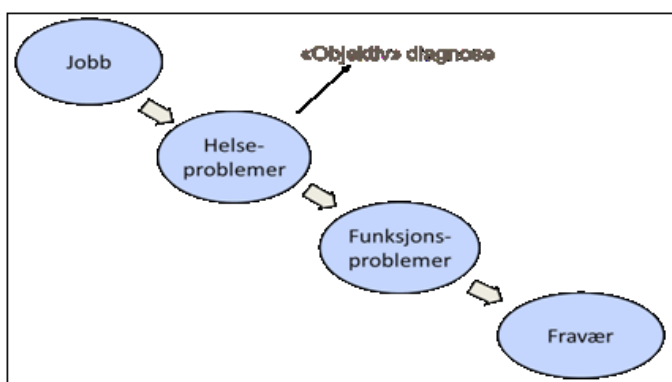
¹³² Waddel og Burton 2006

¹³³ Waddel, Burton og Kendall 2008

virkning både på individer og familier, både gjennom redusert helse og ved å forsterke de sosiale ulikhetene i helse i samfunnet gjennom sosial eksklusjon, isolasjon og fattigdom. Man anbefalte bl.a. å styrke kommunikasjonslinjene mellom arbeids- og helsetjenestene, stimulere til større fokus på helse/arbeid-agendaen på lokalt plan og å styrke arbeidsfokuset innen helsetjenestene. De samme rådene ble gjentatt i OECDs rapport fra 2013¹³⁴. I sistnevnte rapport gikk det fram at Norge i internasjonal sammenheng har spesielt store ulikheter i sysselsettingsrater mellom gruppene med og uten psykiske problemer/lidelser – og også at disse ulikhetene har økt spesielt mye i Norge fra midten av 1990-tallet til midt/sent på 00-tallet. Denne rapporten sier også at arbeidsledigheten for personer med psykiske lidelser er 9 ganger så høy som hos den øvrige befolkningen. Samtidig vet man at mange med psykiske lidelser ønsker å være i arbeid.¹³⁵

Som påpekt i kapittel 4 registreres en økende pågang av brukere med psykiske/psykososiale problemer, smerteproblematikk, diffuse lidelser/subjektive helseplager og rusproblemer – ofte kombinert med løs arbeidstilknytning både ved fastlegekontorene og ved NAV. Sett fra medisinsk side er disse grupper vanskelig avgrensbare og utfordrende å plassere i diagnosesystemene. Beslutninger om diagnose, behandling/tiltak og sykmelding er vanskelige avgjørelser og baserer seg på komplekse samfunnsmessige og kulturelle faktorer, faktorer som er spesifikke for den enkelte arbeidstaker, jobbsituasjon, så vel som velferdssystemer og regler for refusjon. Ulike allmennleger vektlegger forskjellige sider ved pasientens helse når de vurderer arbeidsevne og funksjon.

Forsøk med ulike pasienthistorier viser at forskjellige allmennleger gir ulike diagnoser til samme pasient når de har samme informasjon om pasienten. Det er også variasjon i valget om å sykmelde pasienten eller ikke. Sykmeldingsbeslutninger for pasienter med sammensatte subjektive helseplager er komplekse, og både diagnose og behandlingstilbud/tiltak baserer seg på tolkning av uttalelser fra pasientene/brukerne selv. Beslutninger om sykmelding er i liten grad basert på diagnose, men basert på legens samlede vurdering av pasientens arbeidsevne og en klinisk vurdering av om pasientens helse vil bli verre av å arbeide. Avgjørelsen om sykmelding baseres på en felles forståelse mellom lege og pasient. Legen vurderer hvert enkelt individ, og legens kunnskap om pasientens personlighet, sårbarhet og familiesituasjon spiller inn på avgjørelsen.

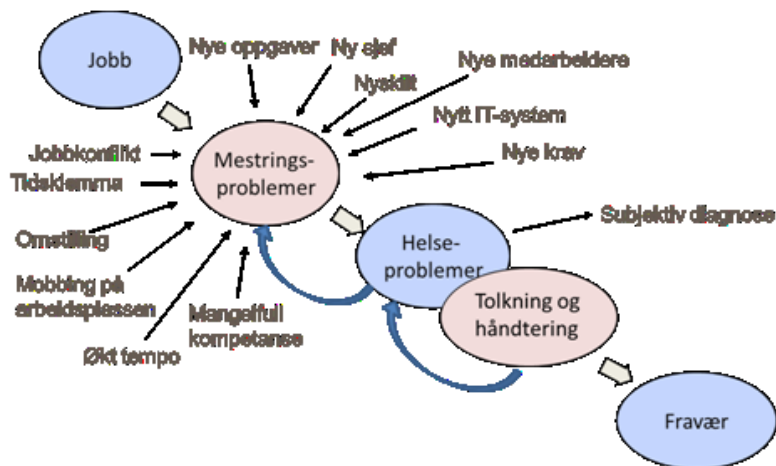


Figur 8.3 Tradisjonell modell for sykefravær

¹³⁴ Mental Health and Work: Norway OECD, 2013 ()

¹³⁵ Ramsay, C. E., m.fl. (2011). Life and treatment goals of individuals hospitalized for first-episode nonaffective psychosis. *Psychiatry research*, 189(3), 344-348.

McQuilken, M., m.fl. (2003). The work project survey: Consumer perspectives on work. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 18(1), 59-68.



Figur 8.4 Utfyllende modell for sykefravær

I Norge ytes sykepenger til den som er arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes sykdom eller skade. Arbeidsuførhet som skyldes sosiale eller økonomiske problemer o.l., gir ikke rett til sykepenger. Definisjonen av sykdomstilstand vil være avhengig av hvordan den medisinske vitenskap til enhver tid utformer sykdomsbegrepet og den praksis som har utviklet seg på området (Se rundskriv fra NAV om folketrygdloven § 8-4 Arbeidsuførhet).

Det meste av det langvarige sykefraværet er knyttet til uspesifikke og/eller sammensatte, subjektive helseplager, eller tilstander og hvor det er få objektive funn som helt kan forklare arbeidstakerens funksjonsnedsettelse, eller hvor funksjonsnedsettelsen er større enn de objektive funnene skulle tilsi. Skal NAV kunne gi adekvat bistand og sette inn effektiv og arbeidsrettet oppfølging, vil det være viktig å dreie oppmerksomheten i retning av funksjon og arbeidsevne framfor sykdom. Da vil det også være lettere å ta i bruk en stor vifte av bistandsformer utenfor helsevesenet, f.eks. på arbeidsplassen eller hos NAV.

En slik tilnærming vil også harmonere med en mer generell trend: Flere reformer og tiltak innen ulike velferdsordninger (alderspensjon, uførepensjon, sykefravær) har de siste årene hatt en fellesnevner: bruker skal lettere kunne kombinere stønad og arbeid. Eller sagt på en annen måte: Vi må bevege oss fra et enten/eller i forholdet mellom arbeid og stønad, til mer av et både-og. For sykefravær innebærer dette at man i større grad skal kunne kombinere arbeid og sykepenger/trygd. Man skal ha rett og mulighet for å arbeide så mye som helsen tillater, til tross for sykdom og funksjonsnedsettelse.

Dette var også forståelsen av forholdet mellom sykdom/plager og arbeidsevne som lå til grunn for forslagene om en aktiverings- og nærværreform som en departementsoppnevnt ekspertgruppe for reduksjon av sykefravær ga i 2010.¹³⁶ I denne fremheves det at

- De fleste med helseproblemer som følge av sykdom er i arbeid.
- Det å stå utenfor arbeidslivet kan i mange tilfeller gi eller øke fysiske og psykiske helseproblemer.
- Arbeid innebærer en aktivitet som ofte kan ha gunstige virkninger på helsen: Mens fravær av arbeid kan utgjøre en helserisiko, kan nærvær for svært mange med sykdommer og plager, og kanskje særlig de med vedvarende og varierende

¹³⁶ Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiverings- og nærværreform. Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 2010

helseplager over tid – virke helende og rehabiliterende, gi bedre helse og redusere sannsynligheten for varige funksjonsnedsettelse.

I rapporten ble det bl.a. lagt særlig vekt på tiltak som til sammen kunne gi tidlig og effektiv inngripen og bistand i sykefraværsløpene, styrke kommunikasjonen mellom arbeidsplass og sykmelder, økt oppmerksomhet på hva arbeidstakere faktisk kan gjøre på tross av helseproblemer og redusere fokuset på diagnose.

Flere av forslagene fra denne rapporten er siden fulgt opp. Andre, som endring av arbeidsgivers finansieringsperiode, har vist seg vanskeligere å følge opp, både av politiske og IKT-messige årsaker. Forslaget bør sees på nytt når det IKT-messig ligger til rette for det. Både før og etter denne rapporten er det vunnet viktig erfaring gjennom IA-arbeidet. Ekspertgruppen bygger på disse erfaringene og vil nedenfor argumentere for videre utvikling av sykefraværarbeidet langs de linjene som hittil har vært fulgt.

8.5.2 Rammeverk for tidligere oppfølging av sykmeldte fra NAV

Ekspertgruppen er opptatt av at NAV-kontoret tidligst mulig skal bistå de brukerne som har størst behov for hjelp. Ekspertgruppen mener det er særlig viktig at NAV kommer tidligere på banen overfor brukere som det er grunn til å tro vil gå ut sykepengeperioden og over på arbeidsavklaringspenger. Det er om lag 25 000 som kommer fra sykepenge til arbeidsavklaringspenger årlig. Med få unntak har disse ikke fått sitt behov for arbeidsrettet bistand vurdert av NAV før sykepengeperioden nærmer seg slutten, rundt uke 42, og det gjennomføres en arbeidsevnevurdering for eventuelt å kunne innvilge arbeidsavklaringspenger og legge en aktivitetsplan. Som vist i kapittel 4 faller antall brukere kraftig gjennom sykepengeperioden. Mens 214 000 sykefraværstilfeller passerer åtte ukers varighet, så er det 83 000 tilfeller som passerer 26 uker, som i dag er tidspunkt for dialogmøte 2. Tidligere inngripen fra NAV-kontoret forutsetter derfor at en kan identifisere flere av de som har størst risiko for lange stønadperioder. Dette vil være i slett med den differensieringen av brukere ut fra deres bistandsbehov som ble diskutert i kapittel 8.3. Samtidig må vi huske at blant de 83000 tilfellene, vil det være en del mennesker med alvorlig sykdom som uansett tiltak vil måtte være sykmeldte over tid, som f.eks. langvarig kreftbehandling, alvorlig psykisk sykdom og multitraumatiserte. Utfordringen er å identifisere blant de 214 000 tilfellene på 8 uker, de sykmeldte hvor det er praktiske, sosiale, arbeidsrelaterte eller psykologiske årsaker til at vedkommende ikke kommer tilbake i jobb.

Dersom personer som har gått ut sykepengeperioden skiller seg vesentlig fra andre sykmeldte på kjennetegn som etaten har informasjon om tidlig i sykefraværet, kan dette brukes til å identifisere den aktuelle gruppen. Selv om ulike grupper har ulik varighet som sykmeldte, er det, i følge analyser i Arbeids- og velferdsdirektoratet, ikke en så klar sammenheng på individnivå at det kan brukes som grunnlag for å identifisere de potensielt lange stønadstilfellene.

En studie blant personer som enten var sykemeldt, stod i fare for å bli sykemeldt eller hadde mottatt stønad over lengre tid, viste at usikre eller negative forventninger til å returnere til arbeidsplassen var en sterk prediktor for å motta en form for stønad 6 måneder senere. I samme utvalg fant man at sykdomsforståelse, spesifikt konsekvenser av sykdommen, var assosiert med forventninger til å returnere til arbeidsplassen.¹³⁷ Forståelsen av konsekvenser av sykdommen innebærer hvordan man antar at sykdommen vil påvirke ens familie, sosiale

¹³⁷ Løvvik, C.m.fl... Expectations and illness perceptions as predictors of benefit reciprocity among workers with common mental disorders: secondary analysis from a randomised controlled trial. *BMJ Open*, 4(3). (2014) doi: 10.1136/bmjopen-2013-004321

relasjoner og ens økonomi, samt hvor invalidiserende man oppfatter sykdommen.¹³⁸ En studie blant personer som hadde vært sykemeldt over ett år, viste at sosiale og arbeidsrelaterte problemer var mest alvorlige, fremfor psykiske og somatiske symptomer.¹³⁹ En persons sykdomsforståelse speiler ikke nødvendigvis virkeligheten. En randomisert kontrollert studie blant pasienter som hadde hatt hjerteinfarkt fant at kognitiv atferdsterapi endret sykdomsforståelsen hos pasientene til å bli mer optimistisk, og at pasienter i intervensjonsgruppen returnerte raskere til arbeidsplassen enn dem som ikke mottok kognitiv terapi.¹⁴⁰

En annen norsk studie blant langtidssykemeldte arbeidstakere som mottok stønad viste at kvinner, industriarbeidere og personer som hadde vært langtidssykemeldte på et tidligere tidspunkt hadde lavere sannsynlighet for å være i arbeid, og høyere sannsynlighet for å motta uføretrygd, etter 4 år.¹⁴¹

Mange leger mener at de basert på sin langvarige kjennskap til pasienten og dennes nærmiljø, i stor grad kan predikere varigheten av de fleste sykmeldingstilfellene. Forskningen gir en viss støtte til dette, idet forhold som pasientens holdninger og egne forventninger, formidlet til legen, viser sterk korrelasjon til den faktiske varigheten. Pasienten vil også overfor legen kunne fortelle om forhold i arbeidssituasjonen som påvirker dette, men som ikke nødvendigvis kommer frem i dialogmøter eller i skriftlige dokumenter hos NAV.

Etter ekspertgruppens vurdering er det i NAV i dag ikke kunnskapsgrunnlag for enkelt å identifisere hvem som vil motta stønad over lang tid og trolig ikke vil vende tilbake til arbeidsgiver. Ekspertgruppen vil understreke at arbeidsevnen er relasjonell; arbeidstakers ressurser og begrensninger må sees opp mot jobbkrav. Å ha nedsatt funksjon i forhold til en type arbeid, innebærer ikke nødvendigvis at en ikke kan utføre annet arbeid. Tilrettelegging av oppgaver, tekniske hjelpemidler eller bytte av stilling kan være med på å øke sannsynligheten for tilbakegang i arbeid i de tilfellene hvor den medisinske tilstanden ikke setter en absolutt begrensning for arbeidsrettet aktivitet. Resultatene vil ofte avhengig av muligheter, evne og vilje til tilpasning fra både arbeidsgiver og arbeidstaker. Fastlegene har i dag mye erfaring og kunnskap om denne pasientgruppen og kan i noen grad fastslå hvilke pasienter som har høy risiko for langvarig sykefravær. Ekspertgruppen mener derfor at en konkret vurdering av arbeidsgiver og arbeidstaker basert på utprøving av arbeidsevne gjerne i felles møte med legen, samt bistand fra NAV, er det beste grunnlaget man kan få. Ofte er det praktiske forhold som hindrer en gradvis retur til jobb. For eksempel vil nordsjøarbeidere ha problemer med å utføre redusert arbeid, og på mange arbeidsplasser er det vanskelig å få til avtale om redusert antall arbeidstimer hver dag.

For å gi en best mulig prediksjon av om en person vil motta stønad over lang tid må arbeidsgiver og arbeidstaker ha realistiske vurderinger av hva arbeidstakers sykdom innebærer sett opp mot mulige arbeidsoppgaver hos arbeidsgiver. Sykmelder kan si noe om forventet varighet av en del typer sykdom eller skader. Sykmelder kan også i noen tilfeller si hva den sykemeldte kan eller bør gjøre ut fra en medisinsk vurdering. Sykmelder kan i mindre

¹³⁸ Petrie KJ, Broadbent E, Kydd R. Illness perceptions in mental health: issues and potential applications. *J Ment Health*. 2008; 17(6):559–64.

¹³⁹ Jacobsen, H. B., m.fl. (2015). Describing patients with a duration of sick leave over and under one year in Norway. *Scandinavian journal of occupational therapy*, (0), 1-9.

¹⁴⁰ Petrie KJ, m.fl. Changing illness perceptions after myocardial infarction: an early inter- vention randomized controlled trial. *Psychos Med*. 2002;64(4): 580–6.

¹⁴¹ Øyeflaten, I. m.fl. Prognostic factors for return to work, sickness benefits, and transitions between these states: a 4-year follow-up after work-related rehabilitation. *Journal of occupational rehabilitation*, 24(2), 199-212. (2014)

grad si noe om forventet varighet av sykmeldingen, siden dette bl.a. avhenger av grad av funksjonsnedsettelse og muligheter for tilrettelegging på arbeidsplassen. Etter vår vurdering vil det derfor være arbeidsgiver og sykmeldt sammen med sykmelder som vil gi de beste vurderinger av mulighetene for å vende tilbake til arbeid, og kunne lage en god plan for eventuell gradvis retur til arbeid. Dette betinger reell dialog mellom partene bl.a. basert på sykmelders vurderinger og konkrete utprøvinger av arbeidsoppgaver.

Det er usikkert når i sykefraværet det foreligger nok kunnskap til at arbeidsgiver og arbeidstaker kan gjøre slike vurderinger sammen. Sannsynligvis vil man ved 8 uker ha mye kunnskap til å kunne forutse den videre varigheten. Det er helt nødvendig at de har prøvd ut arbeidsrettet aktivitet i den grad det er mulig og diskutert muligheter fremover.

Ekspertgruppen konstaterer at det i dag er et stoppunkt i sykepengene etter åtte uker. I folketrygdloven § 8-4 andre ledd heter det ” For å få rett til sykepenger skal medlemmet så tidlig som mulig og senest innen 8 uker prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet, jf. arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd og folketrygdloven § 8-7 a første ledd, unntatt når medisinske grunner klart er til hinder for slik aktivitet. Det kan unntaksvis likevel ytes sykepenger utover 8 uker dersom arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen.” Hvis det er mulig, skal arbeidsrettet aktivitet da være prøvd ut. Med vekt på gjenbruk av regelverk når det er fornuftig, forslår ekspertgruppen at vurderingen gjennomføres etter åtte ukers sykefravær.

En slik felles vurdering fra arbeidsgiver og sykmeldt kan prinsipielt ha fire ulike utfall.

1. Arbeidsgiver og ansatt kan være enige om at hun vil komme tilbake til samme arbeidsoppgaver hos samme arbeidsgiver når helsetilstanden tilsier det. Klar og tydelig funksjonsnedsettelse, som er begrenset i tid, gir ikke behov for tilrettelegging, Det vil heller ikke være behov for tilrettelegging når sykdommen på sikt ikke påvirker den ansattes funksjonsevne sett opp mot jobbkrav. Det vil være viktig å benytte de mulighetene som ligger i gradert sykmelding. NAV bør ikke bruke ressurser på denne gruppen.
2. Arbeidsgiver og ansatt kan være enige om at hun vil komme tilbake til arbeidsgiver når sykdommen er overstått, men at det enten vil kunne skje betydelig raskere ved eller være avhengig av noe tilrettelegging eller annen bistand fra NAV. Avhengig av type bistand bør arbeidsgiver eller ansatt kontakte NAV så tidlig som mulig. Dette kan typisk være tilfellet når arbeidet innebærer noen typer fysisk belastning som arbeidstaker ikke lengre makter, men som kan løses gjennom tilrettelegging eller bruk av hjelpemidler. Eller det kan være at den sykmeldte i en periode har behov for en type bistand til å håndtere arbeidssituasjon som går ut over hva arbeidsgiver kan gi, mens som kan skaffes gjennom tiltaket Raskere tilbake. Avhengig av behovet vil NAV kunne gi bistand fra Arbeidslivssenteret, hjelpemiddelsentralen, NAV-kontoret eller som Raskere tilbake-tiltak. Ved ønske eller behov fra noen av partene bør også sykmelder inviteres inn i denne dialogen.
3. Arbeidsgiver og ansatt er genuint usikre på om det vil være mulig for ansatt å komme tilbake i jobb. Det er da naturlig å gjennomføre et dialogmøte med NAV og sykmelder, hvor målet er å få økt forståelse for situasjonen og bedre mulighetene for å vurdere videre løp. Resultatet av dette kan f.eks. være økt trygghet på fremtidig utfall, en plan for videre utprøving av arbeidsevne, avklart behov for tilrettelegging, behov for mer tid før en kan gjøre vurderingen, eller forståelse for at det er lite sannsynlig at

den ansatte vil kunne komme tilbake i eksisterende jobb. Slike situasjoner kan oppstå om arbeidsgiver og sykmeldt ikke har nok kunnskap gjennom utprøving i arbeid, eller når prognosene er usikre. Når det er behov for tiltak fra NAV, følges dette opp fra NAVs side. Andre tiltak vil arbeidsgiver og arbeidstaker eller eventuelt sykmelder være ansvarlige for.

4. Ansatt og arbeidsgiver er enige om at det er gode grunner til å tro at bruker ikke vil komme tilbake i arbeid hos arbeidsgiveren. Et klassisk eksempel på dette kan være bakeren på et mindre bakeri som får melallergi. Det vil ikke gå over i løpet av de neste 52 ukene, og arbeidsgiver har ikke alternative oppgaver. Sykmeldte tar kontakt med NAV som sammen med henne starter opp en prosess med sikte på å hjelpe henne tilbake i annet arbeid. NAV kan trekke inn arbeidsgiver og sykmelder etter behov. Dette endrer ikke den sykmeldtes rett til sykepenges. Arbeidsgiver godtgjør at hun har ivare tatt sine forpliktelser til tilrettelegging etter arbeidsmiljøloven. En slik prosess kan ha ulike utfall:
 - a. Bruker har relevant kompetanse til å kunne få annen jobb. I den grad det er medisinsk forsvarlig, kan bruker orientere seg på jobbmarkedet og begynne å søke jobb. NAV kan gi råd om dette. Det kan innvendes at arbeidsgivere vil være skeptiske til å ansette en som er sykmeldt. Brukers mulighet på arbeidsmarkedet vil imidlertid neppe være bedre etter avsluttet sykepengeperiode.
 - b. Bruker trenger bistand for å komme i ny jobb. NAV og bruker gjennomfører arbeidsevnevurdering, legger aktivitetsplan og starter med arbeidsrettede aktiviteter parallelt med eventuell behandling.
 - c. Vurderingen i punkt b konkluderer med at bruker har varig nedsatt arbeids- evne. Dette vil være et lite mindretall, bl.a. de som i dag faller inn under kurantordning for uføretrygd omtalt i kapittel 4. For disse brukerne vil det være en betydelig bedring av servicen å kunne være rimelig trygg på fremtidig inntektssikring. Behandling av uføresøknad kan starte så raskt som praktisk mulig.

Hverdagen kan være kompleks. Det vil ikke alltid være lett for arbeidsgiver og arbeidstaker å vurdere fremtiden. Sykdommen kan være så alvorlig og hemmende at en hver diskusjon som nevnt over, vil gjøre utprøving meningsløs og kan oppleves krenkende. Sykmeldte som er enig med arbeidsgiver om at de vil komme tilbake, kan senere oppdage at det ikke er mulig – eller omvendt. Arbeidsgiver og arbeidstaker kan være uenig i vurderingene. Vårt anliggende er ikke å lage et perfekt system, men å legge til rette for at NAV kommer tidligere inn i sykefraværforløp i de tilfeller NAV kan gjøre størst nytte for seg. Det gjelder her å finne den rette balansen mellom standardisering og skreddersøm. Standardiseringen ligger i noen krav til aktørene som øker muligheten for å få NAV tidligere på banen. En bør imidlertid være tilbakeholdne med på beskrive hvorledes dette skal gjennomføres hos arbeidsgiver. Vi antar at arbeidsgiver og arbeidstaker er best egnet til å finne ut av hvordan dette kan gjøres hos dem. Bistand og forslag fra NAV kan imidlertid oppleves som nyttig.

En økt innsats tidlig i forløpet vil kreve ressurser fra NAV. En ny evaluering fra Frischsenteret¹⁴² viser at dialogmøte 2 reduserer langtidssykefravær og er et klart kostnadseffektivt tiltak. Trolig ville effektene vært enda større dersom møtet hadde vært gjennomført tidligere. Ekspertgruppen foreslår et endret system for oppfølging. Vi foreslår at det innføres et dialogmøte for dem med størst oppfølgingsbehov identifisert etter rundt 8 ukers sykmelding. Vi vet ikke hvor mange som til tross for at arbeidsgiver/arbeidstaker og lege signaliserer at retur til arbeid er forventet likevel kan ha behov for et dialogmøte 2. Ekspertgruppen mener derfor at dialogmøte 2 bør opprettholdes for dem som ikke har hatt oppfølging fra NAV ved 8 uker – og der gradering ikke benyttes.

I dialogmøte 2 bør arbeidstaker, arbeidsgiver, sykmelder og NAV delta. Dette sikrer bl.a. at alle får samme informasjon på samme tid og at den sykmeldte slipper å være formidler mellom sykmelder og arbeidsgiver. I tillegg til gjennomgang av ulike tiltak kan møtet også bidra til ansvarliggjøring av arbeidstakers og arbeidsgivers plikt til tilrettelegging på arbeidsplassen. Det er flere ganger påpekt at sykmelder har liten kunnskap om pasientens faktiske arbeidssituasjon, og sykmelder kan ofte oppleve det vanskelig å ta direkte kontakt med arbeidsgiver på grunn av praktiske eller etiske forhold. Et tidlig dialogmøte kan oppklare misforståelser som at pasienten feilaktig har oppfattet små muligheter for tilpasninger, eller legge et større press på arbeidsgiver for å legge forholdene til rette for en retur til jobb. Møtene gir nyttig informasjon som kan gjøre sykmelder tryggere og mer bevisst på sine avgjørelser.

Ekspertgruppen vil understreke at et slikt grep vil kunne bidra vesentlig til økt arbeidsretting i NAV og hos bruker. Hos bruker fordi hun kan komme raskere i gang med aktivitet. Hos NAV fordi arbeidsevnevurderingen vil gjennomføres relativt tidlig i sykepengeperioden. Sykmeldende lege kan ved sin deltagelse i dialogmøte 2 både øke sin bevissthet på at sykepengetilfellet drar ut i tid, og blir i mindre grad prisgitt pasientens formidling av forholdene på arbeidsplassen. Det er grunn til å tro at både NAV og bruker vil ha mindre oppmerksomhet på inntektssikringen, enn når dette gjøres like før utløpet av sykepengeperioden. Dette vil således bidra til å løse noen av dagens utfordringer med arbeidsevnevurderingen diskutert ovenfor.

Om en legger til grunn at NAV på denne måten kommer i gang med arbeidsrettet bistand et halvt år tidligere enn hva de gjør i dag for halvparten av dem som går fra sykepenge til arbeidsavklaringspenge, viser enkle beregninger at dette vil kunne redusere trygdeutgiftene med om lag 1,4 mrd pr år. Overgangen til nytt oppfølgingsregime for sykmeldte bør benyttes til økt forskning på forhold som predikerer langvarig sykefravær med mål om enda mer målrettet tidlig oppfølging fra NAV.

8.5.3 Styrke dialogen på arbeidsplassen mellom sykmeldt og arbeidsgiver

Ekspertgruppen foreslår to tiltak som vil bidra til å etablere dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker tidlig i sykefraværsperioden, og dermed øke muligheten for å finne de brukerne som har størst nytte av bistand fra NAV.

- Legers vurderinger av mulig arbeid knyttes tettere opp til legens kjernekompetanse
- Konsekvent praktisering av 8-ukerskrav i dagens sykepengeregelverk

Disse to forslagene vil også bidra til å fordele ansvar klarere og mer hensiktsmessig mellom lege og arbeidsplassen.

¹⁴² Simen Markussen, Knut Røed, Ragnhild C. Schreiner, Can compulsory dialogues promote return to work from sick-leave? Working Paper, Frischsenteret, 2015

Fastleger og andre sykmeldere kan gjennom sine møter med pasientene få kunnskap om kravene i ulike yrker. NAV-veileder vil over tid kunne få en viss kompetanse innen helse. En viss overlapp mellom de ulike aktørenes kompetanse, er positivt. Det øker muligheten for godt samarbeid og bedre avgjørelser. Denne sekundærkompetanse må imidlertid ikke være grunnlag for faglige vurderinger på andres område. NAV skal ikke gi helsefaglige vurderinger, og legen skal ikke gi yrkes- og arbeidsmarkedsmessige vurderinger.

I folketrygdloven § 8-7 heter det bl.a. at ”Legen og annet helsepersonell plikter i samarbeid med arbeidstakeren og eventuelt arbeidsgiveren å gi nærmere vurdering av arbeidstakerens funksjonsevne.” Vi vil igjen peke på at funksjonsevnen er relasjonell. Den må vurderes opp mot krav og forventninger i arbeidssituasjonen. Dette er arbeidsgiver og sykmeldtes kompetanseområde.

Ekspertgruppen foreslår at sykmelder skal gi en faglig vurdering av hvorfor arbeid eventuelt må anses som skadelig og hvorfor fravær må anses som en del av det som er riktig behandling for denne lidelsen eller helseplagen i den foreliggende livs- og arbeidssituasjonen. Sykmelder skal også gi en vurdering av hva denne personen ikke kan eller bør gjøre i sitt daglige arbeid nå og fremover (evt. også i forhold til arbeid mer generelt). Sykmelder skal ikke gi vurderinger av hva som er vedkommendes funksjonsevne. Sagt med andre ord, sykmelder skal skrive hva denne personen ikke bør gjøre, hva som er kontraindisert i medisinsk forstand. Hvis sykmelder gir gradert sykmelding, må så arbeidsgiver og arbeidstaker finne frem til hvordan arbeidstaker kan bruke en eventuell arbeidsevne.

Aktivitetskravet ved åtte ukers sykemelding ble innført i 2004 samtidig med flere andre initiativ for å snu den negative utviklingen av sykefraværet. Som det fremgår av delrapporten er det i 2004 et markant fall i sykefraværet også. Det er ikke mulig å peke på direkte kausale sammenhenger mellom de ulike tiltak i 2004 og reduksjonen i sykefravær, men det hevdes at innføringen av aktivitetskravet var en medvirkende årsak.

Ekspertgruppen registrerer at en rekke rutiner har fått svekket etterlevelse gjennom etableringen av NAV. Ifølge kartleggingen av NAVs sykefraværarbeid i 2012 har åtteukerskontrollen «liten direkte effekt på sykefraværet. Det gjøres trolig nesten alltid unntak fra aktivitetskravet og i de tilfellene sykepengene stoppes, kommer utbetalingene nesten alltid i gang igjen etter at legen har levert ytterligere informasjon». Erfaringene fra Hedmark omtalt i kapittel 4.2 tyder på at det er et potensiale i konsekvent håndhevelse av aktivitetskravet. Vi kommer tilbake til hvordan forsøket i Hedmark kan belyse NAV som lærende organisasjon i kapittel 9.6.

Ekspertgruppen ser positivt på Hedmarks satsing på konsekvent håndhevelse av sykepenge-regelverket og kartleggingen av effekten dette kan synes å ha. Ekspertgruppen mener Hedmarks samlede aktivitet, med styrking av saksbehandlernes kompetanse og saksbehandlingsmøter som gir styrket beslutningskompetanse kombinert med tydelig dialog med brukere, arbeidsgiver og omverden, er vesentlig for resultatet. Ekspertgruppen foreslår at NAV baserer seg på erfaringene fra Hedmark og sikter mot at denne helhetlige innsatsen og arbeidsmåten for NAVs praktisering av 8-ukerskravet i folketrygdloven kapittel 8 gjennomføres i alle fylker innen utgang av året. En konsekvent praktisering av regelverket tydeliggjør forventningene om at arbeidsgiver og sykmeldt skal søke å finne muligheter på arbeidsplassen. Det bidrar til å etablere dialog og arbeidsutprøving. Dermed får arbeidsgiver og sykmeldt et nødvendig kunnskapsgrunnlag for å vurdere om sykmeldt vil komme tilbake eller ikke og om det er behov for bistand fra NAV.

8.6 Oppfølging av arbeidssøkere

Verdien av NAVs oppfølging av arbeidssøkere er det i siste instans arbeidsgiver som avgjør. Det er når en arbeidssøker får en jobb hun ikke ville fått uten bistand fra NAV, at NAVs innsats har verdi. All innstas fra NAV rettet mot arbeidssøker må derfor ha som siktemål at hun kvalifiserer seg ved å utvikle egenskaper, kompetanse og/eller adferd som gjør henne mer attraktiv for arbeidsgiver, samt å matche arbeidssøkeren med en arbeidsgiver som verdsetter arbeidssøkerens kvaliteter.

Arbeidssøkere omfatter både de som er i servicegruppe standard innsats og i situasjonsbestemt innsats. NAVs tjenestetilbud til dem som får standard innsats er svært begrenset. Bare dersom arbeidssøkeren blir langvarig ledig vurderer NAV ytterligere bistand, enten med jobbsøkerkurs eller ved at arbeidssøker fremover får situasjonsbestemt innsats.

I første omgang bør NAVs bistand overfor denne gruppen være rettet mot å sikre at arbeidssøker har en god presentasjon av seg selv i arbeidsmarkedet og evt å hjelpe arbeidssøker til å forbedre denne. Dette innebærer å sikre, evt. hjelpe til å utvikle, innholdet i arbeidssøkers CV og ytterligere profilering som kan gjøre arbeidssøker mer attraktiv på arbeidsmarkedet, jf. forslag i kapittel 8.3.

Automatisk generert jobbmail basert på brukers CV og jobbønsker er bra og kan dra nytte av verdiskapingsmodellen i et verdinettverk. Nyttens avhenger da av hvor stor andel av de ledige stillingene brukerne matches mot og kvaliteten på opplysninger om stilling og arbeidssøker. Vi har ovenfor pekt på at stillingsbasen har lavere dekningsgrad enn ønskelig. Dette kombinert med lavere kvalitet på informasjon om bruker enn ønskelig, tyder på at det er rom for forbedringer i NAVs funksjon som tilrettelegger av et effektivt arbeidsmarked, jf. kapittel 7.

Ekspertgruppen viser til at kontakt fra NAV har en selvstendig effekt på overgang til arbeid. Ekspertgruppen legger til grunn at denne kontakten må oppleves som meningsfull for flertallet av arbeidssøkerne. Ekspertgruppen konstaterer at kravet om å følge opp 80 pst av arbeidssøkerne i løpet av de siste tre månedene har ligget fast siden begynnelsen av 90-tallet. Enkelstående NAV-kontor har i perioder stilt høye krav til arbeidssøkers jobbsøkningsaktivitet og oppmøte på NAV-kontoret. Dette har ikke vært lagt opp slik at en kan vurdere effekten av dette. Forsøk med tettere oppfølging av arbeidssøker over telefon har ført til at enkelte trekker seg fra NAV, trolig fordi de ikke er reelle arbeidssøkere, men den samlede effekten er usikker. Ekspertgruppen vil vise til den erfaringsutvekslingen og tjenesteutviklingen som foregår i regi av EU om å gi tjenester til arbeidssøkere gjennom flere ulike kanaler (møte, telefon, nett osv.). Vi tilrår at NAV aktivt trekker på lærdom fra søsterorganisasjoner i EU og forsøker alternative kontaktformer og hyppighet for å finne frem til de mest effektive oppfølgingsmåtene.

NAV-kontorene sier det er mulig å sikre en høy måloppnåelse på oppfølgingsindikatoren, f.eks. ved økt omfang av gruppeinnkalling og kjenne tellepunktene i saksbehandlings-systemet. Måloppnåelsen på overgang til arbeid begrenses imidlertid ved at de ikke har mulighet for å sikre en tilstrekkelig god planlegging av innkallingsarbeidet forut for møtet med arbeidssøker og prioritere gjennomføring av nødvendige oppgaver i etterkant av samtalene, for bl.a. å finne frem til best mulig tiltak, sikre rett innhold i tiltaket og å følge opp arbeidssøker og tiltaksarrangør for å forsikre seg om at tiltaket fungerer etter hensikten. AFI peker på at flere NAV-kontorledere skjerner veiledere for kravene knyttet til målekortet så lenge det er tilfredsstillende nivå på aktivitetene, slik at veilederne i større grad kan konsentrere seg om det faglige innholdet i aktiviteten.

Ekspertgruppen ser behov for at NAV sikrer at alle arbeidssøkere får bistand. Samtidig kan en høy oppfølgingsgrad som ikke har betydning for arbeidssøkernes overgang til arbeid best

sammenliknes med et bilhjul som spinner – det går fort rundt, men en kommer ingen steds hen. Ekspertgruppen kommer tilbake til videreutvikling av styringen i NAV i kapittel 9. Her vil vi peke på at oppfølgingsindikatorene nettopp er en indikator og ikke et selvstendig mål i seg selv. Slike tall kan gi en indikasjon på formålsretting og ressursdisponering i NAV-kontoret. Den kan gi en indikasjon på om NAV-kontoret holder kontakt med alle brukerne sine. Dette kan være gode utgangspunkter for å diskutere prioriteringer og å sammenlikne seg med andre NAV-kontor for å bli bedre.

Dagpengeordningen er utformet i en avveining mellom effektivitets- og velferdshensyn, hvor effektivitetshensyn kan tale for en mindre generøs ordning (insentiver) og velferdshensyn kan tale for en mer generøs ordning. Det er imidlertid effektivitetsargumenter som også kan tale for en generøs ordning. Dette er bl.a. begrunnet i at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt at arbeidsledige får tid til å finne frem til en jobb hvor de kan få brukt sin kompetanse best mulig. Med en kortere varighet eller lavere nivå på ytelsen (lavere kompensasjonsgrad) vil arbeidssøker raskere akseptere jobber som sikrer inntekt selv om de ikke gir samme mulighet til å utnytte kompetansen. Dette gir produktivitetstap. Noen arbeidssøkere må imidlertid søke på et annet arbeid enn de har hatt eller i andre regioner enn der de bor, dersom de skal ha mulighet til å komme i jobb. Det er derfor krav om geografisk og yrkesmessig mobilitet i dagpengeregelverket. Gjennomgangen i kapittel 4 tyder på at NAV er tilbakeholden med å praktisere dette kravet. Arbeidssøkere med lengre ledighetsperioder må få hjelp til jobbsøking. Økt bruk av jobblogg for å få bedre innsyn i arbeidssøkers jobbsøkingsspraksis kan være nyttig. Dermed kan NAV gi bedre og mer relevante råd til arbeidssøker, men også få et bedre grunnlag for å vurdere om arbeidssøker innfrir kravet til aktiv arbeidssøking.

Det kan være krevende for NAV-veiledere i møte på tomannshånd med arbeidssøkeren å stanse dagpengene dersom krav til jobbsøking, oppmøte eller lignende ikke er innfridd. Økt kunnskap om regelverket kan hjelpe et stykke på vei. Denne type kravsetting kan ikke være et anliggende for den enkelte veileder alene. Det må være en felles forståelse, trygghet og kultur i NAV for at det er rett og riktig å stille slike krav og å gjennomføre sanksjoner dersom disse kravene ikke innfris.

Ekspertgruppen viser til debatten om at NAV bør styrke samarbeidet med bemanningsbyråene. Bemanningsbransjen gjør i dag en viktig jobb med å få folk som står utenfor arbeidslivet inn i jobb. Det er ikke nasjonale samarbeidsavtaler mellom NAV og bemanningsbransjen. Det er imidlertid utstrakt praktisk samarbeid mellom NAV og bemanningsbransjen lokalt. Enkelte større NAV-kontor har formelle samarbeidsavtaler med bemanningsbyråer i sitt distrikt. Bemanningsbyråene kan selv søke og finne kandidater som er aktuelle for de stillingene vikarbyråene skal besette i NAVs CV-base. Samtidig oppfordrer NAV arbeidssøkere å ta kontakt med vikarbyråene.

Det er i den offentlige debatten fremmet forslag om at NAV skal betale bemanningsbyråer for å bistå flere av NAVs brukere å komme i arbeid. Dette innebærer at bemanningsbyråene tilbyr særskilte formidlingstjenester til jobbsøkere som er registrert hos NAV, og at NAV betaler for disse tjenestene. Slike tjenester må NAV anskaffe gjennom offentlige innkjøp. NAV kjøper i dag tiltakene jobbklubber og avklarings- og oppfølgingstiltak i markedet. Ekspertgruppen vil peke på at vikarbyråene kan gi tilbud til NAV på disse tjenestene i konkurranse med andre aktører. I den grad de tilbyr en god kombinasjon av kvalitet og pris, vil de kunne få avtale med NAV. Å begrense potensielle tilbydere av tiltak til bemanningsbransjen, vil neppe kunne forsvares innenfor regelverket for offentlige anskaffelser. Ekspertgruppen ser det uansett som naturlig at NAV søker å sikre best mulig tjenester for brukerne ved å henvende seg til hele markedet.

I den offentlige kommunikasjon om NAV er det stort fokus på hva NAV skal bistå med. Ekspertgruppen mener det er riktig at NAV prioriterer ressurser til dem som har betydelige utfordringer på arbeidsmarkedet. Ekspertgruppen mener derfor at både arbeidsmarkeds-politiske dokumenter, politiske uttalelser og etatens kommunikasjon bør bli klarere på at arbeidssøkere i all hovedsak forventes å komme i jobb ved egen hjelp. Det er i dag langtidsledige og arbeidssøkere med klart behov for økt kompetanse/arbeidserfaring som får mer omfattende bistand. Tydeligere kommunikasjon vil kunne øke arbeidssøkers forståelse av eget ansvar, og øke muligheten for å flytte ressurser til dem med størst bistandsbehov. Kravene til geografisk og yrkesmessig mobilitet må inngå som en del av denne kommunikasjonen.

8.6.1 Ungdom og unge voksne

Unge uten formell kompetanse har betydelig utfordring med å komme i jobb. De i denne gruppen som kommer i arbeid har økt risiko for å miste jobben og bli arbeidsledig, eller for å få helseproblemer som tilsier sykmelding, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Sannsynligheten for å motta disse ytelsene er høyere blant dem med lavere utdanning.¹⁴³ Etableringen av NAV-kontor har gitt denne gruppen en inngangsport til arbeids- og velferdstjenestene. Det øker muligheten for å få best mulig bistand og reduserer risikoen for unødig tid som stønadsmottaker.

For å lykkes med oppfølgingen av unge opp til 25-årsalderen er det flere faktorer som veilederne ved NAV-kontorene mener er viktige. De viktigste suksessfaktorene er å komme raskt i gang, ha tid til å drive tett oppfølging, å være tilgjengelig, å tenke helhetlig og å få ungdommene til å «ville selv». For å få til dette mener veilederne at antall arbeidssøkere per saksbehandler må reduseres, at de som jobber med ungdom må være dedikerte til oppgaen, og at det kan være en fordel å ha egne veiledere som jobber bare med ungdom. For å lykkes med å følge opp de unge som er lengst unna arbeidsmarkedet, er det viktig å ha god tid. Det er viktig å bli kjent med ungdommen og oppnå tillit, noe som krever hyppige møter. Mange av veilederne forteller at de ikke har tid til å følge opp disse ungdommene tett nok. Dessuten er det viktig å ha et godt samarbeid med andre etater og bedrifter, samt innad i NAV-kontoret.¹⁴⁴ Mange undersøkelser og evalueringer bekrefter disse erfaringene.¹⁴⁵

De fleste veilederne mener NAV ikke skal bidra med økonomisk støtte til unge som avslutter utdanningen uten å fullføre, fordi dette oppfattes å gi unge mennesker insentiv til å avslutte videregående skole. Samtidig ser de fleste at dersom de ikke gjør noe, får ungdommen enda større problemer. I lov om barn og foreldre (barneloven) fremkommer at foresatte har forsørgingsplikt for barn så lenge de er i videregående opplæring, også over 18 år. Dette er et tema som ofte fremkommer ved søknad om økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Mange synes dette er et vanskelig dilemma, og denne aldersgruppen ser ut til å falle mellom to stoler:

Noen i gruppen har sammensatte behov som er så store og krevende at de videregående skolene ikke har virkemidler for å hjelpe dem. Samtidig er de skolenes og fylkeskommunens ansvar, slik at de unge ikke får tilgang på virkemidlene i NAV. Det er også skoleeiers ansvar å tilpasse opplæringen til den enkeltes behov. Unge med psykiske problemer er bl.a. i kontakt med psykiske helsetjenester både i kommunene og i spesialisthelsetjenesten. Det er først og

¹⁴³ Langeland: Fattigdom og levekår i Norge – Status 2014, Arbeids- og velferdsdirektoratet

¹⁴⁴ Unge arbeidssøkere - hvem de er og oppfølging fra NAV, Sigrid Myklebø, Arbeid og velferd nr. 1-2012

¹⁴⁵ Se f.eks. Føyland/Fossestøl: Inkludering av ungdom i skole eller arbeid AFI 2013/2014

fremst fastlegene disse har kontakt med for ulike helsemessige og andre problemstillinger. I Nord-Trøndelag har barne- og ungdomspsykiatrien «flyttet» virksomhet ut til de videregående skolene, for å understøtte at de unge skal være på skole samtidig som de kan få psykisk helsehjelp og oppfølging.¹⁴⁶ En rekke prosjekter tyder på at kombinasjon av utplassering i arbeidslivet bl.a. gjennom arbeidspraksis, og opplæring og/eller ulike former for god oppfølging av den enkelte, bidrar til at ungdommen kommer i arbeid, tilbake til skolen eller inngår lærekontrakt/opplæringskontrakt i bedrift. Vellykket bruk av praksisplass forutsetter at hensikten med tiltaket er klart, at arbeidsgiver bidrar til læring i løpet av praksisperioden og at NAV-veileder holder kontakt med ungdommen for å kunne gripe inn dersom tiltaket utvikler seg uheldig.

OECD har uttrykt bekymring over det de mener er en høy andel passive unge innenfor det helserelaterte inntektssikringssystemet i Norge.¹⁴⁷ I Norge er arbeidsledigheten blant unge relativt lav, mens en høy andel mottar helserelaterte ytelser. Det er også tegn som tyder på at registrering av nedsatt arbeidsevne for noen er et alternativ til å være ordinær arbeidssøker. Veiledere i NAV har tidligere oppgitt at de registrerer unge arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne for å få dem inn på arbeidsrettede tiltak.¹⁴⁸ Vi kjenner ikke omfanget av dette, men i den grad det skjer, vil det redusere den registrerte arbeidsledigheten blant unge og øke antallet registrert med nedsatt arbeidsevne. Samtidig kan det være positivt for den enkelte å få tettere oppfølging og komme inn på et arbeidsrettet tiltak. Mer alvorlig ville det være om arbeidsavklaringspenger blir et alternativ til økonomisk sosialhjelp ved manglende dagpengerett.

Forholdet mellom yrkesutdanningen og arbeids- og velferdsforvaltningen har utviklet seg positivt sett fra NAVs side. NAV opplever at utdanningssektoren i større grad tar ansvar for å forhindre at elever faller fra. Ekspertgruppen mener det er viktig at denne utviklingen fortsetter. Gruppen vil peke på at ungdom bør være under utdanning og ikke på arbeidsmarkedet. Med utgangspunkt i NAVs erfaringer knyttet til hvor ulikt oppfølgings- og bistandsbehov ungdom har, vil ekspertgruppen derfor også peke på betydningen av å øke lærlingtilskuddet og stimuleringsstilskudd for ungdom med særlige behov. Ekspertgruppen stiller i denne sammenheng spørsmål ved om det, gitt utfordringsbildet for ungdom og arbeidslivet fremover, er hensiktsmessig å opprettholde en halvering av tilskuddet ved 21 år.

Ekspertgruppen er kjent med at det arbeides med en stortingsmelding om livslang læring og utenforskap, med særlig fokus på opplæringsbehovet for voksne, herunder grunnleggende ferdigheter og språkopplæring. En må sikre tettere kobling mellom skole og yrkesliv med vekt på arbeidstilpasset opplæring og økt bruk av alternative opplæringsløp i det frafallsforebyggende arbeidet i skolene fremfor å lage fellesløsninger mellom skole og NAV. Samarbeid mellom skole, NAV og andre aktører innen helse, sosial og ulike velferdsområder er viktig for å sikre ungdom med sammensatte behov bistand som kan bidra til økt mestring og gjennomføring av opplæring. Samarbeid for å sikre bistand fra den sosialfaglige del av NAV knyttet til bolig, sosial mestring og enkelte andre utenomfaglige problemer, kan være nyttig for å redusere frafall.

Også med forsterket innsats for å holde ungdom i utdanning, vil noen droppe ut og komme til NAV. Ekspertgruppen konstaterer at NAV oppgir å være i tett kontakt med ungdommen og at det er liten mulighet for naving. Statistikk for tiltaksdeltakelse og annen oppfølging av

¹⁴⁶ Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag, Ose m.fl., SINTEF,

¹⁴⁷ Employment outlook, OECD 2008, Mental health and Work in Norway, OECD 2013,

¹⁴⁸ Furuberg og Myklebø Arbeid og velferd 2013, s.58-59

ungdom tyder på at dette er den gruppen NAV har tettest kontakt med. Samtidig kan statistikken tyde på at det er ungdommer som er lite i kontakt med NAV. Det er uansett grunner til at ungdommen selv ønsker å fremstille sitt forhold til NAV som selvvalgt og at det er en selv som setter premissene. Å være i kontakt med NAV fordi en ikke har lyktes på sentrale samfunnsarenaer, er nok en mindre attraktiv selvpresentasjon for mange. Noen har helseproblemer uten å ha kontakt med fastlege.

Det er for mange som venter for lenge på en aktivitetsplan. Mange unge tilbys arbeidspraksis. Bruken av dette tiltaket har økt de senere årene, uten at det er klare indikasjoner på at dette er et velegnet tiltak for alle. Dersom NAV ikke er sikker på at arbeidsgiver og tiltaksdeltaker utarbeider en opplæringsplan og at denne følges, kan arbeidspraksis ende som en lite kompetansegivende aktivitet som i beskjeden grad hjelper arbeidssøker videre i arbeidsmarkedet. Det er imidlertid et tiltak som er enkelt å få i stand. Det kan reises spørsmål om nivået på praksisplass mer er uttrykk for behovet for å sikre et aktivitetsmål enn å sikre at aktiviteten er målrettet. Dette tyder på at selv om unge er en høyt prioritert gruppe, så kan tjenestene til NAV bli bedre. Utfordringen til NAV for denne gruppen handler ikke nødvendigvis om ressurser. Det kan være organisering, kontinuitet i kontakt med bruker og tilgjengelighet.

Noen unge må ha betydelig hjelp for å komme videre i livet. Svake basiskunnskaper, liten tro på egen mestringsevne og svært uklare tanker om fremtiden kan prege denne gruppen. NAVs arbeidsrettede tiltak overfor disse må primært bygge videre på dagens gode erfaringer. Det er nødvendig å komme raskt i gang, øke ungdommens mestringfølelse ved små og store seire, skape fremtidsstro og -ønsker og øke sosial mestring og arbeidsrettet kompetanse, helst i ordinært arbeidsliv. Holde fast, ikke slippe selv når ungdommen selv glipper, stille krav og støtte når motgangen kommer. Ekspertgruppen mener NAV kan bli bedre på alle disse elementene. Mange av de gode eksemplene kommer fra prosjekter med ekstra ressurser. Mange prosjekter lever en periode, men legges så ned av ulike grunner, det være seg ressursknapphet, nøkkelmedarbeidere som slutter eller andre forhold. Utfordringen for NAV er å lære systematisk av disse prosjektene og ta med seg erfaringene inn i ordinær virksomhet.

Vi har ovenfor pekt på behovet for å sikre at NAV grupperer arbeidssøkere etter deres bistandsbehov for å komme i arbeid. Basert på våre observasjoner er det grunn til å tro at flere ungdom enn i dag kan være aktuelle for spesielt tilpasset innsats (uten at de har rett på arbeidsavklaringspenger). Overfor disse ungdommene vil det være mulig å bruke mer langvarige tiltak med høyere veiledertetthet. Ekspertgruppen foreslår i denne rapporten at Arbeids- og velferdsetaten skal gjennomføre en større andel av aktiviteten i egen organisasjon. Ved å ha ansvar for tiltak selv, vil samhandlingen mellom den statlige og den kommunale delen av NAV-kontoret kunne bli enklere. Dette vil særlig kunne komme ungdom som beveger seg mellom statlige og kommunale tjenester og ytelser til gode.

Et lite mindretall i hvert årskull har fått støtte fra barnevernet, enten gjennom tiltak i hjemmet, fosterhjem eller i institusjon. Dette er ungdom som gjennomgående er mer sårbare enn sine jevnaldrende. Ekspertgruppen mener det må etableres faste rutiner i barnevernet slik at barnevern og NAV i god tid før myndighetsalder setter seg ned med den enkelte ungdom og i fellesskap trygge ungdommen på videre vei mot arbeids- og voksenlivet, om nødvendig ved å legge planer og avtale ansvarsforhold.

De ungdommene som kommer til NAV har behov for bistand – enten det er for å finne en jobb eller det er mer sammensatte utfordringer. Samtidig kan en ikke se bort i fra at tiltakspengene som NAV betaler ut kan øke attraktiviteten av å «gå på NAV» fremfor å fortsette med utdanning eller ta en lite attraktiv jobb. I 2014 var det gjennomsnittlig om lag

1 450 under 20 som mottok arbeidsavklaringspenger og 1750 som mottok tiltakspenger, lav sats. På den ene siden har det blitt hevdet at tiltakspengene bidrar til at unge trekkes ut av ordinære utdanningsløp i videregående skole for å delta i arbeidsmarkedstiltak med tiltakspenger. På den andre siden kan det argumenteres for at stønaden motiverer unge, som ellers ville vært passive, til deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. AFI har gjennomført en undersøkelse om dette for Arbeids- og sosialdepartementet.¹⁴⁹ Det har vært en utfordring for AFI å skille effekten av tiltakspengene fra effekten av det å delta på et tiltak med tilhørende oppfølging. AFIs funn bærer noe preg av dette. AFI oppsummerer sine informanternes erfaringer fra det kvalitative materialet i studien med at tiltakspenger bidrar til at unge kommer ut av passivitet, i og med at tiltakspengene jo forutsetter deltakelse på arbeidsrettede tiltak. Informasjonen fra de kvalitative studiene tyder i hovedsak på at det er oppfølgingen som gis som har en virkning/betydning, og ikke tiltakspengene i seg selv. Videre skriver AFI at det er få erfaringer formidlet til dem som tyder på at tiltakspengene ”lokker” unge ut av skolen. Flere informanter peker tvert i mot på at *tiltakene* brukes for å motivere unge tilbake til skolen. Det er altså uklart hvilken effekt *stønaden* som følger tiltaket har. Det som kan komplisere bildet noe, er at lav sats på tiltakspengene kan betraktes som en livsoppholdstelse, samtidig som den i realiteten er for lav til å kunne utgjøre livsopphold alene.

Ekspertgruppen mener en bør vurdere å fjerne tiltakspenger for personer under 19 år. Dette kan bidra til å tydeliggjøre grenser mellom utdanningssektoren og NAV når det gjelder ansvar for unge med rett til videregående opplæring. Det er grunn til å tro at ordninger med tilpasset undervisning og bruk av arbeidsliv kan gjennomføres i fylkeskommunene hvis ikke tiltakspenger i seg selv er en motivasjonsfaktor for å etterspørre arbeidsrettede tiltak fra NAV. I den varslede gjennomgangen av velferdsordningen bør det også vurderes om arbeidsavklaringspenger bare skal kunne gis til brukere under 20 med alvorlig sykdom. Dette kan operasjonaliseres ved å gjenbruke regelverket som begrenser mulighetene for utdanning for personer under 27 år som mottar arbeidsavklaringspenger. Ekspertgruppen ser det som viktig at en gjenbruker eller harmoniserer slikt regelverk.

8.6.2 Innvandrere

Tall fra NAV viser at i perioden januar - oktober 2013 hadde 51 pst av arbeidssøkerne med innvandrerbakgrunn (basert på fødeland) overgang til arbeid. Det er store variasjoner mellom innvandrergruppene. Øst-Europa hadde høyest andel med overgang til arbeid (60 pst), deretter personer født i andre nordiske land eller Vest-Europa (58 pst). Arbeidssøkere med bakgrunn fra land utenfor Europa ser ut til å ha størst problemer med å komme i arbeid. Personer som er født i Afrika, har lavest overgang til arbeid med 39 pst. SSB sin befolkningsprognose viser at antall innvandrere forventes å vokse fra 600 000 til 1 000 000 personer i 2030 om middelalternativet legges til grunn. Mange av disse vil ha behov for bistand fra NAV for å komme inn på arbeidsmarkedet. For mange av dem vil manglende kompetanse være hovedutfordringen. Som påpekt i kapittel 4 er det flere innvandrere med høy utdanning enn hva som er snittet i det norske arbeidsmarkedet. Innvandrere kan inneha kritisk kompetanse for bedrifter. Da er det viktig at NAV kjenner arbeidsmarkedet og kan veilede arbeidsgiverne slik at denne kompetansen brukes best mulig.

I rapporten «Innvandreren som skulle klare seg selv» har Fafo sett på møtet mellom arbeidsinnvandrere og bl.a. NAV.¹⁵⁰ Usikkerhet i regelverk for tiltak og økonomisk sosialhjelp i NAV-kontorene – og kanskje også at regelverk ikke er tilpasset de rammebetingelser som er i

¹⁴⁹ Drange m.fl. Unge mottakere av tiltakspenger og deres tilpasning til utdanning og arbeid, AFI,2015

¹⁵⁰ Djuve mfl, Innvandreren som skulle klare seg selv, Fafo rapport 2013: 31

rask endring som følge av store arbeidskraftsbevegelser i et åpen europeisk arbeidsmarked – medfører at det i stor grad blir opp til det enkelte NAV-kontor og den enkelte saksbehandler å utforme velferdspolitikken på et viktig og krevende område. Denne undersøkelsen viser også at arbeidsinnvandrere opplever ikke å få bistand som dekker det de opplever som sitt største problem for å komme i jobb – språk. NAV har ikke anledning til å tilby generell språkopplæring til arbeidsinnvandrere, men tilbyr til en viss grad yrkesrettet språkopplæring. Over tid kan mangelen på språkopplæring føre til avmaktfølelse og mistillit på begge sider. Arbeidsinnvandrere får ikke den bistand de er på jakt etter, og NAV er usikker på hva de kan og skal tilby.

Kommunene har ansvar for introduksjonsprogrammet med norskopplæring til dem som kommer som flykninger eller får opphold på humanitært grunnlag, samt for noen av dem som kommer gjennom familiegjengenforening. Det er stor variasjoner mellom kommunene i innholdet på introduksjonsprogrammet hva grunnleggende utdanning og norskopplæring angår. Et stort antall deltakere går ut av ordningen uten grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og regning. For disse er et videre utdanningsløp i praksis stengt, siden det ikke finnes en inntektssikringsordning for å fullføre grunnskolen, og studielån er lite aktuelt. Arbeids- og velferdsetatens tilbud til arbeidssøkere som mangler grunnskole og norskferdigheter er arbeidsavklaring, praksisplass og kortvarige AMO-kurs. Lønnstilskudd er lite brukt siden det er avhengig av en arbeidsgiver som er innstilt på å ansette arbeidssøker ved utløp av tiltaket.

Fafo har nylig kartlagt møtet mellom somaliske innvandrere og NAV. De viser at hverken somaliske arbeidssøkere eller NAV-ansatte opplever at NAV reelt sett hjelper arbeidssøkerne mot arbeid. De tiltakene NAV kan tilby, møter ikke de behovene arbeidssøkerne har. Tiltakene dekker ikke behovet for språkopplæring, grunn- og videreutdanning eller lengre kurs som kan gi formell sertifisering. Krav om deltakelse i aktiviteter og tiltak som arbeidssøkerne opplever som meningsløse, gjør at de føler seg mistenkeliggjort og ydmyket. NAV-ansatte på sin side opplever dels arbeidssøkerne som kravstore, dels eget handlingsrom som for begrenset. Dette danner en ond sirkel hvor tilliten i relasjonene mellom arbeidssøker og NAV brytes ned.¹⁵¹ Fafo argumenterer for at dette gjelder for en større gruppe innvandrere enn bare dem som kommer fra Somalia.

Ledigheten blant innvandrere er høyere enn for andre grupper. Manglende norskkunnskap er en vesentlig faktor. Arbeidsinnvandrere er i dag selv ansvarlig for å lære seg norsk. Mange av deltakerne i introduksjonsprogrammet får ikke tilstrekkelig kompetanse i norsk sett i forhold til kravene i arbeidslivet. Noen har så lav formell kompetanse når de starter på introduksjonsprogrammet at det er lite realistisk at de vil kunne tilegne seg nødvendig kompetanse om norske samfunnsforhold, arbeidsliv og språk i løpet av programperioden på 2 år. Med dagens innsats er det ikke realistisk at innvandrere som er funksjonelle analfabeter på eget språk, vil komme i arbeid. Stor avstand mellom innvandrers behov og NAVs mulighet til å bistå fører til at tilliten mellom NAV-ansatte og arbeidssøkerne forvitrer.

Store deler av denne brukergruppen har hatt rett til å delta på introduksjonsprogrammet. Å integrere i det norske samfunn, gi yrkesspesifikk kompetanse og sekundærsosialisere er krevende oppgaver. Ekspertgruppen stiller spørsmål ved om mindre kommuner med få innvandre og lavt volum på kvalifiseringsprogrammet har nødvendig kompetanse. Kommunereform og samarbeid mellom kommuner kan styrke integreringsarbeidet. Realkompetansevurdering og konvertering av utenlandsk utdanning må ikke tar unødig tid.

¹⁵¹ Friberg og Elgvin, Når aktivering blir ydmykelse, Fafo rapport 2014:43

Dette er fylkeskommunens ansvar, men må inngå som en standard del av introduksjonsprogrammet.

Før NAV-reformen var det et strukturert samarbeid mellom introduksjonsprogrammet i den enkelte kommune og Aetat, slik at en tidlig i introduksjonsprogrammet fikk arbeidsrettet aktivitetene. I følge Arbeids- og velferdsdirektoratet er dette samarbeidet blitt svekket etter etableringen av NAV. Ekspertgruppen mener det er nødvendig å reetablere dette samarbeidet.

Ekspertgruppen ser alvorlig på at NAV-kontorets tilbud til innvandrere ikke dekker det behovet de har for bistand. Vi pekte i kapittel 4 på grupper av innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet.

Ekspertgruppen mener det er viktig at NAV har tilstrekkelig kunnskap om innvandrernes muligheter og begrensninger i arbeidsmarkedet. Økende innvandrerbefolkning vil øke behovet for denne typen kompetanse fremover. I fire fylker er det egne kompetanseenheter, NAV intro. Det er viktig at disse er koblet tett til NAV-kontorene, og det bør vurderes om de skal legges inn i NAV-kontorene. NAV-kontorene må uansett ha kompetanse som er tilpasset brukergruppene, og NAV-kontorlederne må sikre at de har veiledere som er kompetente til å stille relevante krav og bidra med gode løsninger overfor innvandrerne. En mulighet kan være å tydeliggjøre krav til kompetanse for å gi gode tjenester til innvandrere og gjøre dette til en karrieremessig spesialisering, jf. kapittel 9.6.

Ekspertgruppen reiser spørsmål om deler av misforholdet mellom innvandrernes behov og NAVs tilbud ligger i en feilaktig inndeling av brukere gjennom dagens praktisering av arbeidsevnevurderingen. En bedre kartlegging av brukerens behov, en aktivitetsplan som forplikter både NAV og bruker og muligheten for å bruke mer omfattende tiltak overfor enkelte av brukerne, vil bedre den samlede tjenesten til innvandrere.

Samtidig ser ekspertgruppen at den vesentlige årsak til misforholdet mellom NAVs tjenester og arbeidssøkers behov, ligger i at NAV-kontoret ikke disponerer de virkemidlene som er nødvendig for å hjelpe noen av innvandrerne i arbeid. Dette gjelder f.eks. de som har lav grunnleggende kompetanse. Ekspertgruppen vil understreke kommunens ansvar for å sikre grunnleggende kompetanse hos innbyggerne. Dette omfatter også voksne innvandrere som kommer til Norge uten slik kompetanse. Når introduksjonsprogram eventuelt forlenget med kvalifiseringsprogram ikke er nok til å gi arbeidssøkeren grunnleggende kompetanse som gir muligheter på arbeidsmarkedet eller til videre utdanning, må kommunen tilrettelegge tilbud for denne gruppen. Det kan være hensiktsmessig å definere grunnleggende kompetanse for denne gruppen som basiskompetanse i arbeidslivet, slik dette er beskrevet av Vox. Om ansvaret legges til NAV-kontoret, må kommunen sikre at kontoret har nødvendig kompetanse og ressurser. Det kan være mer hensiktsmessig å legge ansvaret til skoleverket.

En viktig grunn til at disse brukerne ender opp i NAV-kontoret i dag, er at NAV er de eneste som kan tilby livsoppholdsyttelser. Samtidig er disse i liten grad compatible med omfattende opplærings eller kvalifiseringsløp utenfor NAV-forvaltningens rammer. I regjeringens videre arbeid med utvikling av velferdsordningene og læring og utenforskap er det nødvendig å avklare hvilke livsoppholdsyttelser som kan være aktuelle for disse brukerne mens de tilegner seg grunnleggende ferdigheter.

Samlet peker dette på et behov for å utvikle en konsistent arbeids- og sosialpolitikk tilpasset et åpent europeisk arbeidsmarked med 300 000 bosatte migranter fra EU, samt et betydelig antall korttidsemigranter, personer på tjenesteopphold og utstasjonerte. Politikken må bl.a. dekke omfang og finansiering av kvalifiserende tiltak, nødvendig språkkompetanse og finansiering av og tilgang til livsoppholdsyttelser.

8.6.3 Grunnleggende ferdigheter og basiskompetanse

Det er om lag 550 000 voksne i alderen 25-65 år som kun har grunnskole. Det er om lag 400 000 voksne i alderen 16-65 år med svake grunnleggende ferdigheter. Om lag 200 000 har kun grunnskole og har svake grunnleggende ferdigheter.¹⁵² Denne gruppen er overrepresentert på uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og blant arbeidsledige. Det er anslått at bortimot 30 pst av NAVs brukere (arbeidsledige, personer med nedsatt arbeidsevne, sosialhjelpsmottakere mv.) har svake grunnleggende ferdigheter.¹⁵³ Ungdom og innvandrere omtalt ovenfor inngår i stor grad i denne gruppen. Noen arbeidssøkere står utenfor arbeidslivet som følge av kognitiv svikt, lærevansker, konsentrasjonsvansker og sosial angst. NAV har begrenset kompetanse, og i noen sammenhenger for lite oppmerksomhet, på om arbeidssøkeren besitter grunnleggende ferdigheter. Noen arbeidssøker «leies» derfor ut i nye tap av mestring.

Ansvar for utvikling av grunnleggende ferdigheter blant voksne som står utenfor arbeidslivet ligger i grenseflatene mellom utdannings-, integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken. Siden ansvaret på voksenopplæringsfeltet er delt mellom flere aktører, kan risiko for ansvarsfraskrivelse og kostnadsoverveltning bidra til å svekke det samlede tilbudet av grunnleggende ferdigheter. Voksne med svake, grunnleggende ferdigheter er en stor og heterogen brukergruppe, hvor innvandrere er overrepresentert. Det ser i dag ut til at hverken kommune, fylkeskommune eller stat tilbyr den opplæringen mange i denne brukergruppen har behov for. Det bør derfor settes i verk tiltak innenfor alle delsystemene for å unngå at brukere blir kasterballe mellom ulike aktører. Særlig bør ansvaret for grunnleggende opplæring tydeliggjøres som en kommunal oppgave.

I tillegg er det behov for bedre samarbeid og samordning mellom systemene. Det er i dag utfordringer med å kombinere tilbud som de ulike sektorene har ansvar for, og sikre gode overganger mellom forskjellige tilbud for den enkelte. En problemstilling er hvordan man kan skape bedre samspill sentralt for å legge til rette for gode tilbud lokalt. Utdannings-tjenester er ikke omfattet av de samarbeidsavtaler som er inngått om NAV-kontorer som en del av NAV-reformen. Utvikling av et større spekter av tilbud om opplæring på grunnskolenivå for arbeidssøkere som har behov for dette, herunder tilbud om opplæring i grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving og regning, er spesielt omtalt.

Mange av de med svake grunnleggende ferdigheter har rettigheter, f.eks. til grunnleggende opplæring fra kommunen. Det er imidlertid ingen gode ordninger for livsopphold, og grunnskoleopplæring er i liten grad tilpasset voksne. Det er derfor liten mulighet til å skaffe seg grunnleggende kompetanse som voksen for de som står utenfor arbeidslivet. Utvikling av basiskompetanse i arbeidslivet når en liten gruppe som er i jobb, dels med støtte fra Vox, dels basert på opplæringsinitiativ fra arbeidsgiver alene.

NAV kan gi tilbud om AMO med en kombinasjon av arbeidspraksis og opplæring. Det legges da vekt på at opplæring i IKT, lesing, skriving og regning relateres til arbeidsoppgaver brukeren har i sin arbeidspraksis (yrkesrettede grunnleggende ferdigheter). Innretningen av de arbeidsrettede tiltakene bygger på en forutsetning om at deltakerne har gjennomført obligatorisk skolegang, dvs. grunnskole. Slik bør det etter ekspertgruppens vurdering fortsatt være. Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak blir først meningsfullt når den enkelte kommer til NAV med et visst minstemål av kunnskaper og språklig kompetanse som lar seg omsette i

¹⁵² SSB/Kunnskapsdepartementet

¹⁵³ Evaluering av Program for basiskompetanse i arbeidslivet, Lars-Erik Becken, Proba 2012:08

arbeidsmarkedet. Derfor bør ikke NAV gi opplæring som ligger innenfor ansvaret for formell grunnskole, men som i dag gi opplæring i yrkesrettede grunnleggende ferdigheter.

OECD Skills Strategy diagnostic report og OECD Skills Strategy Action report lagt frem i 2014 er tydelig på at Norge ikke klarer å få ut kompetansepotensialet i befolkningen og må sikre mer målrettede måter å utvikle og bruke kompetansen fremover.

Ekspertgruppen er kjent med at dette vil bli tatt opp i stortingsmelding om livslang læring og utenforskap som planlegges fremmet for Stortinget i 2015. Ut fra vårt mandat vil vi understreke at det i den kommende stortingsmeldingen er viktig å sikre et samlet godt tilbud til denne gruppen. Etter vår oppfatning bør NAV ha en rolle i å avdekke at arbeidssøkere har manglende grunnleggende ferdigheter. Forbedringer av grunnleggende ferdigheter er en naturlig del av flere arbeidsrettede tiltak. Det må imidlertid være utdanningssektoren som har ansvaret for å utvikle og tilby opplæring til brukere med omfattende mangler i grunnleggende ferdigheter.

8.7 Oppfølging av brukere med nedsatt arbeidsevne

NAV-reform, arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurdering, endringer i regelverk for arbeidsrettede tiltak og kvalifiseringsprogrammet er alle tiltak for å øke overgangen til arbeid for personer med utfordringer i arbeidslivet på grunn av sykdom, rus og/eller manglende sosial mestring. Det er dessverre ikke slik at alle disse tiltakene har bidratt til å øke overgangen til arbeid. NAV-evalueringen viser en redusert overgang til arbeid for flere i denne gruppen i NAV-reform perioden, mens en nå er tilbake på nivået før reformen. Kvalifiseringsprogrammet får trolig flere i denne målgruppen i arbeid. Men som OECD sier "Reforms to activate recipients of benefits that previously were not conditional on availability for work require care and may take time to show up in higher employment rates for these groups."¹⁵⁴

Ekspertgruppen er enig med OECD i at store institusjonelle reformer, som innføring av arbeidsevnevurdering, arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogrammet, i sum tar tid for å virke. Det er derfor nødvendig at både departement, brukerorganisasjoner og ledere og veiledere i NAV er utholdende slik at de får realisert de mulighetene som den samlede NAV-reformen gir.

Samtidig sier OECD i sin omtale av Norge "However, it may be preferable to treat more of the people who are currently on sickness, rehabilitation and disability benefits as unemployed, albeit addressing the specific barriers they may face through appropriate job-search assistance."¹⁵⁵ Ekspertgruppen deler OECDs vurdering av behovet for mer og tydeligere arbeidsretting overfor brukergrupper som mottar ytelse på grunn av sykdom.

8.7.1 Aktivitetsplan og gjennomføring av denne

Brukere med nedsatt arbeidsevne har krav på en aktivitetsplan. Sintefs kartlegging viser at NAV-veilederne oppfatter aktivitetsplanene som et langt bedre verktøy enn arbeidsevnevurderingen. Mens de sjelden gjør endringer i arbeidsevnevurderingen, blir aktivitetsplanene brukt som det oppfølgingsverktøy det er tenkt som. Nesten 80 pst av veilederne opplever at aktivitetsplanen fungerer godt. Noen opplever likevel at det er vanskelig å være konkret nok i

¹⁵⁴ Oecd employment outlook 2013, s 129

¹⁵⁵ Oecd employment outlook 2013, s 131

planen som legges, at det er vanskelig å vite hva som skal stå i planer som utarbeides tidlig i løpet og at brukerne ikke alltid forstår formålet med planen. Veilederne mener brukerne blir mer forpliktet til å følge opp behandling og tiltak som planlegges, og at det er lettere å stanse ytelsene ved manglende aktivitet om de har tydelig avtale med bruker gjennom en underskrevet aktivitetsplan. Kanskje kan en si at det er samme forhold mellom arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen som det er mellom egenvurderingen og samtalen med bruker i forbindelse med arbeidsevnevurderingen. I seg selv vurderes ikke egenvurdering og arbeidsevnevurdering å være viktige eller levende dokument, men de er nyttige utgangspunkt for neste steg. En god og konkret arbeidsevnevurderingen kan trolig gjøre det lettere å lage en relevant og presis aktivitetsplan.

I dag opplever mange brukere at det er mange dokumenter i saken, uten at de vet helt hva som står, eller skal stå, i det ene eller andre dokumentet. Dette svekker betydningen av f.eks. aktivitetsplanen. Ekspertgruppen påpekte i delrapporten behovet for å redusere antall brev i forbindelse med arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan. Vi er kjent med at dette blir fulgt opp.

Det er et mål at NAV skal ha utført en eller annen type oppfølging overfor 80 pst av brukerne i løpet av siste seks måneder. Kravet til oppfølging av brukere med nedsatt arbeidsevne er halvparten av hva som gjelder for arbeidssøkere. For arbeidssøkerne skal 80 pst følges opp i løpet av de siste tre månedene, et mål som NAV har nådd de siste årene.

Ressursundersøkelsen i NAV viser at ansatte som følger opp brukere med behov for spesielt tilpasset innsats har ansvar for gjennomsnittlig 150 brukere. Dette gir ca 7,5 timer pr bruker pr år. Det gjør det svært krevende for NAV-veileder å kjenne brukers behov, fange opp utfordringer som krever aktivitet fra NAV, sikre fremdrift i alle saker og levere tjenester med riktig kvalitet. For mange brukere vil NAV-veileder derfor være en litt fjern figur som det kan være greit å snakke med, men som en ikke kan forvente all verden av. NAV-veilederne er lite fornøyd med denne situasjonen.

Standard for arbeidsrettet oppfølging, målkrav til oppfølging og tiltaksnivå, IKT-systemer med prosedyrestyring er alle tiltak Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført for å sikre brukerne et godt tjenestetilbud. I et omfattende system med lite tid og stor informasjonsmengde hvor regelverk og beskjeder ovenifra oppleves som overveldende, utvikler, som påpekt i kapittel 6, veiledere snarveier og tommelfingerregler.¹⁵⁶ Bakkebyråkratens personlige verdier og holdninger til brukeren påvirker også beslutningene.¹⁵⁷ Brodtkin argumenterer for at det beste man kan oppnå er lik praksis i kontoret, men at det blir forskjeller mellom kontorene. Hun understreker dermed betydningen av sterkt lokalt lederskap.¹⁵⁸

En studie av IKT-systemenes, og dermed prosedyrestyringens betydning, i NAV oppsummerer med:

.. the information systems largely prescribe the advisor's work practices, while it is at the same time demonstrated that the employees continuously negotiate, or "tinker", with the digital prescriptions for work. This tinkering takes partly place because the systems "translate" policy ideals for how the work is to be carried out, which is incompatible with the advisors' working conditions. The advisors find various ways to cope with these

¹⁵⁶ Lipsky Street-level Bureaucracy, Sage 1980

¹⁵⁷ Heinesen et al The effect of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark, IZA Journal og migration, 2004

¹⁵⁸ Brodtkin Accountability in Street-Level Organizations Intl journal of Public Administration 2008

discrepancies, and the author identifies three main strategies: Pragmatic ignorance, compliance and adaption.¹⁵⁹

Prosedyrene nedfelt i IKT-systemet skaper standardisering, mens NAV-veilederne gjennom sin «fikling» skaper fleksibilitet de kan utnytte i møtet med brukeren.

Drøye 40 pst av brukere med nedsatt arbeidsevne er registrert med at de ikke har behov for tiltak. Årsaken til dette er ikke registrert, men NAV antar at det hovedsakelig er fordi de er under medisinsk behandling. Arbeidsavklaringspenger er en ytelse for personer med helseproblemer, og som vil kunne gå tilbake til sitt tidligere arbeid, eller finne nytt arbeid uten vesentlig bistand fra NAV, men utelukkende etter medisinsk behandling. Det er derfor naturlig at en del av brukerne med nedsatt arbeidsevne ikke har behov for tiltak. Hensikten med så vel arbeidsevnevurderingen som innføringen av arbeidsavklaringspenger og sammenslåingen av trygdeetaten og Aetat, var imidlertid å komme raskere i gang med arbeidsrettede tiltak. Fremfor å vente til behandlingen var avsluttet og bruker blitt så frisk som hun kunne bli, og så sette i gang med arbeidsrettede tiltak, skulle tiltakene gå i parallell med behandlingen.

I 2014 gikk det gjennomsnittlig 217 dager fra vedtak om spesielt tilpasset innsats frem til første tiltaksstart, og median var på 155 dager. En vesentlig årsak til at det tar så lang tid er at en del brukere først har vært registrert som uten behov for tiltak, men senere likevel er vurdert å ha slikt behov.

Det foreligger ikke lett tilgjengelig informasjon om hvilken behandling bruker mottar fra helsevesenet. Det foreligger heller ikke systematiske gjennomganger av om det kunne vært hensiktsmessig å gjennomføre behandling og arbeidstrening i parallell i større grad enn i dag. For enkelte vil trolig den beste bistanden være at helse- og arbeidsrettede tiltak er integrert. Det kan være et betydelig antall brukere som kunne nyttiggjort seg arbeidsrettede tiltak raskere etter gjennomført arbeidsevnevurdering i parallell med behandling eller raskere etter avsluttet behandling. Det kan være at arbeidsevnen ikke alltid testes ut så tidlig som den potensielt kunne, fordi legeerklæringen sier at pasient ikke er klar for utprøving. Dette er ikke alltid begrunnet fra legens side. Av og til er det også en sterk pasientstemme knyttet til legens vurdering av når man er klar for utprøving.¹⁶⁰ Også NAV-veiledere kan være tilbakeholdne med å utfordre brukers sykdomsopplevelse med behandling som løsning. Som vi påpekte i tilknytning til oppfølging av sykmeldte, er det trolig en for stor tilbakeholdenhet hos bruker, lege og NAV til å kombinere disse aktivitetene. Arbeidsrettede tiltak er utformet for å bistå brukere med bl.a. en svekket helsetilstand, og mange at NAVs tilbud har lave krav til brukers funksjonsevne. En kan heller ikke se bort i fra at NAV-veiledere med ansvar for mange brukere slår seg til ro med at bruker får behandling fra helsevesenet, og at veileder dermed ikke har ansvar for videre planlegging og tiltaksgjennomføring for denne brukeren nå.

For de store gruppene med muskel- og skjelettplager og lettere og moderate psykiske lidelser, kan det synes særlig viktig å legge til grunn perspektivet om arbeid som en helsekilde. En hovedutfordring er å integrere arbeids- og helseperspektivene tidligst mulig i forløpene, med gode og tverrfaglige avklaringer. Det vil ofte være behov for et tilbud som innebærer samtidige innsatser fra helsesiden og NAV, og tilbud som griper fatt i både arbeids- og helseutfordringene. Dette innebærer at tilbudene/tjenestene settes sammen av elementer som ofte går på tvers av tradisjonelle sektorgrensene, eller – hvis de organiseres innenfor den ene

¹⁵⁹ Røhnebæk, Standardized Flexibility Phd UiO, 2014

¹⁶⁰ Nicolaisen & Lima, Arbeid og velferd 2/2015 – under utgivelse

eller andre sektoren – som kan utfordre tradisjonelle oppfatninger om hva egne tjenester skal favne.

Ekspertgruppen reiser spørsmål om den høye andelen som ikke er aktuelle for tiltak er resultat av dels en «ikke-mitt-bord» holdning i NAV og dels en innelåsningseffekt i helsevesenet. En rekke utredninger og stortingsdokumenter har gjennom lang tid pekt på at utfordringene knyttet til samhandling mellom helsetjenestene og NAV kan skyldes uklarheter når det gjelder ansvar og roller på dette området. Større klarhet og ryddighet i roller, ansvar og forventninger kan være vesentlig for å oppnå mer planmessighet og forutsigbarhet på arbeid/helsefeltet. Det vil gi færre «stunts», større stabilitet i ordningene og mer evaluering og videreutvikling av det som viser seg lovende, framfor stadig helt nye innfall og prosjekter. Dette gjelder ikke bare overfor brukere med nedsatt arbeidsevne, men også sykmeldte, hvor NAV og helsevesenet i dag begge gjennomfører tiltaket Raskere tilbake.

Ekspertgruppen ser behov for en samlet gjennomgang av ansvar, roller og gråsoner på arbeids- og helseområdet. Sett fra NAV-siden må dette dekke tilbud til både sykmeldte og brukere med nedsatt arbeidsevne. Gjennomgangen må både rydde i roller og ansvar og finne frem til hensiktsmessige samhandlingsformer. En slik gjennomgang kan med hell kombineres med en økt forskning på hvilke tiltak som hjelper folk tilbake i arbeid. Det er et uomtvistelig og stort behov for mer kunnskap om effekter av innsatsene, dvs. om bruken av midler faktisk gir ønsket effekt. Dette gjelder både tilbudene til det store flertallet av sykmeldte og Raskere tilbake-brukere med muskel/skjelett-problemer eller psykiske plager, og av tilbudet til dem som er ute av arbeidslivet i lengre tid. Særlig bør en få mer kunnskap om effekt av tilbud som kombinerer helse- og arbeidsperspektivet. En slik økt forskningsinnsats vil særlig kunne bedre effekten av tiltaket Raskere tilbake og bør kunne finansieres gjennom bruk av penger derfra.

Om lag 20 pst av brukerne med nedsatt arbeidsevne venter på tiltak, og 30 pst er på tiltak. NAV-veileders mulighet for å gi bruker tilbud om tiltak avhenger av veilederens frihet til å disponere arbeidsrettede tiltak. De konkrete rammebetingelsene for den enkelte veileders handlingsrom varierer mellom fylker og kontorer. NAV-kontorets størrelse, kommunikasjonen om tiltakssituasjonen innad i det enkelte NAV-kontor og kommunikasjon mellom NAV fylket og de ulike NAV-kontorene har betydning. I tillegg kan ulik organisering og grensesnitt mellom ulike enheter i fylkene ha betydning for hvilket handlingsrom veiledere på ulike NAV-kontor opplever at de besitter. Økt kompetanse om arbeidsrettede tiltak gir trolig økt handlingsrom også, fordi veileder da kan se flere muligheter innenfor det omfattende tiltaksregelverket. Ekspertgruppen vil imidlertid peke på at når tiltaksstyringen både skal treffe på nivå og budsjett, holde seg innenfor et mangfoldig regelverk og ta hensyn til inngått avtaler med eksterne leverandører, kan det gå på bekostning av veilederens mulighet til å bruke egen faglighet og skjønn. Dette taler for mindre aktivitetsstyring av arbeidsrettede tiltak og for betydelig forenkling av tiltaksregelverket, jf. kapittel 9.2.

I kapittel 4.5 fremgår det at arbeidspraksis er det suverent største arbeidsrettede tiltaket. Ulike evalueringer av praksisplasstiltaket viser at det er svak oppfølging fra NAV-kontoret under etablering og gjennomføring av tiltaket og at oppfølgingsplaner er ikke laget eller ikke brukes.¹⁶¹ Overgangen til arbeid er relativt lav. Det kan til en viss grad forårsakes av at arbeidspraksis brukes for at bruker skal få erfaring med den type jobb, m.a.o. at overgang til arbeid ikke er målet for tiltaket. Bruken av tiltaket har økt de senere årene. Det er grunn til å reise spørsmål om omfanget av praksis plass primært skyldes at det er et enkelt tiltak å få i

¹⁶¹ Djuve, Anne Britt og K. R. Tronstad, Innvandrere i praksis: om likeverdig tjenestetilbud i Nav, Fafo-rapport 2011: 07

gang. En del av disse tiltakene kan trolig heller betegnes som «place and pay», fremfor «place and train». Stor oppmerksomhet på antall tiltaksplasser kan føre til at kvantitet vinner på bekostning av kvalitet. Det er neppe god samlet ressursbruk. I Prp L 39 (2014-2015) har regjeringen signalisert økt bruk av lønnstilskudd og økt grad av tiltak gjennomført i ordinært arbeidsliv. Dette vil kreve at NAV har et tettere samarbeid med arbeidsgivere enn nå.

NAV-kontorene har problemer med å utnytte bevilgningen til tiltak for denne gruppen, selv om 20 pst venter på tiltak. Det er flere årsaker til det, men en som oppgis i dialogen mellom etat og direktorat er at mange brukere er for syke til å delta på tiltak. Det kan tyde på et misforhold mellom brukerbehov og tilgjengelige tiltaksplasser. Det er NAV-kontor og NAV fylke som må sikre at tiltakstilbudet matcher brukernes behov. En annen årsak kan være manglende kunnskap om brukernes behov, slik at en ikke finner frem til brukere som kan nyttegjøre seg tiltak. Det viser behovet for at arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan er basert på reelle dialoger med bruker og med tungt innslag av arbeidsmarkedskunnskap.

Med begrenset kapasitet på NAV-kontoret, kontakt med om lag 60 pst av brukerne i løpet av de tre siste månedene og bare 30 pst av brukerne på tiltak, skaper dette etter ekspertgruppens vurdering et samlet bilde av at NAV ikke kan sies å drive tett oppfølging av den brukergruppen som står lengst fra arbeidsmarkedet.

Interne prosesser må holdes på et minimum for å flytte ressurser til brukerrettet bistand. Ekspertgruppen registrerer at Arbeids- og velferdsetaten planlegger å flytte årsverk internt i etaten til NAV-kontorene og å frigjøre tid til brukeroppfølging i NAV-kontorene. Dette er en riktig strategi gitt målene i NAV-reformen og kan realiseres bl.a. gjennom gjennomføring av kanalstrategien tilrådd i delrapporten.

Ekspertutvalget har ikke grunnlag for å si at det er behov for flere plasser på arbeidsrettede tiltak for denne gruppen. Etter vår oppfatning er det nødvendig å sikre mer effektiv bruk av dagens ressurser før en eventuelt vurderer behovet for budsjetøkning. Vi reiser imidlertid spørsmål om en kan få mer for pengene og redusere antall tidstyver i NAV-kontoret ved å overføre deler av tiltaksbevilgningen til NAV-kontoret, slik at NAV-veiledere står for en større del av tjenesteytingen til bruker. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 8.9.

8.7.2 Inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne

I diskusjoner om produktivitet i arbeidsmarkedet er det lett å kun fokusere på dem som er inne i arbeidsmarkedet; altså produktiviteten blant sysselsatte. Det er derimot grunn til å minne om at et lands verdiskapning utgjøres av hele befolkningens arbeidsinnsats. Det kanskje viktigste vi kan gjøre for å øke landets produktivitet er derfor å legge til rette for og hjelpe flest mulig ut i arbeid. Ekspertutvalget er bekymret over at for mange står utenfor arbeidslivet av ulike årsaker. Det må gjøres plass i arbeidsmarkedet også for personer med nedsatt arbeidsevne. Tradisjonelt har norske myndigheter forsøkt å oppnå dette ved kvalifiserende tiltak. Kanskje er det nå tid for å også rette oppmerksomheten mot etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Ekspertutvalget tar til orde for at NAV skal gå foran i dette arbeidet.

Så langt har IA-avtalens delmål 2 om økt inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne, vært vanskelig å oppnå. På andre områder der økt inkludering/likestilling er målsetningen har vi valgt å benytte kvoter. F.eks. har vi kvoter for kjønnsandel på en rekke områder i samfunnet. I en rekke land benyttes kvoter for andelen med nedsatt funksjons- og/eller arbeidsevne slik at arbeidsgivere av en viss størrelse er forpliktet til at en viss andel (2-7 pst)

av de ansatte har nedsatt arbeidsevne.¹⁶² I Norge har vi foreløpig ikke benyttet denne typen virkemidler.

Omtrent 15 pst av befolkningen i yrkesaktiv alder står utenfor arbeidsmarkedet på grunn av helseproblemer, som mottakere av uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger. Ekspertgruppa tror mange av disse ville kunnet delta i arbeidsmarkedet i en eller annen form, dersom det ble lagt til rette for det og det fantes arbeidsplasser. Samtidig er det bare å erkjenne at så langt har ikke NAV lykkes godt nok i sitt oppdrag med å bistå og hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne ut i, eller tilbake til, arbeidslivet. Det er trolig mange årsaker til dette. Det er nå gjort tilgjengelig nye virkemidler, så som tidsubestemt lønnstilskudd, som kan gjøre en forskjell og gjøre det lettere å ansette personer med nedsatt arbeidsevne. Samtidig kan denne inkluderingsutfordringen neppe løses kun med økonomiske virkemidler. Trolig kreves økt kompetanse om hvordan inkludering skal foregå i praksis. Kanskje kreves det også en kulturendring.

Ekspertutvalget er opptatt av å ruste NAV best mulig for å være en spydspiss i dette inkluderingsarbeidet. God ledelse er ofte å gå foran med et godt eksempel. Det er vanskelig å forstå hvordan vi skal oppnå inkludering i samfunnet i stort dersom vi ikke en gang klarer det i NAV. Ved å gå foran vil NAV også bygge kompetanse og erfaring som gjør NAV bedre rustet til å bistå resten av arbeidslivet. Vi tror også NAV på denne måten kan opparbeide seg en betydelig troverdighet og legitimitet som også vil styrke dette arbeidet. For å oppnå dette foreslår ekspertgruppen at NAV må utarbeide en konkret og forpliktende strategi for å ansette kvalifiserte personer med nedsatt arbeidsevne i stillinger med tilpassede oppgaver og krav, slik at stillingene kan kombineres med (graderte) ytelser.

8.7.3 Kvalifiseringsprogrammet og sosialt arbeid

De største NAV-kontorene har egne personer som har ansvar for å følge opp deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Disse veilederne har betydelig færre brukere enn andre NAV-veiledere – om lag 15-20 – noe som gir rom for en mye tettere oppfølging enn NAV vanligvis kan tilby. Dette er hovedårsaken til at de NAV-ansatte er så positive til kvalifiseringsprogrammet. Dette gir rom for å jobbe på en helt annen måte med brukeren, gi tilrettelegging, finne ut av hva folk vil, drive jobbmotivasjon og prøve ut ulike former for kurs og praksisplasser som kan hjelpe deltakeren over i jobb.¹⁶³

Individuell oppfølging, der deltakerne har en fast kontaktperson, er et av de viktigste kriteriene for å lykkes med å få deltakerne ut i arbeid. Tett oppfølging bidrar til å styrke mange av deltakernes evne til oppmøte, selvstendighet, initiativ, og forhold til kollegaer og ledere. For å lykkes med oppfølgingen må forholdet mellom deltaker og kontaktperson være preget av respekt, realistiske krav, nærhet og utholdenhet. Tett oppfølging handler også om at NAV-veileder har god kontakt med arbeidsgiver på en praksisplass eller læreren som er ansvarlig for språkundervisningen. En del av oppfølgingen kan også innebære at det jobbes med mål som ikke er direkte arbeidsrettet. Det kan for eksempel være ny bolig, tannhelse eller økonomi.¹⁶⁴

¹⁶² Se OECD (2003) Transforming disability into ability: Policies to promote work and income security for disabled people, Technical report. Slike kvoter er benyttet i Østerrike, Belgia, Frankrike, Tyskland, Italia, Korea, Polen og Spania.

¹⁶³ Fafo (2012): *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*

¹⁶⁴ Econ Poyry (2008): «*Opp om mårran*»

I flere evalueringsrapporter fra kvalifiseringsprogrammet, så vel som introduksjonsprogrammet, understrekes viktigheten av tett og individuell oppfølging fra veileders side, og at lønnet arbeid ikke kan være målet for alle på kort sikt, men at økt aktivitet og mestringsfølelse kan være et viktig skritt på vei mot lønnet arbeid. Dessuten understrekes behovet for en helhetlig oppfølging. Arbeids- og velferdsdirektoratet har laget fagutviklingsprogrammet Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming (HPMT) for å styrke oppfølgingsarbeidet i kvalifiseringsprogrammet og NAV. Målsettingen med blant annet HPMT er systematisk og helhetlig oppfølgingsarbeid basert på metoder med dokumentert effekt. Her jobber NAV-veileder ut i fra tre innsatsområder: A) Møte med brukeren, basert på ti prinsipper, B) Systemorientert innsats med samarbeidspartnere og C) Den forvaltningsmessige delen av arbeidet med kartlegging, planarbeid og koordinering av tjenester. De 10 prinsippene og de tre innsatsområdene skal i tillegg følge brukerne i all oppfølging gjennom de seks fasene i NAVs oppfølgingsmodell: bestilling, kartlegging, arbeidsevnevurdering, plan, gjennomføring og evaluering. Evalueringen, som er basert på en randomisert studie, viser at deltakerne fra HTMT-kontorene har litt høyere overgang til arbeid enn deltakerne ved sammenligningskontorene. Deltakerne kommer først og fremst raskere over i deltidsarbeid, mens deltakere i sammenligningskontorene i større grad blir værende lenge i ulike aktivitetstiltak. Samlet sett viser evalueringen at når det settes inn ekstra innsats og jobbes systematisk med kunnskapsbasert utvikling av oppfølgingsarbeid, som samtidig styrker de ansattes veiledningskompetanse, gir dette mer positive resultater for brukerne.¹⁶⁵

Fylkesmannen har i 2013 og 2014 gjennomført landsomfattende tilsyn med kommunenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet, og rapport 2/15 fra Helsetilsynet oppsummerer funnene. Tilsynet er en systemrevisjon hvor fylkesmannen gjennomgår skriftlig dokumentasjon. Tilsynet viser avvik i gjennomføring av programmet, etter lov og forskrift, i 76 av 92 kommuner (90 kontorer). Tilsynet har vært gjennomført i kommuner hvor fylkesmannen ut fra sin lokalkunnskap har vurdert at det er størst risiko for svikt. I nesten halvparten av disse kommunene finner fylkesmannen at søkers situasjon ikke er godt nok kartlagt, samt at søknader ikke er godt nok opplyst. Arbeidsevnevurdering brukes ikke systematisk. Nærmere halvparten av kommunene sørger heller ikke for at informasjon om kvalifiseringsprogram er tilgjengelig. I mange kommuner finnes ikke informasjonsmaterieell eller søknadsskjema på NAV-kontoret. Fylkesmannen fant videre at i nesten halvparten av kommunene fremgår det ikke om innholdet i programmet er individuelt tilpasset. Ofte har deltakeren 30 timer, i stedet for 37, 5 timer, spesielt gjelder dette kommuner som har kjøpt «tiltaks pakker» fra eksterne leverandører. Det ble også påpekt at det var lite spor av brukermedvirkning i kvalifiseringsprogrammet. Manglende kompetanse ved kontorene og sparsomt med opplæringsplaner var også forhold som ble pekt på. Dette forklares med manglende tid og ressurser til å få oversikt og til å igangsette opplæring. Under tilsynet ble det også gjort funn som tyder på at bruken av programmet nedprioriteres i vanskelig perioder. Søknader kan bli satt på vent fordi tiltaksplassene er «fylt opp». Helsetilsynet antyder at det kan også se ut som om kommuneøkonomien påvirker tilbudet.

Ekspertgruppen mener tilsynet viser at det er behov for bedre styring og ledelse av NAV-kontorenes arbeid med tjenesten. Mange NAV-kontor har et forbedringspotensial for å styrke kvaliteten og bedre resultatene i programmet. Det inkluderer også et det må gjøres en gjennomgang av de forvaltningsmessige rutinene i kvalifiseringsprogrammet med forenkling som formål. Videre må kriteriegrunlaget for ekskludering og inkludering av søkere til programmet justeres. Deler av målgruppen er endret. Det svekker tjenestene og rettsikkerheten til brukeren når kommunen ikke har tiltak som sikrer identifisering av aktuelle

¹⁶⁵ Høgskolen i Oslo og Akershus (2014): *Helhetlig oppfølging av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet*.

deltakere eller det tas økonomiske hensyn ved tildeling av program. Det er viktig at rådmannen etterspør arbeidet med kvalifiseringsprogrammet og har oppmerksomhet på NAV-kontoret. Det er også viktig at NAV-kontoret har tilstrekkelige økonomiske rammer til å gi lovpålagt tilbud til brukerne.

Ekspertgruppen har hovedfokus på NAVs brukere som er mest aktuelle for arbeid. Samtidig må muligheten for å komme i arbeid alltid vurderes for alle NAVs brukere, men NAVs bistand må tilpasses den enkelte brukeren. Det innebærer at for noen av NAV-kontorets brukergrupper er ivaretagelse og verdighet vel så viktig som et direkte jobbetilbud. Ekspertgruppen vil i denne sammenheng særlig peke på brukere med rusproblemer og manglende sosial mestring som ikke har kapasitet til å delta på for eksempel kvalifiseringsprogrammet. Dette er ikke en stor gruppe, men livsutfordringene for brukerne i denne gruppen er store.

Kommunenes tilbud til denne gruppen varierer. I noen kommuner er det ulike arbeidsrettede aktiviteter og møteplasser som kommunene selv driver eller som driftes av frivillig sektor på oppdrag fra kommunen. Organisatorisk ligger disse tilbudene ofte utenfor NAV-kontoret, men for noen ligger det også til NAV-kontorets ansvar. I perioder kan de delta på statlige finansierte arbeidsrettede tiltak. Det er særlig arbeidspraksis i skjermet sektor som tilbys disse brukerne. Varigheten av dette tiltaket er ett år med mulighet for ett års forlengelse. Det kan være verdifullt når det pågår, men er ikke en varig løsning for brukere som vil være utenfor arbeidsmarkedet i overskuelig fremtid. I andre kommuner er det ingen aktivitetstilbud til denne gruppen. NAV-kontoret som fysisk sted er ikke et tilfredsstillende tilbud, hverken som sosialt treffsted eller som aktivitetssenter.

Samtidig er dette en gruppe som ofte har behov for en rekke andre samtidige kommunale tjenester, så som habiliteringsteam, rusomsorg, fastlege, psykisk helsetjeneste, bolig (sted og hjelp til å bo) og barnevern. I intensjonserklæringene for NAV skulle disse få et samlet, koordinert tilbud fra NAV – hvor de også sikres sitt livsopphold. Dette er ikke realisert. Mange av dem får trolig et dårligere tilbud enn de burde hatt, som ofte også er fragmentert. De må i større grad enn hva en egentlig bør forvente, selv manøvrere seg frem mellom tjenestegiverne. Samtidig er de trolig de av NAVs brukere som har dårligst evne til nettopp det.

Individuell plan er lovfestet i NAV-loven, men brukes lite. Vi har i kapittel 6 peket på mulighetene for bedre samarbeid på tvers mellom ulike kommunale tjenestegivere gjennom gode samhandlingsmodeller. Ekspertgruppen vil imidlertid i særlig grad vise til at disse brukerne bør ha et aktivitetstilbud hvor de kan delta i de periodene de klarer det og i andre perioder ha et løsere forhold til dette tilbudet. Dette bør sees i sammenheng med kravene om aktivitetsplikt for mottakere av stønad til livsopphold.

Et slikt aktivitetssenter ville også kunne gis en koordinerende funksjon i forhold til andre tjenestegivere. En mulighet ville kunne være at det organisatorisk blir en del av NAV-kontoret, men lokalisert et annet sted. Andre modeller er også mulig. For å styrke kommunenes interesse og økonomiske evne for å etablere slike tilbud bør det overføres penger fra budsjettet for arbeidsrettede tiltak til kommunene tilsvarende det antall plasser disse brukerne i dag benytter i statlige tiltak.

8.8 Aktivitetsplikt og avstengning

Ekspertutvalget har ikke gått inn på utforming av stønadsordninger. I dette kapitlet vurderes imidlertid enkelte endringer i de aktivitetsrettede livsoppholdsyttelsene sykepengene,

dagpenger, arbeidsavklaringspenger og overgangsstønad til enslige forsørgere. Forslagene bidrar til å skape et myndigere NAV-kontor, gjøre det enklere for bruker og styrke arbeidsrettingen.

Plikter bør i størst mulig grad oppleves som rimelige og relevante for bruker. Sanksjoner må også være raske og presise, samtidig som brukers rettssikkerhet ivaretas. Brukeren må være godt informert om hvilke krav som stilles og innhold i sanksjoner. Over tid har rettsavgjørelser økt dokumentasjonskravene og styrket brukers stilling i forhold til NAV. Stans av statlige ytelser kan medføre også økte kommunale utgifter i form av økonomisk sosialhjelp.

Både for bruker og for ansatt kan det oppleves utfordrende at den NAV-ansatte på den ene siden skal være servicevennlig og brukerorientert og på den andre siden være en krevende regelforvalter med mulighet for å gi sanksjoner. Dette er imidlertid en uunngåelig del av det å jobbe i et NAV-kontor. Det er en oppgave for NAV-kontorleder å sikre at veilederne kan håndtere denne dobbeltheten.

Straff har en allmennpreventiv og en individualpreventiv effekt. Den allmennpreventive er den effekten trusselen om oppdagelse og straff har slik at folk holder seg innenfor loven. Den individualpreventive er virkningen for den som blir staffet – hun gjør det ikke igjen. I Norge legges det stor vekt på det allmennpreventive. Det er i seg selv ikke et mål å straffe alle som bryter loven, men en skal sørge for at oppdagelsesrisikoen oppleves som stor nok og straffen alvorlig nok til at folk holder seg på rett side. Dette kjenner vi godt fra farts-, promille- og tollkontroll.

Norge har blant de strengeste avstengningsregimer for arbeidssøkere i OECD. I følge Arbeids- og velferdsdirektoratet er det varierende praksis når det gjelder å sette tydelige aktivitetskrav og å gjennomføre disse. Kravet om geografisk mobilitet brukes i mindre grad enn regelverket hjemler. Særlig gjelder dette ved mindre kontorer.

Regelverket for stans i livsoppholdsytelsene varierer mellom ulike statlige ordninger. For sykepenger og arbeidsavklaringspenger stanses ytelsen «til forholdet er brakt i orden». I dagpengeordningen er det fastsatte tidsperioder knytte til type brudd og om det er gjentak. Stans i statlige ytelser kan medføre utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Ekspertgruppen mener felles regler på tvers av folketrygdens livsoppholdsytelser vil hjelpe til å gjøre NAV tydeligere for bruker og harmonisere regelverket både bruker og NAV-ansatte må forholde seg til.

Dagens administrative prosedyrer for stans av stønad varierer mellom ytelsene og mellom stat og kommune. Enkelte av prosedyrene involverer flere instanser og innhenting av tilleggsinformasjon. Dette fører til at det kan ta lang tid fra et brudd på f.eks. aktivitetsplikt til stønaden stanses. Ekspertgruppen mener reaksjonen bør komme raskt. Vi viser til forsøkene i Hedmark.

Ekspertgruppen viser til delrapporten hvor vi pekte på at ulikheter mellom inntektssikringsordningen svekker brukers mulighet til å gjenbruke kunnskap og erfaringer med en ordning dersom hun senere mottar en annen livsoppholdsytelse. Dette øker informasjonsbehovet for bruker og øker samtidig risikoen for feilinformasjon fra NAV. Det innebærer også at NAV-veiledere må bruke med tid på å håndtere regelverk enn hva som kunne vært tilfellet med ett felles regelverk. Ekspertgruppen pekte i delrapporten også på at NAV er utydelig overfor brukerne og dermed gjør dem usikre. Når et regelverk benyttes svært varierende skaper det etter ekspertgruppens oppfatning usikkerhet og bidrar til utydelighet.

På denne bakgrunn anbefaler ekspertgruppen at regelverket endres slik at det blir likt på tvers av alle livsoppholdsytelsene med aktivitetsplikt. Aktivitetsplikten vil måtte variere noe på tvers av ytelsene. Manglende innfrielse av aktivitetsplikt bør reguleres likt og føre til avstengning av

stønad i en kort periode. Sanksjonene skal være umiddelbare og milde fremfor sjeldne og alvorlige. Beslutningen om stans fattes av NAV-kontoret. NAV-kontoret må ha mulighet til å omgjøre en stans dersom det like etter fremkommer opplysninger som tilsier at stønaden ikke skulle vært stanset. I avstengingsperioden bør bruker kun være berettiget til nødhjelp fra kommunen. Dette bør primært gjennomføres raskt for alle de omtalte stønadsordninger. Dersom dette ikke er mulig, anbefaler ekspertgruppen at en begynner med sykepengeordningen som har mange bruker og hvor det er ønskelig å understreke brukers aktivitetsplikt.

8.9 Egenproduksjon av arbeidsrettede tiltak i NAV-kontoret?

Ekspertgruppen avsluttet kapittel 8.6 med å spørre om NAV-kontoret bør styrkes ved å overføre penger fra budsjettet for arbeidsrettede tiltak. I dette avsnittet vil ekspertgruppen se nærmere på forholdet mellom egenproduksjon i NAV og kjøp av tjenester.

Etableringen av NAV innebar et høyere ambisjonsnivå for å hjelpe brukere tilbake til arbeid. Økt oppfølging av sykemeldte med særlig vekt på dialogmøte 2 innebar også økt ambisjonsnivå og arbeidsmengde. St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning var konsentrert om hvilke tjenester den nye arbeids- og velferdsforvaltningen skulle gi til brukerne og hvorledes den skulle organiseres og styres. Bruken av arbeidsrettede tiltak og forholdet mellom NAV-kontor og disse ble ikke drøftet. Det ble vist til at regjeringen arbeidet med en bred gjennomgang av behovet for tiltaksplasser for yrkeshemmede og at den ville komme tilbake til Stortinget i forbindelse med de årlige budsjetter.¹⁶⁶ Dette innebærer at NAV-kontoret blitt ført i retning av å være mer et bestillerkontor enn en reell tjenesteyter til bruker.

Siden NAV-etableringen har nivået på arbeidsrettede tiltak økt med om lag 30 pst. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet tyder på at det er om lag like mange årsverk i Arbeids- og velferdsetaten som jobber med arbeidsrettet bistand til brukerne som det var i Aetat før sammenslåingen. Administrasjon av tiltak krever også administrative ressurser. I budsjett-sammenheng legger en til grunn ett årsverk pr 50-25 plasser avhengig av type tiltak. Det økte ambisjonsnivået er således møtt med et økt tiltaksnivå og ikke styrking av NAV-kontoret på statlig side. Det er forståelig at en i den turbulente omstillingsperioden for NAV valgte å øke antall tiltak. Resultatet er imidlertid at oppgaver som tidligere ble utført av etaten selv, nå utføres av eksterne leverandører.

NAV-kontoret ble også styrket for å bedre den kommunale oppgaveløsningen med innføring av kvalifiseringsprogrammet. Kommunene har i stor grad valgt å være egenprodusenter. I mange kommuner er det NAV-kontoret som har ansvaret for ulike aktivitetstiltak og arbeidsrettede tiltak som finansieres av kommunen. I andre kommuner er dette lagt til egne kommunalt eide enheter som samarbeider tett med NAV-kontoret. Om lag 60 pst av tiltaksplassene som brukes innenfor kvalifiseringsprogrammet er statlig finansierte tiltak som anskaffes. Således benytter kommunene seg også av eksterne leverandører for å ivareta sitt ansvar i NAV-kontoret.

Gjennom møter med brukeren og en faglig vurdering av brukers behov for bistand for å komme i jobb, fordeler NAV arbeidsrettede tiltak til brukerne. Som påpekt ovenfor utgjør de arbeidsrettede tiltakene den intensive delen av NAVs oppfølging av brukerne. Det er gjennom tiltaksdeltakelse de erverver seg nye kvalifikasjoner, får økt mestringskompetanse, arbeidstrening osv. I NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak* er de ulike tiltakene og anskaffelsen

¹⁶⁶ St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning

av disse vurdert. Regjeringen har fulgt opp deler av dette gjennom Prop. 39 L (2014-2015) med forslag om økt bruk av anbud for avklarings- og oppfølgingstiltak. Dette vil redusere utfordringene med lokale monopolsituasjoner for arbeidsmarkedsbedriftene. Ekspertgruppen vil ikke gå inn på diskusjon om ulike anskaffelsesformer eller regelverk for ulike tiltak.

Vi reiser spørsmålet om brukerne vil få bedre tjenester, om NAV-kontoret blir myndigere og om flere vil kunne komme i arbeid dersom NAV utførte noen av disse tiltakene selv. Vi vil først se på hvilke tjenester det kan være grunnlag for at NAV-kontoret selv produserer. Deretter vil vi trekke på generell teori og erfaringer med kjøp av tjenester, før vi gir en samlet vurdering av hva NAV-kontorene eventuelt skal gjøre mer av selv.

Ved vurdering av om det er tiltak NAV i større grad kan utføre selv, er det hensiktsmessig å dele de arbeidsrettede tiltakene i tre grupper.

1. Tiltak som innebærer behov for spesialtilpassede lokaler bl.a. fordi de driver egenproduksjon, f.eks. arbeidstrening i skjermet sektor
2. Tiltak som krever fagspesifikk kompetanse, f.eks. arbeidsmarkedsopplæring i IKT, service, sveising osv.
3. Tiltak som innebærer oppfølging av bruker/arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv; dvs. å koble en bruker og en arbeidsgiver og å følge opp for å løse evt. problemer (bistå i tilpassing av jobb, samhandlingsproblemer, støtte bruker og arbeidsgiver osv) og sikre at det er aktiviteter som gir kvalifisering (fag, språk, sosial mestring av arbeidssituasjon osv.)

Om NAV selv skulle yte første type tjeneste, ville det kreve at NAV disponerer produksjonslokaler og selger varer og tjenester. I statlig del av NAV er det ikke denne type virksomhet. Ekspertgruppen har ikke informasjon om hvorvidt enkelte kommuner har lagt kommunalt eide enheter med produksjonsaktivitet administrativt under NAV-kontorleder. Hverken investering i produksjonslokaler og -utstyr eller markedsføring og salg av ferdige varer og tjenester er oppgaver NAV-kontoret har komparative fortrinn på. Tvert i mot vil slike oppgaver komme i tillegg til et allerede bredt oppgavespekter.

Opplæringstiltak er det relativt lett å stille krav til med utgangspunkt i opplæringsplaner og kontrollere at kravene innfris gjennom prøver. Det er i hovedsak god konkurranse. På 90-tallet bygget Aetat opp egen AMO-sentre. Disse etatsinterne enhetene med ansatte faglærere ga for liten fleksibilitet til å møte endringer i arbeidsmarkedets etterspørsel etter ulike typer kompetanse. Mens arbeidsmarkedet etterspurte sveisere, kunne AMO-senteret ha lærere som var utdannet som rørleggere. Det er nødvendig at NAV raskt kan tilpasse opplæringstiltak til brukere forutsetninger og arbeidsmarkedets etterspørsel.

Ekspertgruppen ser det derfor ikke som aktuelt at NAV gjennomfører tiltak i egne produksjonsmiljøer eller opplæringstiltak selv. Slike tiltak bør fortsatt anskaffes fra eksterne. Vi vil nedenfor vurdere nærmere om NAV i større grad bør gi oppfølging av bruker i ordinært arbeidsliv selv, fremfor å kjøpe dette fra eksterne.

I så vel St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd, inkludering* som i meldingsdelen av Prop. 39 L (2014- 2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven*, gir regjeringen uttrykk for at flere bør delta på arbeidsrettede tiltak i ordinært arbeidsliv fremfor i egen tilrettelagte enheter. IA-avtalens delmål 2 er også rettet mot å øke integreringen av personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet. Gjennom den har partene også forpliktet seg til å være positive til å la brukere få prøve seg ut i ordinære virksomheter. Økt bruk av ordinært

arbeidsliv er i tråd med hva en kan trekke ut av effektevalueringer av arbeidsrettede tiltak (jf. kapittel 8.2.1). Dette innebærer en dreining bort fra norsk tradisjon om først å gjøre brukerne klare gjennom opplæring og arbeidstrening i skjermet sektor eller egne opplegg og deretter formidle dem til jobb.

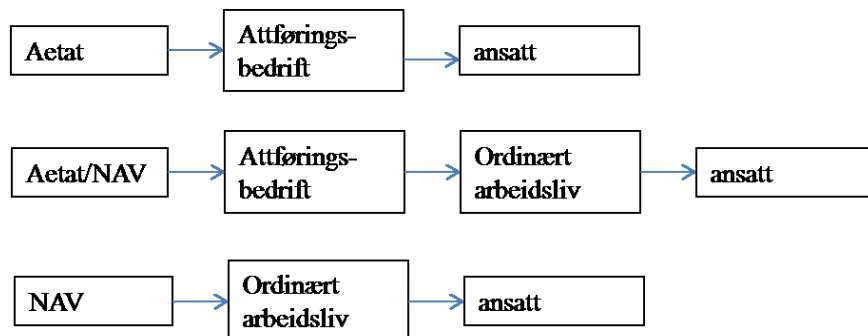
Tradisjonelt var oppgaven med å klargjøre brukeren for arbeidsmarkedet lagt til en ekstern aktør, f.eks. en arbeidsmarkedsbedrift. Når brukeren var ferdig attført, var det Aetat som ga bistand til formidling og arbeidssøking. Disse bedriftene møtte gradvis den samme utfordringen som AMO-sentrene, dvs. at brukerne hadde behov for annen type arbeidstrening og kvalifisering enn hva de selv kunne tilby ut fra sin produksjon. Aetat stilte derfor krav om at de måtte utvide arenaen for yrkesrettet attføring. For å møte dette behovet ble en økende andel av tiltaksdeltakerne i arbeidsmarkedsbedriftene plassert ut i ordinært arbeidsliv, ofte etter en avklarings- og treningsperiode i skjermede omgivelser. I ordinært arbeidsliv ble de fulgt opp av ansatte ved tiltaksbedriften.

Gjennom utprøving av arbeid med bistand fra 90-tallet og etter hvert andre varianter av supported employment (SE), har det vokst frem en erkjennelse av at flere brukeren enn hva en tidligere la til grunn har nytte av å få opptrening, veiledning og oppfølging på ordinære arbeidsplasser. SE blir utført av en jobbspesialist som har til oppgave å hjelpe mennesker med nedsatt arbeidsevne med å få og beholde en jobb i det ordinære arbeidsmarkedet. Arbeidssøkeren er aktiv i sin egen prosess og medvirker til å identifisere egne ferdigheter og jobbønsker for å finne en egnet jobb. Den som tilbyr SE sørger for at brukeren får en vellykket integrering på arbeidsplassen og gir støtte som også omfatter arbeidsgiver og kolleger ¹⁶⁷

Sett i forhold til det tradisjonelle opprustningsparadigmet som har preget det norske attføringsfeltet, dreier SE eller arbeidsinkludering seg om en annen tilnærming hvor

- arbeid i ordinært arbeidsliv skal være førstevalget
- arbeid i det ordinære arbeidslivet anses både som et mål og som det viktigste virkemiddelet
- kompetanse og ressurser nyttes i det ordinære arbeidslivet/på ordinære arbeidsplasser
- det legges til grunn en relasjonell forståelse av funksjons- og arbeidshindringer
- det er like viktig å støtte opp under arbeidsgiveren og arbeidsplassen som å bistå den enkelte bruker

Med denne direkte utplasseringen i ordinært arbeid faller også behovet for egne, segregerte bedriftslige miljøer bort. En kan da reise spørsmål om NAV selv bør være ansvarlig for gjennomføring av disse tiltakene. En slik utvikling illustreres i figuren under.



¹⁶⁷ Spjelkavik Ordinært arbeidsliv som mål og metode, Frøyland og Spjelkavik (red): Inkluderingskompetanse, 2014

Figur 8.5 Endringer i tenkning om arbeidstrening

Om NAV gjennomfører disse tiltakene selv, vil det redusere transaksjonskostnader og øke NAVs kontakt med brukeren. Siden NAV da følger bruker ut i arbeidslivet, vil kontakt med arbeidsgivere øke. I dag er det drøyt 10 000 tiltaksplasser som har karakteren train-place og som gjennomføres i regi av andre enn NAV-kontoret. Spørsmålet er om dette vil utgjøre en naturlig del av NAV-kontorets kompetanse eller om det krever helt andre ferdigheter enn hva NAV ellers har bruk for. Det bør også vurderes om det er andre miljøer som i dag har denne kompetansen.

Når det gjelder eksisterende kompetanse, anbefalte et samlet offentlig utvalg i NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*, en forsterket forskningsinnsats, ikke minst om ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettede tiltak. Det anbefalte også et eget norsk utviklingsarbeid (fagutvikling) på området, og pekte på at det er et område som «i liten grad er profesjonalisert» her hjemme, og at det – fordi det «dreier seg om arbeid av stor betydning for den enkeltes liv og av stor samfunnsøkonomisk betydning, (...) kan være behov for tydeligere kompetansekrav på dette området. Etter utvalgets mening bør kompetanse innen arbeidsrettet bistand i større grad enn i dag dekkes opp gjennom relevante grunnutdanninger (...) Det er også nødvendig å dekke de samme temaene gjennom lett tilgjengelige kompetansegivende etterutdanninger og videreutdanningstilbud som kan gjennomføres parallelt med hel- eller deltidsjobb innen denne sektoren. Problemstillingen aktualiseres ytterligere av utvalgets anbefaling om sterkere satsing på utplassering og oppfølging i ordinære virksomheter.» Regjeringen har i Prop. 39 L (2014-2015) annonsert «mer bruk av det ordinære arbeidslivet i arbeidsmarkedspolitikken», og en forskyvning i retning av «flere og bedre tiltaksplasser i det ordinære arbeidslivet». Det sies her også at en viktig del av dette arbeidet «er å utvikle mer kunnskap og kompetanse om inkludering i ordinært arbeidsliv». På bakgrunn av dette er det etter ekspertutvalgets oppfatning det ingen opplagte kompetansemiljøer for arbeidsinkludering i dag.

Gitt vurderingene i NOU 2012:6 er det ikke krystallklart hvilke kompetanse som er riktig for å drive best mulig arbeidsinkludering. Det er imidlertid mulig å skissere på et mer overordnet nivå hva slags kompetanse som er nødvendig dersom en skal lykkes. Særlig viktig er:

- Kunnskap om arbeidsmarkedet:
 - Om krav til ulike typer jobber og en bred kontaktflate ut mot arbeidslivet
 - Arbeidsgiveres ståsted: behov, rekrutteringsstrategier, motiver og holdninger
 - Lov- og avtaleverk.
 - Jobbutvikling
- Kjennskap til brukers muligheter, begrensninger, forutsetninger og ønsker for å finne rett arbeidstreningsplass:
 - Avklaring: avdekke interesser, potensialer og utfordringer
 - Motiverende intervju/samtaler, veiledning
 - Ivareta arbeidssøkerens/brukerens perspektiv, og sikre at brukeren inntar en aktiv rolle i egen prosess
- Veiledningskompetanse for å bistå bruker og arbeidsgiver i tilrettelegging av arbeidsoppgaver, kompetanseutvikling og progresjon i oppgaveutførelse:
 - Arbeidsplassanalyse, kunne matche individ og jobb
 - Anvende prinsipper og metoder for å jobbe sammen med arbeidsgivere/arbeidsplasser (sikre at disse blir samarbeidspartnere)

- Metodisk og systematisk oppfølging, og ikke minst proaktiv oppfølging og veiledning inne på ordinære arbeidsplasser
- Kunne utnytte muligheter for teknisk og annen tilrettelegging
- Tverrfaglig og tverretatlig samarbeid
- Prosessledelse
- Gi råd, støtte og veiledning til arbeidsgiver og kolleger
- Kunne redusere bistand når behovet avta

Etter ekspertgruppens vurdering er hovedtyngden av den kompetansen som er nødvendig for arbeidsinkludering en kompetanse som NAV-kontoret og NAV-veiledere i dag bør besitte for å kunne gi gode tjenester til brukerne med dagens oppgaver i NAV-kontoret. Ekspertgruppen ser dette er oppgaver som i stor grad sammenfaller med NAV-kontorets strategiske kjerne. Vi har i kapittel 7 pekt på at oppgaver i den strategiske kjerne bør organisasjoner utføre selv, fremfor å anskaffe dem.

Om NAV bør begynne med egenproduksjon av arbeidsinkludering må vurderes opp mot både generelle erfaringer med kjøp vs egenproduksjon og mot NAV-spesifikke forhold.¹⁶⁸

Produksjonskostnader og transaksjonskostnader står sentralt når en skal vurdere kjøp opp mot egenproduksjon. En ekstern leverandør vil normalt ha flere kunder, og kan produsere i større skala enn en virksomhet som kun produserer til eget bruk. Leverandørens «up front» - kostnader til produktutvikling, teknologi, lokaler og opplæring kan fordeles på flere produkter, med lavere enhetskostnader som resultat. Dersom leverandøren i tillegg er eksponert for konkurranse, og derfor ikke kan ta en pris som gjør det mulig å kapre kostnadsgevinsten selv, vil det bli billigere å kjøpe fra leverandøren. Produksjon i stor skala gjør det mulig å utvikle spisskompetanse. Slik «læring ved gjøring» har lenge vært kjent gjennom ordtaket «øvelse gjør mester». Eksterne kjøp kan gi NAV større fleksibilitet til å variere produksjonsvolumet på ulike tjenester i takt med svingningene i arbeidsmarkedet. Konkurranseskponering åpner for å bruke eksterne leverandører når de interne ikke er konkurransedyktige, og eksponerer dermed egne avdelinger for konkurranse utenfra. Dette kan gjøre de interne leverandørene mer sensitive for interne kunders behov, og føre til at disse dimensjonerer kostnader og kvalitet mer ut fra behovet for å være konkurransedyktig, enn av egendefinerte standarder.

De potensielle fordelene med eksterne kjøp forutsetter at det finnes et velfungerende leverandørmarked med lett tilgang til informasjon om pris og kvalitet, med virksom konkurranse, og med mange nok leverandører til at man unngår å bli avhengig av bare én leverandør. Under slike forutsetninger sier økonomisk teori at virksomheten kan innskrenke seg til å produsere de produktene som utgjør dens strategiske kjerne. Dette er produkter som virksomheten har unike forutsetninger for å produsere, og som bedriftens inntekter og eksistensberettigelse bygger på. Det bedriftene ellers måtte trenge kan de kjøpe fra de mest konkurransedyktige eksterne leverandørene.

Dersom forutsetningene for et perfekt leverandørmarked ikke er oppfylt, kan det oppstå kostnader som tilsier at mer av produksjonen bør skje «in-house», og underlegges virksomhetsinterne styringsmekanismer. Imperfekte leverandørmarkeder skaper transaksjonskostnader på

¹⁶⁸ Gjennomgangen av momenter for kjøp vs egenproduksjon er basert på notat utarbeidet til ekspertgruppen av professor Tom Colbjørnsen, BI: NAV-kontorenes arbeidsrettede bistand, Organisasjonsutformingens betydning for å få flere i arbeid

grunn av usikkerhet om forholdet til leverandørene. Spørsmål som bør stilles i forkant av eventuelle eksterne kjøp er om det kan skrives komplette kontrakter, om produktenes kvalitet kan fastslås før de tas i bruk, om leverandørene kan tenkes å opptre opportunistisk, og om konsekvensene av å sette tjenestene feil sammen kan svekke deres verdi for brukere. Dette kan summeres opp som i tabell 8.1 nedenfor.

For tjenestekjøp	For egenproduksjon
<ul style="list-style-type: none"> – Lavere kostnad – Høyere kvalitet – Innovasjon – Mer opptatt av resultater (med riktig betalingsmodell) – Fleksibilitet ved endrede behov 	<ul style="list-style-type: none"> – Vanskelig å skille ut fra andre prosesser/synergieffekter/ – Må uansett ha kompetansen – Myke tjenester er vanskelig å kravspesifisere og kontrollere – Kostnader ved administrasjon (transaksjonskostnader) – Tap av informasjon fra leverandør til oppdragsgiver – Svak konkurranse i enkelte markeder

Tabell 8.1 Hensyn som taler for henholdsvis tjenestekjøp og egenproduksjon

Disse faktorenes betydning kan belyses ytterligere med et eksempel for NAV. Vi antar at NAV har inngått en avtale med en privat aktør om å fremskaffe arbeidstreningsplasser og følge opp brukere på disse. Kontrakten spesifiserer at den private aktøren får 1 million kroner og får oversendt 100 NAV-brukere. Målet er å få disse i jobb. Siden kontrakten gir den private aktøren 1 million uavhengig av hvordan det går med jobbsøkerne, vil ikke den private aktøren gjøre sitt beste for å få NAVs brukere i arbeid. Det er spesielt to mekanismer som kan brukes for å gi den private aktøren bedre insentiver. Den første, og kanskje mest åpenbare, er å betale etter prestasjon. For eksempel kan vi lage en kontrakt der den private aktøren får 10 000 kroner for hver NAV-bruker som kommer i jobb. Utfordringen med dette er at gruppen «NAV-brukere» som den private aktøren får oversendt er svært heterogen. I mange tilfeller vil det derfor lønne seg for den private aktøren å bistå de som er lettest å finne jobb til (og som kanskje ikke en gang trenger så mye hjelp) og deretter ikke løfte en finger for å få de resterende ut i arbeid. Dette kalles gjerne «fløteskumming», siden den private aktøren kun «hjelper fløten ut i jobb» og ikke bryr seg om «melken» som er igjen. Dette kan igjen bøtes på ved at NAV først vurderer personenes bistandsbehov og deretter differensierer satsene de betaler den private aktøren; brukere med behov for standard innsats betales med 5 000 kroner, mens brukere med særlig tilpasset innsats betales med 20 000 kroner. Men også innenfor hver av disse gruppene vil det være stor heterogenitet så det løser egentlig ikke problemet, selv om det nok kan redusere det noe.

Den andre måten å bøte på kontraktsproblemet på, er at NAV har gjentatte utlysninger og begrenset varighet på avtaleperiodene. En langsiktig privat aktør vil da innse at det er dumt å maksimere profitt på kort sikt (ta alle pengene uten å yte noe bistand) fordi det vil innebære at han ved neste utlysning ikke vil få noen ny kontrakt. Gjentatte utlysninger og langsiktige aktører kan altså også bøte på kontraktsproblemet, selv om det ikke løser det fullstendig. Samtidig øker det transaksjonskostnadene og leverandører får mindre tid (og kanskje svakere insentiver) til å bygge kompetanse. Det forutsetter også at det er flere, reelle tilbydere. Konkurranse mellom leverandører vil variere over landet.

Ved tjenestekjøp er det avgjørende på kunne sikre kvaliteten. En utfordring for avklaring og oppfølging er at de er myke tjenester som det er vanskelig å definere i anskaffelsesprosessen og å kontrollere etter at avtale er inngått. Attføringsbedriftene har innført et kvalitets-sikringssystem (EQUAS) for å redusere denne risikoen for NAV. Kvalitetsutfordringen henger også sammen problemet med å definere hva som er et tilfredsstillende resultat. Hvor mange av brukerne skal over i hvor langvarige jobber hvor fort osv. Dette foreligger det ikke kunnskapsgrunnlag for å kunne stille krav om. På NAV-kontornivå vil ulikheter mellom brukere være stor sett opp mot antall brukere. NAV-veileder vil vanskelig kunne danne seg pålitelig kunnskap om hvilke leverandører som er best.

Tjenesten er rettet mot brukeren, men NAV vil ha behov for den kunnskapen om bruker som skapes gjennom den tiden hun mottar tjenester fra leverandøren. Dette kan handle om hvor vidt hun oppfyller sine forpliktelser for å ha krav på trygd eller tiltakspenger, men også informasjon om arbeidsevne, helse, interesse og evner som kan ha betydning for fremtidige muligheter på arbeidsmarkedet eller vurdering av uføretrygd. Erfaringsmessig vil det alltid være et betydelig tap av informasjon når bruker går fra NAV til tiltaksleverandør og så tilbake til NAV. En kan da komme i fare for å svekke det samlede tilbudet til bruker fordi sammensetningen av tiltak ikke blir riktig.

Et siste element verdt å diskutere er konsekvenser for kompetanse i NAV. Det er rimelig å tenke seg at «det man gjør blir man god på». Det kan derfor være rimelig å tenke seg at det er stordriftsfordeler innen hver type oppgave. Kompetanse er ikke i seg selv et argument for av NAV selv bør levere flest mulig tjenester. For eksempel kan det utmerket godt være til brukerens beste at kun eksterne leverandører har kompetanse på å tilby bestemte typer tiltak. Argumentet om kompetanse er derfor først og fremst viktig dersom det finnes oppgaver som NAV uansett må gjøre. Dersom det finnes slike oppgaver, vil kompetanseargumentet tale for at denne oppgaven i sin helhet bør produseres internt, siden en da kan nyte godt av økt kompetanse fra at NAVs egne ansatte får høy kompetanse og bred erfaring på området.

Endringer i regelverket for arbeidsrettede tiltak med virkning fra 1.1.15 har medført at NAV i større grad skal anskaffe arbeidsrettede tiltak i markedet fremfor å benytte forhåndsgodkjente leverandører – også omtalt som skjermet sektor. Dette reduserer utfordringene knyttet til begrenset konkurranse omtalt ovenfor, mens det kan øke transaksjonskostnadene og bidrar ikke til å redusere informasjonstapet når bruker beveger seg mellom NAV-kontor og en eller flere tjenesteleverandører. Bruker vil fortsatt kunne oppleve å bli sendt mellom ulike tiltaksleverandør fremfor å få etablert fast kontakt med en NAV-veileder.

Før NAV-reformen ble det gjennomført flere forsøk med ulike former for konkurranse og betalingsmodeller for tiltak i Aetat, bl.a. for oppfølging av ventelønsmottakere og for tiltaket Varig tilrettelagt arbeid. Disse viste at det er krevende å finne frem til betalingsmodeller med riktig insentivstruktur. Det ble også gjennomført forsøk hvor Aetat selv produsert tjenester som normalt ble kjøpt (jobbklubb). Etatens tjenester hadde lavere kostnader og ga bedre resultater.

I de fleste EU-land har det over tid vært endringer i hvilke tjenester som anskaffes og hvilke som er egenproduksjon. Nederland og England er trolig de landene som i perioder har gått lengst i å sette ut tjenesteproduksjonen. I Nederland har deres «NAV-kontor» i perioder nærmest vært et avklarings- og bestillingskontor som tilordner bruker til en ekstern tjenesteleverandør. Noen flere tjenester er nå tatt inn i kontoret igjen. Andre land har i lagt større grad brukt kontoret som base for tjenesteproduksjonen. De internasjonale erfaringene gir ikke

grunnlag for å trekke et presist skille mellom hva som bør produseres av forvaltningen selv og hva som bør anskaffes i et marked.¹⁶⁹

Forsøket «kjerneoppgaver i NAV-kontoret», omtalt i kapittel 4.7, pågår i NAV nå. Forsøket har ikke pågått lenge nok til at resultater foreligger. Basert på ekspertgruppens observasjoner medfører økt avklaring og oppfølging av brukere i regi av NAV endringer i måten NAV-kontoret jobber på. Det medfører økt effektivitet i organiseringen av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen og raskere leveranse av tjenester for brukerne, som redusert ventetid mellom tiltak eller tjenester og at brukeren kommer raskere i aktivitet. Det er for tidlig å si om kjerneoppgaveforsøket gir bedre effekt på arbeidsinkludering, dvs. overgang til arbeid. Det er ikke tvil om at forsøket vitaliserer de kontorene som deltar i forsøket og øker deres kontaktflate med og kunnskap om arbeidsgiverne. Dette kan være en forsøkseffekt, men kan også være et tegn på at egenproduksjon gir NAV anledning til å løse sine samlede oppgaver på en mer hensiktsmessig måte.

Gjennom mer omfattende kontakt med bruker i reelle arbeidssituasjoner vil NAV-kontoret ha en bedre innsikt i brukers situasjon og lettere kunne vurdere både brukerens behov for videre tiltak og brukers eventuelle rett til uføretrygd. Det vil være lettere å spille på andre kompetansemiljøer i NAV, som f.eks. arbeidsrådgivningskontorene, hjelpemiddelsentralene og Arbeidslivssentrene. Nytt uføregelverk, hvor det er forventninger om at NAV i langt større grad enn i dag skal benytte gradering av uføretrygden, fordrer god innsikt i brukers muligheter og begrensninger. NAV-kontorets kontakt med arbeidsgivere blir utvidet. Disse får på sin side økt kunnskap om - og tillit til - NAV. Etter ekspertgruppens mening er dette et viktig hensyn.

Ekspertgruppen konstaterer at det i dag er svært ulik strategi for tjenestekjøp og egenproduksjon i stat og kommune. Der Arbeids- og velferdsetaten stort sett kjøper arbeidsrettede tiltak, produserer kommunene i stor grad tjenester til brukerne selv, enten som en del av NAV-kontoret eller gjennom egne kommunale tiltaksenheter. En betydelig del av deltakerne på kvalifiseringsprogrammet deltar på statlige tiltak som i stor grad er anskaffet. Slik baserer også kommunene seg på eksterne leverandører. Statssiden av NAV-kontoret anskaffer som sagt en svært stor andel av tjenestene. Dette legger grunnlag for den store forskjellen i antall brukere mellom veiledere som følger opp brukere av henholdsvis statlige og kommunale tjenester. Dersom NAV-kontoret selv stod for en større del av oppfølging i ordinært arbeidsliv, vil det gi økt likhet mellom måten NAV-kontoret yter tjenester på tvers av skillet stat/kommune. Dette kan ha betydning for kontorenes effektivitet og for å bygge ned forskjeller mellom statlige og kommunale tjenester og ansatte.

Ekspertgruppen har merket seg at den økte bruken av tiltak i utgangspunktet hadde situasjonsbestemte årsaker og var ikke uttrykk for en strategisk nyorientering. Basert på intensjonene i NAV-reformen om NAV-kontoret som det stedet brukerens skulle få samlede tjenester fra arbeids- og velferdsforvaltningen, ville det snarere vært mer naturlig med en økt tjenesteyting fra NAV-kontorene til bruker. NAV-reformen førte imidlertid til at NAVs egne ressurser ble bundet opp til å håndtere interne omstillinger. Med den grunnleggende tjenesteytingen i NAV-kontorene på plass, vil det være mulig å øke omfanget av tjenester fra NAV-kontor til bruker i tråd med intensjonene i NAV-reformen.

¹⁶⁹ I serien Analytical papers fra The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, beskrives variasjoner i leveransmodeller landene i mellom for enkelte brukergrupper (unge, yrkeshemmede osv) og i analyser som «Sub-contracting in public employment services» (2012) uten at det gir grunnlag for konklusjoner om hva som er beste løsning.

I avveiningen mellom egenproduksjon og tjenestekjøp legger ekspertgruppen vekt på behovet for å gi brukerne integrerte tjenester fra NAV-kontoret, redusere ventetiden, mindre flytting av brukere mellom ulike leverandører av tiltak, styrke NAV-kontoret og økt likhet mellom stat og kommune. Ekspertgruppen vil derfor foreslå at NAV-kontoret i fremtiden utfører en større del oppfølgingen av brukere i ordinært arbeidsliv (arbeidsinkludering) selv. Dette forutsetter at penger flyttes fra etatens tiltakskapittel til driftsbudsjettet. Ekspertgruppen viser til forslag om endringer i styringsmåten for arbeidsrettede tiltak i kapittel 9.2.2.

Ekspertgruppen er opptatt av at dette må gjennomføres slik at brukerne får stadig bedre tjenester. Vi ser det derfor ikke som aktuelt å gjennomføre en slik omlegging i sin fulle bredde allerede ved første årsskifte. Vi foreslår at Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet sammen med operativt nivå legger en plan for hvorledes NAV-kontoret kan øke sin oppfølging i ordinært arbeidsliv fra nå og fremover. Dette må gjøres gradvis basert på de erfaringer som nå vinnes gjennom forsøket med kjerneoppgaver i NAV-kontoret og med løpende utvikling av arbeidsmåter internt i NAV, slik at brukere får bedre tjenester og NAV blir mer effektiv. Dette må også sees i tilknytning til vårt forslag om økt kompetanse i arbeids- og velferdsforvaltningen i kapittel 9.6. Det må settes rammer rundt NAVs ressursbruk slik at en sikrer at minst like mange brukere får oppfølging i ordinært arbeidsliv som i dag.

8.10 Oppsummering og forslag

For ekspertgruppen er det viktig å peke på at verdien av NAVs tjenester når de bistår bruker med å komme i arbeid er knyttet til nettopp det – å komme nærmere arbeid. Måten NAV yter tjenester for å bistå brukerne for å komme seg ut i et arbeid eller nærmere arbeidsmarkedet er viktig for utvalget. Dette skjer gjennom at NAV-veileder om nye måter å søke jobb, presenterer seg og sin kompetanse for arbeidsmarkedet. En veileder på NAV skal se brukernes mulighet og oppmuntre til dette. Hvert møte mellom bruker og NAV-kontoret bør på en eller annen måte hjelpe bruker nærmere arbeidsmarkedet, øke muligheten for at bruker går fra å være NAV-bruker til å klare seg selv og være selvforsørget. Dette kan f.eks. skje ved at bruker får råd om nye måter å søke jobb på, ser nye måter å presentere egen kompetanse eller får økt pågangsmot ved å snakke med en NAV-veileder som har troen på brukers muligheter. En felles plan for bruker og NAV om veien mot arbeid er viktig, ikke på grunn av papiret den er skrevet på, fordi den er skrevet i henhold til en standard eller fordi den kan utløse bruk av arbeidsrettede tiltak. Den felles planen er verdifull når den reduserer brukers avstand til arbeidsmarkedet og eies av bruker selv. Gjennomføring av arbeidsrettede tiltak er ikke vellykket fordi NAV innfrir måltall for gjennomførte tiltak, men når bruker får avklart sitt forhold til arbeidsmarkedet, får mer kompetanse, større kontaktnett, får økt mestring, vist at hun duger, blir aktør i eget liv eller rett og slett får jobb.

For ekspertgruppen kan det ikke sees på som et nederlag for bruker å få innvilget uføretrygd. Noen brukere er for syke til å jobbe. I slike tilfeller handler møtet mellom NAV og bruker om å avklare eventuell restarbeidsevne og vurdere deres rett til trygdeytelser. Det er derimot et nederlag om bruker innvilges uføretrygd uten å ha fått prøvd å komme tilbake i arbeid.

Ekspertgruppen har derfor som utgangspunkt at mest mulig av tiden i et hvert NAV-kontor skal brukes i kontakt med bruker for å styrke bruker som arbeidssøker og i kontakt med arbeidsgiver for å øke mulighetene av en ansettelse eller tiltaksplass. Dette følger av ekspertgruppens delrapport, hvor vi kom med forslag til tiltak for å flytte mest mulig at trygdespørsmålene ut av NAV-kontoret. De arbeidsrettede trygdeområdene kan en ikke fjerne

fra NAV-kontoret. I denne rapporten er vi imidlertid opptatt av hvordan NAV kan gjøre en bedre innsats for å redusere sykefravær og øke overgangen til arbeid for dem med nedsatt arbeidsevne.

I delrapporten pekte vi på nødvendigheten av å ha faste strukturer og rutiner i NAV for å sikre jevn kvalitet og effektiv produksjon. Samtidig pekte vi på at dersom det er for mange fastlagte, ufravelige prosedyrer, vil NAV fremstå som et lite brukervennlig byråkrati. Dette gjelder i enda større grad for oppfølging av bruker. Det er nødvendig å ha strukturer og rammer rundt bistanden til brukere for å hjelpe dem i arbeid. Samtidig er det grunnleggende nødvendig å tilpasse tjenesten til brukers situasjon på arbeidsmarkedet og i livet forøvrig, med hensyn til helse, mestring osv. Dersom tjenesten ikke oppleves som relevant for bruker, vil den gjennomgående ha liten positiv effekt, og tidvis negativ effekt. Dette dilemmaet er også behandlet i kapittel 6. NAV er portvokter for et omfattende sett med velferdsgoder, både trygder/stønader og arbeidsrettede tiltak og tjenester. For noen av disse er inngangskriteriene klare (barn under 18 gir rett til barnetrygd, tidligere inntekt over 1G gir rett til dagpenger), mens for andre er de i større grad basert på ulike faglige vurderinger og skjønn. Arbeidsavklaringspenger og arbeidsrettede tiltak hører med i den siste gruppen. Det innebærer at NAVs veiledere utsettes for et betydelig forventningspress fra brukerne og må ha en solid faglig forankring og trygghet for sine vurderinger og beslutninger.

Ekspertgruppen ser at dette gir vanskelige avveininger i balansen mellom standardisering og brukertilpasning. Vi pekte i delrapporten på at folketrygdens ytelser er og bør være standardiserte. Siden økonomisk stønad til livsopphold fra kommunen skal dekke alle tilfeller som ikke ellers fanges opp, må det være større rom for skjønn. For bistand til å komme i jobb bør det lokale handlingsrommet være betydelig. NAV-veilederen må kunne tilpasse tjenesteytingen til bruker ut fra sin veileder- og arbeidsmarkedsfaglige kompetanse. Men det må foregå innenfor vide, standardiserte rammer. Uten slike rammer vil samhandlingen mellom bruker og NAV bli unødig krevende og skape usikkerhet og større forskjeller mellom kontorer enn hva som er akseptabelt. Samtidig må en erkjenne at NAV har ansvar for å løse en betydelig del av velferdsstatens «wicked problems», det vil si vanskelige og sammensatte problemer hvor hvert enkelt må løses med sektorovergripende samarbeid, men hvor det ikke ser ut til at en kan løse problemet en gang for alle.¹⁷⁰

Ekspertgruppen foreslår at det slås ned noen tydelige grensepæler og veivisere for samhandlingen mellom NAV og brukeren på veien tilbake til arbeid. Samtidig må det legges betydelig større vekt på å sikre at NAV-veiledere har kompetanse og handlingsrom slik at de kan tilpasse innstasen til brukers behov.

Ekspertgruppen er kjent med at NAV arbeider med forbedringer på flere enkeltområder. Det kan gi et godt utgangspunkt for oppfølging av ekspertgruppens forslag. Vi har lagt vekt på å komme med enkeltforslag som støtter opp under hverandre og samlet bringer NAV-veileder nærmere brukeren og bidrar til å skape et myndig NAV-kontor.

Oppfølging i NAV

Oppfølging er et mangetydig begrep i NAV-sammenheng. Hverken bruker eller noen andre har en klar forestilling av hva «(tett) oppfølging fra NAV» innebærer. Fra departement og ordfører til NAV-veileder må det tydeliggjøres hvem som kan forvente hva av NAV. Dette er nødvendig for å øke brukers trygghet, få fremdrift i aktiviteter som kan føre til arbeid og redusere brukerhenvendelser til NAV.

¹⁷⁰ Jostein Askim, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite og Per Lægred, Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy, Working paper 11-2008, Rokkansenteret.

Sentralt satte krav til oppfølging må være kunnskapsbasert. Usikkerhet håndteres best lokalt. Forskning og evalueringer av tiltak har i hovedsak begrenset presisjon. Den viser at arbeidsrettede tiltak har en moderat positiv effekt brukt på riktig måte. Dette tilsier forsiktighet fra sentralt nivå i styring av aktivitet i NAV-kontoret.

Informasjon om bruker

Informasjon om brukeren er avgjørende for at NAV kan yte brukeren riktige tjenester. Det er også avgjørende for brukers muligheter på arbeidsmarkedet. Kvaliteten på opplysningen bruker legger inn, er avhengig av det fremstår som nyttig for bruker. NAV må derfor sikre kvalitet i opplysninger om bruker ved å bedre funksjonalitet i CV-base slik at denne gir større nytteverdi for bruker, kontrollere kvalitet i innlagte opplysninger og ha rutiner for å gi hjelp til brukere som har behov for det for å få lagt inn CV. For å bedre mulighetene for å koble arbeidssøkere mot ledige stillinger og få frem egenskaper som ikke så lett kommer frem gjennom CV, bør NAV øke profilering av arbeidssøkere ved å bruke verktøy for kartlegging av brukernes ferdigheter og egenskaper utover formalkompetanse og arbeidserfaring, samt gjøre det mulig for arbeidsgiver å søke etter arbeidskraft hos NAV med korresponderende krav til ferdigheter og egenskaper.

Vurdering av brukerbehov og fordeling på servicegrupper

Inndeling av brukere i servicegrupper er en hensiktsmessig måte å gruppere brukere for å øke muligheten til å gi den enkelte bruker tilpassede tjenester. Gjort på rett måte kan en gjennom en standardisert prosess legge grunnlaget for økt skreddersøm. Det er viktig at bruker forstår denne inndelingen, siden fordeling på servicegruppe har betydning for hvilke tjenester bruker kan forvente av NAV. Det er behov for bedre informasjon til bruker om betydningen av plassering i servicegruppe. Mest mulig presis inndeling i brukergrupper er viktig for å sikre riktig ressursutnyttelse. Første behovsvurdering må være lite administrativt krevende og basert på et bredest mulig tilfang av datakilder. NAV bør vurdere muligheten til å forbedre første behovsvurdering med statistisk analyse av brukers muligheter på arbeidsmarkedet med bruk av flere datakilder.

Arbeidsevnevurderingen er mer omfattende enn behovsvurderingen. Den legger grunnlag for vurdering av både rett til arbeidsavklaringspenger (og andre ytelser) og for tilbud om mer omfattende arbeidsrettede tiltak. Ekspertgruppen mener arbeidsevnevurderingen i sum er blitt for byråkratisk. Skjemaet som er grunnlaget for brukers egenvurdering bør reduseres i omfang, og i større grad være en mal for egenrefleksjon og danne grunnlag for samtale mellom bruker og NAV-veileder. Arbeidsevnevurderingen må fungere som en samlet vurdering av alle forhold som påvirker brukers muligheter på arbeidsmarkedet. I dag veier sykdom for tungt. Arbeidssøkere som står langt fra arbeidsmarkedet, men som ikke har legeerklæring for sykdom, får ikke tilgang til NAVs mer omfattende tiltak. Omvendt kan personer nær arbeidsmarkedet, men med en dokumentert sykdom, få tilgang til omfattende bistand. Arbeidsperspektivet i arbeidsevnevurderingen må styrkes. NAV må sikre at sykdom ikke overstyrer andre livsforhold i vurdering av arbeidsevne, gjennom økt kompetanse om arbeidsmarkedet og arbeidsgivers rekrutteringsadferd hos NAV-veiledere. Det må stilles klare kompetansekrav til NAV-veileder som skal gjennomføre arbeidsevnevurderinger. NAV må sikre at veilederne har denne kompetansen. Kompetansen skal være praksisnær. Det er en rekke kvalitetssikringsprosesser av arbeidsevnevurderingene. Disse drar i dag oppmerksomheten bort fra brukersamhandling over til dokumenter og beslaglegger tid som kunne være brukt på brukeroppfølging. Kvalitetssikring av arbeidsevnevurdering må gjennomføres i brukermøtet hvor verdi skapes, ikke av NAVs dokumenter.

Det skal ikke være nødvendig med en arbeidsevnevurdering for innvilgelse av arbeidsavklaringspenger dersom bruker kan dokumentere at både arbeidsgiver og bruker er innstilt på at hun skal vende tilbake til sin arbeidsgiver etter sykdomsforløpet.

Tjenester til sykmeldte og dere arbeidsgivere

Et høyt antall sykmeldte gir kapasitetsproblemer dersom NAV skal tidlig på banen. NAV bør tidligere på banen overfor dem som ikke kan komme tilbake til egen arbeidsgiver. Arbeidsgiver og arbeidstaker sammen er trolig de som best kan vurdere muligheten for arbeidstaker å vende tilbake. Det forutsetter utprøving av arbeidsmuligheter tidlig i sykefraværet. Det er i dag krav om at dette skal ha skjedd inne uke 8.

Dersom arbeidsgiver og arbeidstaker ved dette tidspunkt ikke anser det som sannsynlig at arbeidssøker vil kunne komme tilbake til arbeidsgivere, overtar NAV ansvaret for arbeidsrettet oppfølging. Dersom bistand fra NAV kan redusere sykefraværet, kan det følges opp. Dersom arbeidsgivere og bruker er usikre, kan de be om et dialogmøte med NAV for å få bistand til avklaring. Forslaget innebærer ikke en reduksjon av arbeidsgivers ansvar for tilrettelegging etter arbeidsmiljøloven. Det påvirker ikke rettigheter til sykepenger. Det vil ikke identifisere alle som må skifte jobb pga sykdom, men gjør det mulig for NAV å komme raskt i gang med bistand til flere enn i dag.

For å bedre grunnlaget for arbeidsgivere og arbeidstaker til å gjøre denne vurderingen, bør en også sikre sammenfall mellom finansieringsansvar og oppfølgingsansvar hos arbeidsgiver, dvs. utvide egenmeldingen til 16 dager. Lege skal uttale seg om hva arbeidstaker ikke kan eller bør gjøre ut fra medisinsk vurdering, mens en på arbeidsplassen skal utforske mulighetene. NAV må håndheve krav til arbeidsrelatert aktivitet innen 8 ukers sykefravær konsekvent. Det må settes i gang forskning for å øke kunnskapen om hva som predikerer langvarig sykefravær og behov for jobbskifte

Tjenester til arbeidssøkere

Mange er arbeidsledige i løpet av et år, og de fleste kommer i arbeid med egen hjelp. Ekspertgruppen mener det er viktig at å la arbeidsmarkedet fungere. NAV skal gi bistand til og sikre at arbeidssøkere er aktive på arbeidsmarkedet. For mange brukere er sporadisk kontakt fra NAV-kontoret den bistanden de får fra NAV-veileder. NAV bør systematisk prøve ut om det er mer kostnads- og formålseffektive måter å være i kontakt med bruker på enn i dag. NAV må være tydeligere på krav om aktiv arbeidssøking, dokumentasjon og evt. avstenging. Det er nødvendig å etablere en felles forståelse og kultur for dette i NAV-kontorene, og NAV-kontoret må ha tydelig støtte fra både direktorat og departement for en slik praktisering.

Bemanningsbyråene er en vei inn i arbeidsmarkedet for flere av NAVs brukere. Bedre samhandling mellom bemanningsbyråene og NAV kan gjøre dette til en mulig vei for flere. Bemanningsbyråene kan også spille en positiv rolle som leverandør til NAV.

Ungdom

Det er en klar nedgang i antallet jobber med lave krav til formell kompetanse, og mange arbeidssøkerne har en svakere tilknytning til arbeidslivet enn tidligere. Ungdom bør være i utdanning og ikke på arbeidsmarkedet før de har avsluttet en arbeidsrelevant utdanning. Ekspertgruppen mener det er viktig at opplæringstilbudet videreutvikles slik at en større del av elevene blir værende i skolen og ikke søker seg til NAV. For noen unge er livsoppholdsytelse fra NAV et trekkplaster. Regjeringen bør vurdere livsoppholdsytelsene til ungdom i kommende stortingsmeldinger om livslang læring og om velferdsordningene. Det er tegn på at kvantitet veier tyngre enn kvalitet i noen av NAVs arbeidsrettede tiltak til

ungdom. Kvaliteten i tiltakene til unge må økes. NAV har også mange gode prosjekter for ungdom. For ofte forsvinner de når prosjektperioden er over. NAV må omgjøre gode prosjekter for ungdom til ordinær drift. Noen av NAVs brukere er i kontakt med eller under omsorg av barnevernet. Disse har ofte krevende liv og behov for støtte og forutsigbare rammer. Det må etableres faste rutiner og tydeliggjøring av ansvarsfordeling som grunnlag for samarbeid om overgang fra barnevern til NAV, og samarbeidet må starte i god tid før de fyller 18 år.

Innvandrere

Noen innvandrere har betydelige utfordringer på arbeidsmarkedet. Norsk språk og kompetanse som forsvarer et norsk lønnsnivå er to hovedutfordringer. Mange innvandrere har behov for mer bistand enn hva NAV-kontoret kan gi, for å kunne få realistiske muligheter på arbeidsmarkedet. Ved mange NAV-kontor er innvandrere en brukergruppe med betydelige behov. NAV må sikre kompetanse i NAV-kontorene til gi bistand som hjelper dem i retning av arbeid. NAV Intro bør integreres i NAV-kontorene. Kommune må ta sitt ansvar for å sikre innbyggerne grunnleggende kompetanse på alvor, også overfor innvandrere uten utdanning.

Introduksjonsprogrammet må rettes mer inn mot arbeidsrelevant kompetanse. NAV må bistå introduksjonsprogrammet og innvandrere med å legge en plan for arbeidsrettede aktiviteter ved oppstart. Realkompetansevurdering og godkjenning av utenlandsk utdanning må gjennomføres som del av introduksjonsprogrammet. Små kommuner bør sikre kvalitet i introduksjonsprogrammet gjennom samordning med andre kommuner.

Tjenester til brukere langt fra arbeidsmarkedet

En stor andel av brukerne med nedsatt arbeidsevne ansees ikke å ha behov for arbeidsrettede tiltak. Ekspertgruppen mener det bør være større grad av parallellitet mellom medisinsk behandling og arbeidsrettede tiltak. Det er behov for en samlet gjennomgang av ansvar, roller og gråsoner på arbeids- og helseområdet for å sikre et godt og konsistent tilbud til brukerne. Det er nødvendig å øke forskning på hvilke tiltak som hjelper brukere tilbake i arbeid.

Dagens ressursituasjon gir NAV-veileder 7,5 timer pr bruker pr år. NAV-veiledere strekker rutiner, prosesser og regler for å finne hensiktsmessige løsninger for brukere. Det er nødvendig å redusere summen av ulike styringsmekanismer som definerer NAV-veilederes oppgaver og oppgaveløsning. Tjenestekvaliteten bør sikres gjennom krav til kompetanse, særlig veiledning, arbeidsmarked og kontakt med arbeidsgivere.

Det er avdekket mangler i kvalifiseringsprogrammet ved mange NAV-kontor. Kommunene må sikre at NAV-kontoret har tilstrekkelig ressurser til å ivareta lovpålagte oppgaver. NAV-kontorene må bedre den individuelle tilpasning av kvalifiseringsprogrammet. Ekspertgruppen er bekymret over tilbudet til de som ikke kan nytte seg kvalifiseringsprogrammet, og anbefaler at kommunen skal gi de svakeste NAV-kontorbrukerne aktivitetstiltak.

Avstengning og sanksjoner i folketrygden

Regler for avstengning og sanksjoner varierer på tvers av livsoppholdsyttelser i folketrygden. Felles regler til avstengning av stønad på tvers av livsoppholdsyttelser vil gjøre regelverket mer oversiktlig, særlig for brukere som beveger seg mellom ulike stønader. Vedtak om avstengning bør fattes i NAV-kontoret. Sanksjonene skal være umiddelbare og milde fremfor sjeldne og alvorlige.

Hva NAV bør utføre selv

Strategiske oppgaver bør organisasjoner utføre selv. For NAV er kontakt med og oppfølging av bruker og kontakt med og bistand til arbeidsgiver de to sentrale oppgavene. Økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettede tiltak (place-train) reduserer behovet for egne tiltaksarrangører med tilrettelagt arbeidstrening. NAV bør selv gjennomføre en vesentlig del av tiltakene som innebærer oppfølging av bruker/arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv - arbeidsinkludering. Kjøp av samme type tiltak sikrer eksternt sammenlikning på pris, kvalitet og oppgaveutførelse. NAV bør fortsatt kjøpe tiltak som krever spesiell fagkompetanse eller tilrettelagte produksjonsmiljøer. Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet må sammen med operativt nivå legge en plan for hvorledes NAV-kontoret kan øke egenproduksjonen av oppfølging i ordinært arbeidsliv fra nå og fremover. Oppbygging av egenproduksjon må baseres på de erfaringer som vinnes, bl.a. må en sikre at volum og kvalitet minst holder samme nivå som anskaffede tiltak.

Ekspertgruppen foreslår:

- NAV må selv gjennomføre en vesentlig del av tiltakene som innebærer oppfølging av bruker/arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv - arbeidsinkludering. NAV bør fortsatt kjøpe tiltak som krever spesiell fagkompetanse eller tilrettelagte produksjonsmiljøer. Det må utarbeides en konkret plan for hvorledes NAV-kontoret kan øke egenproduksjonen av oppfølging i ordinært arbeidsliv.
- Summen av ulike styringsmekanismer og prosedyre- og dokumentasjonskrav som definerer NAV-veileders oppgaver og oppgaveløsning må reduseres. Et betydelig omfang av interne prosesser, bl.a. med utspring i lover, forskrifter, målstyring og prosedyrer begrenser NAV-veiledernes handlingsrom. Kvaliteten i oppfølging er knyttet til møtene med bruker, hvor verdi skapes, ikke av NAVs dokumenter.
- Det stilles klare kompetansekrav til NAV-veileder som skal gjennomføre arbeids- evnevurderinger. NAV må sikre at veilederne har denne kompetansen og tilstrekkelige ferdigheter.
- Brukermedvirkningen og arbeidsperspektivet i arbeidsevnevurderingen må styrkes. Arbeidsevnevurderinger skal primært rettes mot muligheter og begrensninger for arbeid og ikke domineres av begrensninger av helseplager. Profileringsprosjektet bør inngå i arbeidsevnevurderingen.
- NAV og øvrige myndigheter må tydeliggjøre hva ulike brukergrupper kan forvente av NAV, slik at begrepet "oppfølging" og betydningen av ulike "servicegrupper" blir klart og forståelig for den enkelte bruker.
- Krav om aktiv arbeidssøking, dokumentasjon og evt. avstenging må formidles på en klarere måte.
- NAV-kontoret må få mulighet til å benytte flere og mildere reaksjonsformer i en opptrapping av sanksjoner overfor brukere som ikke følger opp sine forpliktelser. Det må utvikles felles regler for avstegning av stønad.
- Gjennomføre forsøk med sikte på å finne frem til mer kostnads- og formåls effektiv måter å være i kontakt med arbeidssøkere slik at kontakten mellom veileder og den enkelte kan forsterkes.
- Innføre en forenklet prosedyre for innvilgelse av arbeidsavklaringspenger dersom bruker kan dokumentere at både arbeidsgiver bruker og sykmelder forventer at hun skal vende tilbake til sin arbeidsgiver etter sykdomsforløpet.
- NAV må komme tidligere i kontakt med arbeidsgiver og sykmeldte der det er sannsynlig at den sykmeldte ikke vil kunne komme tilbake til arbeidsgivere igjen. I slike tilfeller bør NAV, arbeidsgiver og arbeidstaker sammen med sykmelder vurdere behovet for arbeidsrettet oppfølging.

- NAV må raskest mulig sikre konsekvent håndheving av kravet om arbeidsrelatert aktivitet innen 8 ukers sykefravær.
- Ungdom bør være i utdanning ikke på arbeidsmarkedet! Opplæringstilbudet må videreutvikles slik at en større del av elevene blir værende i skolen og ikke søker til NAV.
- Som en forsøksordning, f.eks. i utvalgte fylker/regioner, bør aldersgrensen på 26 år for utdanningstiltak senkes til 22 år for videregående opplæring.
- For noen unge er livsoppholdsytelse i NAV et trekkplaster. Regjeringen bør vurdere livsoppholdsytelsene til ungdom i kommende stortingsmeldinger om livslang læring og om velferdsordningene.
- Noen av NAVs brukere er i kontakt med eller under omsorg av barnevernet. Disse har ofte krevende liv og behov for støtte og forutsigbare rammer. Det må etableres faste rutiner og en tydelig ansvarsfordeling for overgangen fra barnevern til NAV. Samarbeidet må starte i god tid før de fyller 18 år.
- Ved mange NAV-kontor er innvandrere en brukergruppe med betydelige behov. NAV-kontorene må sikres tilstrekkelig kompetanse slik at de kan bistå disse ut i arbeid. NAV Intro foreslås integrert i NAV-kontorene. Kommunene må sikre at de innfrir sin forpliktelse til å gi innbyggerne grunnleggende kompetanse, også overfor innvandrere uten utdanning.
- Introduksjonsprogrammet må gjøres mer arbeidsrettet, deriblant gi mer arbeidsrelevant kompetanse. NAV må bistå slik at deltakerne får en plan for arbeidsrettede aktiviteter allerede ved oppstart.
- Realkompetansevurdering og godkjenning av utenlandsk utdanning må gjennomføres som del av introduksjonsprogrammet. Små kommuner anbefales sikre bedre kvalitet i introduksjonsprogrammet gjennom samordning med andre kommuner.
- En stor andel av brukerne med nedsatt arbeidsevne ansees i dag ikke å ha behov for arbeidsrettede tiltak. For noen vil medisinsk behandling være tilstrekkelig. Andre har behov for arbeidsrettede tiltak for å kunne komme tilbake i arbeid. Ekspertgruppen mener NAV i større grad må sikre parallellitet mellom behandling og arbeidsrettede tiltak. Det er behov for en samlet gjennomgang av ansvar, roller og gråsoner på arbeid/helseområdet for å sikre et godt og konsistent tilbud til brukerne.
- NAV-kontorene må bedre den individuelle tilpasning av kvalifiseringsprogrammet. Ekspertgruppen er bekymret over tilbudet til de som ikke kan nyttegjøre seg kvalifiseringsprogrammet, og anbefaler at kommunen skal gi de svakeste NAV-kontorbrukerne aktivitetstiltak.
- NAV må utarbeide en konkret og forpliktende strategi for å ansette kvalifiserte personer med nedsatt arbeidsevne i stillinger med oppgaver og krav tilpasset slik at stillingene kan kombineres med (graderte) ytelser

9 Styling, ledelse, organisering - myndige NAV-kontor

9.1 Innledning

Ekspertgruppen startet med å analysere tjenestene NAV gir, og å foreslå forbedringer i disse. Vi legger avgjørende vekt på at det er i møtet mellom bruker og NAV-veileder verdiene skapes. Gode tjenester for bruker forutsetter derfor gode rammer for NAV-veilederen i et myndig NAV-kontor. Endrede rammer for medarbeiderne på NAV-kontoret kan gi behov for endringer i organisasjon, ledelse, styling, IKT, kompetanse osv. I dette kapitlet vil vi foreslå organisatoriske endringer for å understøtte utviklingen av myndige NAV-kontorer.

I delrapporten pekte ekspertgruppen på at NAV er lite oppmerksom på brukere og omverden og at utviklingskapasiteten er lavere enn ønskelig ut fra avstanden mellom dagens tjenesteyting og de politiske ambisjonene. En organisasjonsundersøkelse gjennomført i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter dette. Undersøkelsen viser at medarbeiderne mener NAV har en klar retning, de føler betydelig ansvar for oppgaveløsningen og er motiverte. Lederne oppfattes som støttende, men i liten grad utfordrende og autoritative. Byråkratisk er det enkeltordet som oftest går igjen når medarbeidere skal beskrive NAV. I samme undersøkelse kom det også frem at innovasjon gis det lite oppmerksomhet og rom for. Dette forsterkes av en opplevelse av sterk enveisstyring med lite lokalt handlingsrom. Ekspertgruppen er særlig bekymret for at det i samme undersøkelse fremkommer at organisasjonen scorer svakest av alle områder på brukeropptatthet. Forslagene i dette kapitlet har som siktemål å forbedre dagens situasjon.

I kapittel sju og åtte drøftet vi de sentrale tjenestene fra NAV knyttet til å hjelpe brukere i arbeid, redusere sykefravær og besette ledige stillinger. Forslagene innebærer at NAV-kontoret skal:

- være tydeligere til stede i arbeidsmarkedet og ha økt samhandling med arbeidsgivere
- ha en større rolle i oppfølging av brukere, med større lokal handlefrihet til å tilpasse tjenester til brukerens behov
- bruke mer tid på tjenesteyting og mindre på byråkrati, med tettere kontakt med brukerne og økt egenproduksjon av tjenester

For å få full effekt av disse endringene i tjenesteytingen er det etter ekspertgruppens mening nødvendig med:

- økt satsing på kunnskap og kompetanse for å sikre kunnskapsbasert profesjonsutøvelse i møte med brukerne
- mindre styling og mer ledelse med større vekt på resultater, læring og utvikling, samt å skape og utnytte handlingsrommet i det lokale partnerskapet

I kapittel 6 presenterte vi sju dimensjoner som er vesentlige for utforming av organisasjoner. Hvor en organisasjon bør være på disse dimensjonene for å lykkes, er avhengig både av hvilken oppgave den har og hvilke konkrete utfordringer den står overfor. Det er derfor ikke mulig å finne en ideell, tidløs posisjon. Ekspertgruppens tilrådninger baserer seg dels på en analyse av strukturelle trekk ved NAV og dels på en analyse av hvilke utfordringer NAV nå har.

Ekspertgruppen konstaterer at NAV-kontoret og partnerskapet er kommet for å bli. Eierne må gjøre NAV-kontoret best mulig. Dette innebærer at både stat og kommune må tilpasse sin styling og utvikling av NAV-kontoret til hverandre og til hva som kreves for å skape et godt NAV-kontor. Ekspertgruppen har derfor et dobbelt siktemål:

- Hvordan samkjøre rammebetingelser og styring hos begge eiere slik at NAV-kontoret blir ett kontor?
- Hva slags styring, organisering og kompetanse er best for å skape bedre tjenester?

På to viktige dimensjoner, egenproduksjon/ eksterne kjøp og sentralisering/delegering har NAV-kontoret i dag svært ulike rammebetingelser fra sine to eiere. Stjernene i figur 9.1 nedenfor illustrerer NAV stat og NAV kommunes plassering på disse to dimensjonene i dag. Etter ekspertgruppens vurdering bidrar ulike rammebetingelser bl.a. til ulike kulturer, ulike måter å snakke om og løse oppgaver på, ulike arbeidsmåter osv. I sum svekker det NAV-kontorets tjenesteyting. Et myndig, kraftfullt NAV-kontor forutsetter at de to delene av NAV-kontoret harmoniseres.

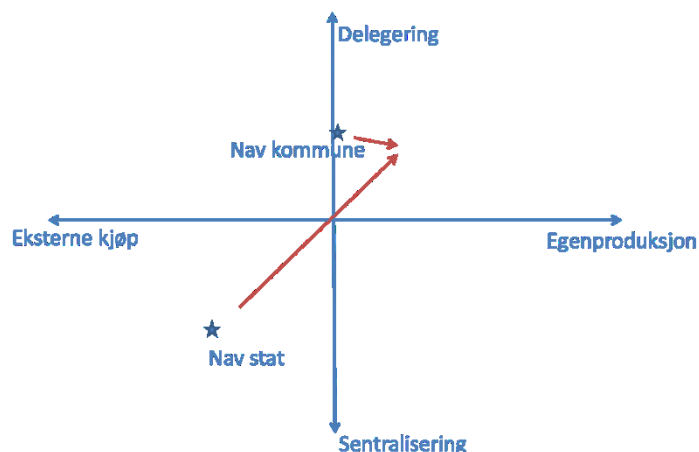
Ekspertgruppens forslag i kapittel 7 og 8 som er oppsummert i de tre første punktene ovenfor, innebærer at medarbeiderne er tettere på arbeidsgiver og brukere gjennom mindre anskaffelser og økt egenproduksjon. Statlig del av NAV beveger seg da mot høyre på den horisontale linjen i figur 9.1. Siden kommunen også benytter seg av statlig anskaffede tiltak vil det også føre kommunen mot høyre.

Ekspertgruppen konkluderer i kapittel 9.2 med at den samlede styring av NAV-veilederens arbeidsoppgaver og oppgaveløsning er for omfattende på statlig side. Sett hver for seg kan de ulike styringsmekanismer og initiativ begrunnes. Summen av styring på aktiviteter (mål- og resultatstyring), prosedyrestyring, kvalitetssikring, lov og forskrift og styring av nivå på arbeidsmarkedstiltak, begrenser imidlertid NAV-veileder mer enn det fremmer den samlede oppgaveløsningen i NAV.¹⁷¹ Den statlige styring må derfor gjøres mindre detaljert og NAV-kontoret må få et større faglig og ledelsesmessig handlingsrom. I videre utvikling av lov- og regelverk må en sikre at det gis mer lokalt handlingsrom. Ekspertgruppen argumenterer i kapittel 9.6 for at NAV-kontoret får en sentral funksjon som fagutvikler i NAV. Dette vil ytterligere flytte myndighet fra sentralt til lokalt nivå. For statlig del av NAV-kontoret vil forslagene i sum innebære en kraftig forskyvning av makt og myndighet i retning NAV-kontoret og NAV-veileder, m.a.o. oppover i figuren. Dette vil være et viktig grunnlag og forutsetning for å skape mer myndige NAV-kontor.

Den kommunale delen av NAV-kontoret kan derimot være understyrt. Ekspertgruppen mener særlig middels og større kommuner vil tjene på flere automatisk framskaffede styringsdata for å få økt forståelse av brukergrupper, aktiviteter og resultater av NAV-kontorets arbeid. Automatisk datafangst vil også være til nytte for NAV-kontorledere som i dag i stor grad må hente ut slike data manuelt.

Som pilene i figur 9.1 illustrerer, vil disse endringene gi NAV-kontoret likere rammebetingelser fra statlig og kommunal eier. Dette øker mulighetene for å realisere NAV-kontoret som et enhetlig og myndig kontor og å styrke tjenesteytingen til bruker.

¹⁷¹ Evalueringen fra AFI viser at NAV-kontorledere til en viss grad fender resultatkrav overfor medarbeidere, slik at de kan konsentrere seg om å bistå brukere i arbeid. Sintef peker på at kvalitetskontroll på arbeidsevnevurderingen fører ressurser bort fra bruker og over til skriving av vurderingen. I en analyse av NAV-medarbeidernes bruk av IKT fremkommer det at de aktivt søker måter å omgå prosessstyringen i saksbehandlingsløsningene, fordi de ikke er hensiktsmessig for deres oppgaveløsning.



Figur 9.1 Illustrasjon av plassering av NAV stat og NAV kommune på dimensjonene eksterne kjøp/egenproduksjon og sentralisering/delegering i dag og nødvendig utviklingsretning.

Nært beslektet med sentralisering/delegering er dimensjonen standardisering/skreddersøm. Dette er diskutert i kapittel 8. Ekspertgruppen mener det er behov for standardisering av oppgaver i NAV, både for å sikre effektivitet og likebehandling. Særlig på ytelsesområdet er standardisering viktig, men med så mange brukere som NAV har, er det nødvendig med standardisering også i den arbeidsrettede bistanden. Standard for brukerrettet oppfølging er et eksempel på dette. På øverste nivå bidrar den til å synliggjøre brukers og NAVs samhandling. De konkrete brukermøtene lar seg imidlertid ikke standardisere. På de mest krevende områdene som betyr mest for brukerne foreslår vi betydelig større handlingsrom for NAV-veilederne. Kvalitetssikringen må flyttes fra prosedyrestyring og interne kontroller av etterlevelse til evaluering av møtene med bruker, der hvor verdien skapes. Det innebærer at standardiserte prosedyrer i større grad må ha en veiledende funksjon.

Med større grad av delegering og skreddersøm peker vi i kapittel 9.3 på at NAV-kontorleder vil bli viktigere. NAV-kontorleder vil i mindre grad kunne støtte seg på aktivitetsmål, og må i større grad ta ansvar for at kontorets samlede aktiviteter og arbeidsmåter fører til et godt resultat for brukerne. NAV-kontorleder blir ansvarlig for at kontorets praksis baserer seg på og utvikler seg i takt med kunnskap om hva som gir best resultat. Redusert styring av tiltaksbruken øker NAV-kontorets og veilederens handlingsrom, men også lederens forpliktelse til sikre at de arbeidsrettede tiltakene brukes på best mulig måte, og derigjennom bidrar til å skape myndige NAV-kontor. Selv om rammevilkårene fra eierne blir likere, vil NAV-kontoret i overskuelig fremtid være preget av ulike kulturer. Dette vil ikke bare være rester av tidligere etaters kultur, men like mye springe ut av ulike typer oppgaver i NAV-kontoret. Det bør være fruktbare kulturforskjeller mellom de som jobber mye mot arbeidsgivere og de som bistår brukere svært langt fra arbeidsmarkedet. Som vi pekte på i kapittel 6, må NAV-lederen gripe den doble rapporteringen som en mulighet. Et lederprogram over samme lest som for skoleledere og helseledere¹⁷², vil være hensiktsmessig for å sikre at ledere i NAV kan fylle denne rollen.

Saksbehandlingssystemenes betydning for NAVs oppgaveløsning er en gjenganger i rapporten. Ekspertgruppen har valgt ikke å gå dypt inn i NAVs IKT-utvikling. I kapittel 9.4 peker vi likevel på sentrale forhold som NAV må gjøre noe med for å videreutvikle NAV-kontorene i

¹⁷² Jf. blant annet rektorskolen i regi av Utdanningsdirektoratet og lederopplæring i regi av Senter for helseadministrasjon.

ønsket retning. Dette kommer i tillegg til den utvikling av IKT-løsninger som ble diskutert i kapittel 7.

Organisasjonsmessige grep utenfor NAV-kontoret blir diskutert i kapittel 9.5. Organisering internt i kontoret går vi ikke inn på. Ekspertgruppen forutsetter at det blir færre og større kommuner og dermed større NAV-kontor. Dette inngår i grunnlaget for delegering. For små kommuner med få brukere bør Arbeids- og velferdsetaten vurdere å bruke bl.a. tjenestekjøpsordningen som ble drøftet i St.prp. nr. 46 (2004-2005) om etableringen av NAV. Med færre og mer myndige NAV-kontor mener ekspertgruppen det bør etableres regionledd som erstatter dagens fylkesledd.

De nye regionkontorene får en viktig oppgave i å støtte utviklingen av NAV-kontorene og å spre god praksis. Denne oppgaven ligger i dag både hos fylkesmannen og hos NAV fylke. Både på departements og direktoratsnivå er oppgavene samlet. Fylkesnivået er i dag eneste nivå hvor dette ennå ikke er samlet. Ekspertgruppen foreslår å samle disse funksjonene i ett regionledd. Det vil gi økt kraft til denne oppgaven, færre støttetropper inn i NAV-kontoret og tydeliggjøre fylkesmannens rolle som tilsyns- og klageorgan. Samlet sett vil dette i større grad bli enklere og mer ryddig å forholde seg til for NAV-kontorene.

En viktig rammebetingelse for NAV-kontoret, som drøftes i kapittel 9.5, er hvilke tjenester som er i NAV-kontoret. Ekspertgruppen konstaterer at kommunene har valgt ulike løsninger, og at det er en trend å redusere oppgavebredden i NAV-kontoret. Fra et organisasjonsteoretisk ståsted vil det være naturlig å anbefale en smalere oppgavebredde i NAV-kontoret. Det er imidlertid ikke forskningsmessig belegg for å si at NAV-kontor med få oppgaver gir bedre tjenester eller har større overgang til arbeid enn de med stor oppgavebredde. Ekspertgruppen foreslår derfor ikke endringer i oppgavebredden, men mener det er viktig å få mer erfaring om det er kombinasjoner av tjenester som er særlig gode. For å øke NAV-kontorets kompetanse om og kontakt med arbeidsgivere, foreslår vi derfor å integrere arbeidslivssentrene med de større NAV-kontorene.

Etter ekspertgruppens mening holder tjenestene fra NAV for ujevn kvalitet i dag. Sentralisering og standardisering er klassiske grep for å sikre effektivitet og kvalitet, men overdreven bruk kan slå kontra. Ekspertgruppen mener at Arbeids- og velferdsetaten i løpet av de senere årene har beveget seg for langt i standardisering og sentralisering på bekostning av skreddersøm og delegering. Vi argumenterer for at bedre resultater og bedre tjenester til brukerne kan oppnås gjennom: Økt satsing på kompetanse hos NAV-veilederne, styring og utvikling basert på benchmarking og drøfting av resultater fremfor fokus på resultatindikatorer, kvalitetssikring i brukermøtet ikke i dokumenter og innflytting av oppgaver til NAV-kontoret.

Ekspertgruppen understreker i kapittel 9.6 at det er mange dyktige medarbeidere i NAV som gjør en imponerende jobb i å bistå brukerne. Etter som NAV-kontorene har gått seg til, er det stadig flere medarbeidere som har samsvar mellom kompetanse, ferdigheter og oppgaver. Samtidig tyder ujevn tjenesteyting på at det fortsatt er et godt stykke igjen før samsvar mellom kompetanse og oppgaver er gjennomgående. Her har også andre faktorer betydning, men ekspertgruppen er sikker på at dersom NAV-veileder skal gi bruker mestringssopplevelser på veien mot arbeid, så må NAV-veilederen selv mestre sine oppgaver. Det bør legges større vekt på å sikre samsvar mellom oppgaver og kompetanse i NAV-kontoret og det bør formaliseres. Ekspertgruppen anbefaler ikke et stivbent sertifiseringssystem, men at konkrete kompetansekrav knyttet til oppgaver ligger til grunn for fordeling av oppgaver, at det inngår i en karriereplan og at det er relevante opplæringstilbud i NAV eller i samarbeid med universiteter og høyskoler.

En utfordring i utviklingen av NAV er usikkerheten om hva som virker. Skal en bli bedre, må en vite hva en skal måle seg mot. Denne usikkerheten er imidlertid også et argument mot sentralisering. Skal en styre må det være fordi en vet hva som virker. Den langsiktige veien ut av dette er forsøk og forskning. Dette diskuteres også i kapittel 9.6.

Ekspertgruppen foreslår ikke en umiddelbar deregulering av NAV-kontoret. Bygging av en forvaltning som setter tjenesteutøvende ledd i front for utvikling, økning av kompetanse og kontakt med arbeidsgivere, økt egenproduksjon av arbeidsrettede tiltak – alt dette er endringer som vil ta tid. Ekspertgruppen har ikke grunnlag for å si hvordan dette best kan gjennomføres. Det blir opp til etat, kommuner og departement å legge konkrete planer for dette. Ekspertgruppen vil imidlertid understreke at dersom endringsprosessen skal lykkes, må den gjennomføres som om den alt var i mål; operative enheter må være de sentrale aktørene.

9.2 Styring

Ekspertgruppen har merket seg at NAV-kontorene er en betydelig del av virksomheten i Arbeids- og velferdsetaten, mens for kommunene utgjør NAV-kontorene en liten del av den samlede kommunale tjenesteproduksjon. Dette ser også ut til å ha betydning for hvordan styringen utøves samlet sett mot NAV-kontoret.

Gjennom NAV-kontoret utøves det altoverveiende av Arbeids- og velferdsetatens tjenesteyting og det er NAV-kontoret som fatter vedtak om deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. NAV-kontorene utgjør snaut 40 pst. av Arbeids- og velferdsetaten driftsbevilgning, om lag 4. mrd. kroner, og tildeler tiltak for 7,5 mrd. kroner i året. Statens tjenesteyting i NAV-kontorene må også ses i nær sammenheng med at de fleste av brukerne mottar midlertidige inntektssikring fra folketrygden og hvor det er stilt ulike krav om aktivitet som NAV-kontoret skal følge opp. De midlertidige inntektssikringsordningene dagpenger, sykepenger og arbeidsavklaringspenger er for 2015 budsjettert med å utgjøre til sammen 86 mrd. kroner.

NAV-kontoret utgjør på den annen side en liten del av kommunal forvaltning både i form av bemanning og tjenester som forvaltes av kontoret. Lønnsutgiftene til NAV¹⁷³-ansatte utgjorde i 2013 under 4 pst av de samlede lønnsutgiftene i kommunene. Samlet sett var kommunens prioriteringer i 2013 til drift, ytelser og tjenester ved NAV-kontorene 11,2 mrd. kroner, mens de samlede driftsutgiftene til kommunene til sammenligning var 357 mrd. kroner. Samtidig er sosialhjelpen en utgift som kommunene er svært opptatt av og som det i perioder er vanskelig å ha god styringskontroll med og skaper muligheter for skyving av ansvar og utgifter mellom stat og kommune.

Ekspertgruppen har merket seg at selv om NAV-kontoret utgjør en liten del av kommunal forvaltning, er de gitt et bredt mandat og skal i tillegg til å yte individuelle tjenester både ha oversikt over sosiale forhold i kommunen, spre kunnskap om tjenesten, medvirke til at andre offentlige organer ivaretar sosiale hensyn og delta i kommunale planprosesser. NAV-kontoret er dermed ikke bare en kommunal tjenesteyter, men skal også være en sentral premissgiver inn i strategiske prosesser i kommunen og forvaltningen for øvrig. NAV sin rolle i folkehelsearbeidet er et godt eksempel på dette. Samtidig med den sterke faglige rollen NAV-kontoret er gitt inn mot andre kommunale beslutningsprosesser, er det stilt klare sentrale

¹⁷³ Litt upresist siden det her er benyttet tall fra Kostra for sosialtjenesten. NAV-kontoret kan være både mer og mindre enn sosialtjenesten slik den er definert i Kostra, avhengig av hvilke tjenester kommunen har lagt til NAV-kontoret. Men det gir like fullt et godt bilde for å illustrere NAV-kontorets størrelse som del av den kommunale virksomheten.

formkrav til den kommunale tjenesteytingen i NAV-kontoret gjennom krav om intern kontroll og med statlig tilsynsmyndighet.

Når det gjelder antall årsverk i NAV-kontorene, er den statlige og den kommunale bemanningen i NAV-kontorene på om lag samme nivå med hver om lag 5000 årsverk. Balansen i bemanning mellom stat og kommune varierer imidlertid mellom NAV-kontorene. Verken for kommunene eller i Arbeids- og velferdsetaten er det etablert bemanningsnormer for NAV-kontorene. I Arbeids- og velferdsetaten vil imidlertid økonomimodellen for fordeling av budsjett mellom fylkeskontorer og videre til NAV-kontorene, legge rammer for bemanning. I tillegg er NAV-kontorer med færre enn tre statlig ansatte skjernet fra bemanningsreduksjoner, jf. kapittel 9.4

Forskjeller i kommunal og statlig styring generelt og i NAV-kontoret spesielt

Kommunene skal både styre den lokale samfunnsutviklingen gjennom lokalt planarbeid og utøve myndighet gjennom tilgang til og produksjon av offentlige tjenester. De ulike kommunale oppgavens karakter gjør at ulike områder styres og følges opp svært ulikt. Kommunale planoppgaver bygger på brede involveringsprosesser hvor hele befolkningen inviteres til å delta. Innhold og omfang av tjenesteproduksjon er dels et resultat av lovpålagte krav og rettigheter og dels styrt gjennom folkevalgte kommunale prioriteringer. Kommunene står fritt til hvordan de ønsker å organisere virksomheten og det er en stor variasjon i hvordan kommunene er organisert og på hvilket nivå ansvar og myndighet er lagt.

For NAV-kontoret har de fleste kommuner gitt vide fullmakter til ledelsen av NAV-kontoret. Styring og oppfølging av NAV-kontoret er i stor grad rettet mot å følge opp utviklingen i økonomisk stønad (sosialhjelp). Utviklingen i utbetaling av økonomisk stønad, korrigert for konjunkturer, er et tydelig uttrykk for om NAV-kontoret lykkes i sitt forebyggende sosiale arbeid. Det er da mindre grunnlag for å følge opp hvilke aktiviteter som gjennomføres så sant de lovmessige kravene følges.

Gjennom NAV-kontoret skal Arbeids- og velferdsetaten bidra til at den aktive arbeids- og velferdspolitikken realiseres og at flere personer kan klare seg gjennom egen inntekt. NAV-kontoret har imidlertid ikke resultatansvar for utviklingen i folketrygdytelse lokalt, ei heller den lokale ledigheten eller sykefraværet. Styringen og oppfølgingen av NAV-kontorene har derfor blitt rettet mot aktiviteten som gjennomføres i kontoret og ulike måter å sikre kvaliteten i arbeidet gjennom standardisering og prosedyrer.

Ekspertgruppen har merket seg at det i dag er en større ubalanse i hvordan stat og kommune styrer og følger opp NAV-kontorene, enn det som kan forklares ut i fra forskjellene i kommunale og statlige oppgaver i NAV-kontoret. Både stat og kommune utøver en kombinasjon av myndighetsutøvelse og tjenesteyting gjennom NAV-kontorene, og både på statlig og kommunal side er dette rammet inn av lover og forskrifter. Den kommunale lovfestede plikten om intern kontroll er på statlig side motsvart av krav som følger av statens økonomireglement. Forskjellen i styring og oppfølging kan derfor ikke forklares med at det er grunnleggende ulike rammevilkår, men at forskjellene i større grad bygger på ulik praksis innenfor kommune og stat.

Ekspertgruppen har valgt å diskutere tre ulike aspekter av styring overfor NAV-kontoret. Det første gjelder mål- og resultatstyringen gjennom målekortet. Det andre gjelder styringen av arbeidsmarkedstiltakene, som etter gruppens vurdering har så mange styringskrav at det reduserer mulighetene til å tilpasse bruken til individuelle behov. Ekspertgruppen reiser også spørsmålet om standarder og veiledere i NAV-kontoret i for stor grad praktiseres som prosedyrer som skal følges, enn som veiledere som kan være nyttige i det daglige arbeidet.

9.2.1 Mål og resultatstyring

Det statlige økonomiregelverket fastsetter at mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet innen statlig forvaltning. Intensjonen med mål- og resultatstyring er at politikerne/ overordnet nivå skal fastsette målene, mens de utøvende enheter skal ha frihet til å velge organisering og virkemidler. Hvordan mål- og resultatstyring anvendes varierer mye både mellom og i ulike statlige organisasjoner. De fleste kommuner anvender også varianter av mål- og resultatstyring i oppfølging av de ulike etater eller resultatenheter i kommunen, herunder NAV-kontoret.

Ekspertgruppen har merket seg at det siden NAV-reformen ble vedtatt har det vært en ambisjon om å utvikle et system for felles mål- og resultatstyring i NAV-kontorene, og at dette fortsatt er en ambisjon i utviklingsavtalen mellom KS og Arbeids- og sosialdepartementet. I avtalen legges det videre vekt på en videreutvikling av målekortene og at det er en målsetting at informasjon fra de lokale målekortene også kan benyttes for å danne et bilde på nasjonalt nivå av NAV-kontorenes innsats.

For den statlige delen av NAV-kontoret kan det løpende tas ut informasjon på nasjonalt nivå basert på målekortene og annen statistikk, mens det for kommunene samlet produseres årlig statistikk gjennom KOSTRA. For det enkelte kontor er imidlertid informasjonen tilgjengelig i de kommunale fagsystemene. Ekspertgruppen ser at en samlet rapportering for NAV-kontoret kunne gi en bedre innsikt på nasjonalt nivå av aktivitetene i NAV-kontoret. Etter ekspertgruppens vurdering er dette imidlertid ikke avgjørende for styringen av det enkelte NAV-kontor.

Målekortet er selve verktøyet som benyttes i å hente ut styringsinformasjon. Det er et excelbasert verktøy slik at Arbeids- og velferdsetaten automatisk kan ta ut resultater fra de statlige systemene på NAV-kontoret, mens kommunene kan manuelt legge inn egne resultater på sine områder. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at automatisk datafangst også for kommunale systemer piloterer i 2015. Ekspertgruppen mener det er viktig at dette arbeidet får prioritet.

Da effekten av NAV-kontorenes innsats ikke kan måles løpende, har Arbeids- og velferdsetaten styring og oppfølging i NAV-kontorene gjennom målekortene vært konsentrert om aktivitetsmål. Direktoratet har for 2015 signalisert i mål og disponeringskrivet at de ønsker en dreining i styringen av NAV over mot kvalitet og resultater/effekter. For de kommunale ansvarsområdene har Arbeids- og velferdsdirektoratet anbefalt fem indikatorer som alle er rettet mot å ha oversikt over beholdningen av ulike brukergrupper.

Ekspertgruppen har forståelse for at det i en løpende oppfølging av NAV-kontorene er nødvendig å ha oversikt over hva som gjøres i NAV-kontorene. Men som AFI-rapport 13/2014 viser, er det blant ansatte både en opplevelse av at aktiviteten har blitt et mål i seg selv og at oppfølgingen av dem ikke i seg selv bidrar til de overordnede målene for NAV-kontoret, mens andre ansatte vektlegger at de liker å bli målt. For ledere kan målekortet oppleves som en støtte, jf. avsnitt 9.3 om ledelse. Riksrevisjons undersøkelse fra 2012 om partnerskapet viste også til at flere ansatte pekte på at den mer strukturerte oppfølgingen fra Arbeids- og velferdsetaten bidro til en dreining av aktiviteten i kontoret mot statlige ansvarsområder.

Etter ekspertgruppens vurdering har oppfølgingen av mål- og resultatstyringen så langt vært gjort med stor vekt på aktivitetsstyring gjennom målekortet, og derved vært mer opptatt om hva som gjøres i NAV-kontorene enn selve resultatet. Dette gjelder først og fremst oppfølgingen av NAV-kontorene via Arbeids- og velferdsetaten. Ekspertgruppen foreslår derfor å revurdere dagens innhold og bruk av målekortet gjennom en utviklingsprosess hvor

NAV-kontorene er sentrale i å finne frem til gode indikatorer og hvordan disse kan brukes for å sikre tjenestene til brukerne.

Ekspertgruppen har merket seg etatens endrede innretning av mål- og resultatstyringen fra 2015 og støtter denne. Ekspertgruppen anbefaler at det arbeides for å få en mer lik forståelse av utøvelsen av mål- og resultatstyringen mellom de to eierne av NAV-kontoret.

9.2.2 Styling av de arbeidsrettede tiltakene

Arbeidsmarkedstiltakene er et virkemiddel for å få ledige og personer med redusert arbeidsevne tilbake i arbeid. Samtidig har nivået på arbeidsmarkedstiltak blitt et mål i seg selv og som det er stor politisk oppmerksomhet om. Ekspertgruppens observasjon er at den sterke styringen av aktiviteten på arbeidsmarkedstiltakene kan bidra til at de stramme rammene minsker veiledernes mulighet for å legge til rette for individuell tilpasning til brukernes behov.

Gjennom arbeidsmarkedstiltakene skal arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne få avklaring, oppfølging, kvalifisering eller arbeidspraksis. Arbeidsmarkedstiltak skal tildeles ut fra den enkeltes individuelle behov for arbeidsrettet bistand, uavhengig av hvilken målgruppe brukeren tilhører eller hvilke ytelser brukeren mottar. Arbeidsmarkedstiltakene er det mest sentrale virkemiddelet i den aktive arbeidsmarkedspolitikken og antall tiltaksplasser fastsettes gjennom behandling av statsbudsjettet. Stortinget fastsetter også hvor stor andel av plassene som skal gå til henholdsvis arbeidsledige og til personer med nedsatt arbeidsevne. For 2014 ble det fastsatt et tiltaksnivå på 60.900 plasser, hvorav 12.000 skulle innrettes mot ledige og 48.900 til personer med nedsatt arbeidsevne. Videre blir det gitt føringer for hvilke grupper som skal prioriteres ved tildeling av tiltak. For 2014 ga departementet følgende føring: ”Ungdom, langtidsledige, innvandrere fra land utenfor EØS-området og personer med nedsatt arbeidsevne skal prioriteres.” I tillegg er det gitt en føring om at ”Blant personer med nedsatt arbeidsevne skal personer under 30 år, herunder målgruppen for Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne, prioriteres”. I tillegg fastsettes et eget nivå for tiltaket varig tilrettelagt arbeid. For 2014 var dette 9.200 tiltaksplasser.

Det er satt en økonomisk ramme for arbeidsmarkedstiltakene. Siden det er store prisforskjeller mellom de ulike tiltakene innebærer en styring på både antall plasser og budsjett, at det reelt sett er lagt betydelige bindinger for sammensetningen av tiltakene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har derfor en krevende oppgave i å styre gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene, og NAV-kontorene opplever utfordringer med å gi individuelt tilpasset oppfølgingsbistand. For 2014 ble direktoratet gitt et slingringsmonn på +/- 5 pst. av måltallet på 60 900 plasser. Det faktisk gjennomførte tiltaksnivået i 2014 var under dette nivået og for 2015 er det stilt strengere krav til direktoratets styring ved at slingringsmonnet er redusert til +/- 3 pst.

Ekspertgruppen legger til grunn at tildeling av tiltak skal skje ut fra individuelle behov uavhengig av målgruppe eller ytelser. Samtidig er ikke tiltak en individuell rettighet som er styrt gjennom en overslagsbevilgning fra Stortinget. De individuelle vurderingene må derfor tilpasses de rammer og føringer som Stortinget har satt for tiltaksbruken samlet sett. Arbeids- og velferdsdirektoratet har derfor etablert et omfattende system for planlegging og gjennomføring av tiltak, jf. kapittel 5. Dette er et system som søker både å planlegge ut i fra lokale behov og å følge opp gjennomføring ut i fra sentrale krav.

Etter ekspertgruppens vurdering er den samlede styringen av arbeidsmarkedstiltakene hvor det skal styres både på samlet budsjett og på tiltaksnivå vanskelig å kombinere med at tiltak skal fordeles ut fra individuelle behov. Skal det lykkes å komme i mål på både budsjett og

tiltaksnivå for landet som helhet, krever det en oppfølging fra direktorat og fylke som reduserer den lokale muligheten til å tilpasse til individuelle behov.

Sett opp mot antall ledige stillinger, arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne i løpet av året, har antall arbeidsrettede tiltak et lavt omfang. Det kan se ut til at finjusteringen av antall arbeidsrettede tiltaksplasser er blitt en arena for politisk markering vel så mye som kunnskapsbasert fastlegging av et tiltaksnivå som gir et velfungerende arbeidsmarked og optimal bistand til brukerne. Ekspertgruppen vil peke på at kunnskapsgrunnlaget knyttet til effekter av arbeidsrettede tiltak er usikkert og at NAV i perioder, som høsten 2014, brukte mye energi på å realisere ett bestemt antall tiltaksplasser. Dette går trolig på bekostning av kvaliteten på tiltaksplassen. Svak kvalitet gir mindre effekt.

Ekspertgruppen ser ikke at det finnes kunnskapsgrunnlag ved fastsettelse av tiltaksnivå som dokumenterer at f.eks. 60 000 plasser gir et vesentlig mer velfungerende arbeidsmarked enn f.eks. 58 000 eller 65 000 plasser. På den annen side har 60 000 plasser en annen virkning enn f.eks. 50 000 plasser.

Det har gjennom budsjettproposisjonen de senere år vært gjort visse justeringer i hvordan tiltakene skal styres, blant annet gjennom å tillate et visst slingringsmonn for tiltaksnivået. Etter ekspertgruppens vurdering må det gis større rom for at bruken av tiltakene fastsettes lokalt. En mulighet kan være en ren budsjettstyring av tiltaksbevilgningen og at den konkret tiltakssammensetningen og nivået på tiltakene følger av lokale beslutninger. Ekspertgruppen har ikke gått inn i hvordan en slik endring kan gjennomføres og ser at det er flere ulike modeller som kan gi større lokal handlefrihet for å tilpasse til lokale og individuelle behov.

Etter ekspertgruppens vurdering er det vesentlige at det både i styring og rapportering om tiltak legges større vekt på hva som oppnås gjennom bruk av tiltakene og hvilke avveininger som ligger bak den faktiske tiltaksbruken. For å sikre et myndig NAV-kontor som har betydning for brukers vei tilbake i arbeid, bør departementet og Stortinget i langt mindre grad enn i dag være opptatt av at NAV gjennomfører et persist antall arbeidsrettede tiltak. En større lokal frihet i bruk av statlige tiltaksmidler vil også gi mer likhet mellom de to eierne av NAV-kontoret da bruk av kommunale tiltaksmidler, der dette eksisterer, normalt besluttes innen NAV-kontoret.

I forlengelsen av at det gis mer myndighet til valg av tiltak lokalt, anbefaler ekspertgruppen også at NAV-kontorene utfører en større del av oppfølgingen av brukere i ordinært arbeidsliv selv. Det gjennomføres i dag et forsøk i fem fylker hvor Arbeids- og velferdsetaten har fått fullmakt til å omdisponere midler fra tiltaksbudsjettet til etatens driftsbevilgning slik at oppfølgingen skjer i regi av veiledere på NAV-kontoret. Resultatene fra dette forsøket må danne grunnlag for eventuell implementering i resten av landet. I kapittel 6 og 8 har det blitt drøftet fordeler og ulemper ved produksjon i egenregi eller ved kjøp av tjenester og det anbefales i kapittel 8 at en vesentlig del av tiltakene som innebærer oppfølging av brukere i ordinært arbeidsliv gjennomføres av veiledere på NAV-kontoret.

Tiltak er bevilget over en såkalt tilskuddsbevilgning. For tilskuddsbevilgninger er det klare krav til mål for ordningen, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, oppfølging og kontroll og evaluering. Tilskuddsbevilgninger kan ikke nyttes til tjenesteproduksjon i egen regi. Ekspertgruppens forslag innebærer derfor at det må gis enten en mulighet for etaten til å omdisponere fra tiltak til drift eller at Stortinget reduserer tiltaksbevilgningen og øker etatens driftsbevilgning. Ved en slik overgang er det ekspertgruppens vurdering at det må stilles de samme krav til oppfølging av bevilgningen som med dagens tilskuddsbevilgning. Ekspertgruppen har ikke gitt en grundig vurdering av de budsjettekniske implikasjonene av forslaget.

9.2.3 Prosedyrestyring

Det er etablert kvalitetssystem for statlige tjenester. Dette inneholder beskrivelser av arbeidsprosesser og kontroll av dokumenter/info i saksbehandlingssystem knyttet til viktige punkter i arbeidsprosessen (f.eks. arbeidsevnevurderingen). Systemet er under implementering og videreutvikling. Kvalitet i de kommunale tjenestene skal bl.a. sikres gjennom intern kontroll.

De konkrete brukermøtene lar seg imidlertid ikke standardisere. På de mest krevende områdene som betyr mest for brukerne, foreslår vi betydelig større handlingsrom for NAV-veilederne. Kvalitetssikringen må flyttes fra prosedyrestyring og interne kontroller av etterlevelse til evaluering av møtene med bruker, der hvor verdien skapes. Ekspertgruppen viser til drøftingen i kapittel 8 hvor det diskuteres om standarder og prosedyrer i for stor grad praktiseres og etterleves som pålegg og ikke som veiledning.

9.3 Ledelse

Ekspertgruppen foreslår i denne rapporten mer myndige NAV-kontor. Det øker betydningen av lederskap ved kontorene. Det er en kompleks, krevende og svært viktig oppgave å lede et NAV-kontor. NAV-kontoret har to eiere, kommunen og Arbeids- og velferdsetaten. Samfunnsoppdraget gitt til NAV-kontoret er stort. Kontoret skal sikre både sosiale og økonomiske rettigheter og sikre god og tett oppfølging av brukere, arbeidsgivere og andre samarbeidspartnere. De ansatte ved NAV-kontoret har ulike avtaleverk, avhengig av om de er statlig eller kommunalt tilsatt. Det skal rapporteres i to linjer og NAV-kontorlederens oppmerksomhet skal være tilstede i begge linjer. Staten har sin ledelsesplattform og ledelsesplakat med krav og forventninger til statlig ledelse. Mange kommuner har tilsvarende dokumenter.

Resultatene fra Arbeids- og velferdsdirektoratets siste organisasjonsundersøkelse viser at det er behov for å utvikle NAV i en retning hvor innovasjon og læring gis større rom. Den viser også at NAV-lederen bør være sterkere på utfordrende og autoritativ ledelse. Kommende endringer i kommunestruktur peker i retning av at NAV på sikt vil ha færre og større NAV-kontor. Større NAV-kontor tillagt større myndighet, vil stille større og annerledes krav til ledelse.

Forslagene om endringer i rammebetingelsene for arbeidsmarkedstiltak innebærer at NAV-kontorleder får betydelig større ansvar for at den lokale tjenesteproduksjonen møter brukernes og arbeidsgiverens behov, for effektiv ressursutnyttelse og for forbedringer av tjenesteproduksjonen gjennom innovasjon og læring. Lederne på NAV-kontorene må spille en nøkkelrolle i utvikling og tilpasning av tjenester til brukerne lokalt, i disponeringen av bevilgningen fra de to eierne, i utvikling av egne ansatte og av NAVs relasjon til omgivelsene. NAV-kontorleder må ta ansvar for god samhandling med andre kommunale instanser med sikte på best mulig resultat for brukerne. Det kan være enhet for næringsutvikling eller barnevern.

Leder må sikre at medarbeiderne har rett kompetanse og gi dem rom til å utøve faglige vurderinger. En tydelig ledelse, som bygger en kultur for læring og endring, slik at medarbeideren lærer gjennom den daglige oppgaveløsningen, er avgjørende for at NAV-kontoret skal klare å utvikle seg videre i retning av et myndig og kompetent kontor.

Brukerorienteringen i NAV er for svak. Regelverk og rutiner kan dra oppmerksomheten innover i organisasjonen. NAV-kontorleder vil nettopp derfor være viktig for å holde brukermøtet og brukeren i høysetet. Brukerorientering skjer ikke ved å vedta noe, det skjer

ved at styringsmyndighetene, kontorenes ledelse og medarbeidere blir systematisk eksponert for brukerens tilbakemeldinger på hvordan tjenestene og tiltakene fungerer og gir dem bedre livskvalitet og mestring. NAV-veileder må vite hvordan det er å være bruker av NAV-kontoret. Brukerrådene må ha en tettere dialog med NAV-kontorleder og ha en løpende dialog om konkrete realistiske forbedringer. Ledere må kjenne NAV-medarbeidernes hverdag og deres daglige arbeid med brukerne, gjerne ved å jobbe i mottaket i NAV-kontoret av og til.

Det er også knyttet krav og forventninger til NAV-kontorleder som personalleder. Her stilles det store krav til ledelse i dag, bl.a. for å forebygge og rydde opp i konflikter, grundige vurderinger av behov ved rekruttering, utvikling av medarbeidere, oppfølging av medarbeidere i et IA-perspektiv, HMS osv. Dersom det ikke er gode rutiner for dette vil kontoret som organisasjon kunne forvitte.

Mer myndighet til NAV-kontorlederne innebærer at lederne lenger opp i systemet må gi fra seg myndighet og delegere. Feil gjøres i dag, feil vil gjøres i fremtiden. Det viktige er å lære av sine feil og å varsle overordnet om uhellet skulle være ute og feilene være alvorlige. Det forutsetter åpenhet og tillit. Styringsdialogen vil som en følge av dette også få endret form. Oppmerksomheten må i større grad rettes mot begrunnelse for lokale prioriteringer, hva som er oppnådd, hva som er lært og hvordan tjenestene kan videreutvikles for å realisere resultater knyttet til hovedmålene arbeid, aktivitet, inkludering, brukertilfredshet og effektivitet. Sammenlikning med andre kontor må bli en vesentlig kilde til læring.

NAV-kontorleder vil være sentral for å formidle NAVs kunnskap og behov for samhandling med omverden. NAV-kontorleder vil sitte på mye kunnskap om både innbygger og arbeids- og næringsliv som vil være viktig for kommunen. Samtidig vil mange NAV-brukere ha behov for kommunale tjenester utenfor NAV-kontoret eller tidligere ha mottatt slike tjenester. Lederen vil således kunne gi viktige innspill til tjenesteutvikling også i andre kommunale tjenester. Ekspertgruppen tilrår at NAV-kontorleder inngår i rådmannens strategiske ledelse.

Vi har ovenfor foreslått å endre styringen av NAV-kontorene. Fortsatt vil det være resultatindikatorer for aktiviteter. For å gi større rom for ledelse må disse ikke bli mål det er viktig å nå for deres egen del, men brukes som utgangspunkt for diskusjoner om hva man får til og ikke får til. Derved åpner en i større grad for lokalt handlings- og læringsrom. Samtidig vil vi minne om en påpekning i kapittel 6. NAVs doble eierskap og multiple styring skaper et maktvakuum i grenselandet mellom styringssignalene. Dette vakuumet kan leder utnytte til å lage sitt eget balansepunkt mellom de to styringslinjene. Delt rapportering gir lederen et handlingsrom som ikke ville vært der dersom vedkommende bare hadde én sjef. Mye avhenger av lederen selv, og vedkommendes vilje til å ta og forme det ledige rommet.

NAV-evalueringen har vist at lederne på lokalkontorene kan spille en nøkkelrolle, både for å utvikle egne ansatte og for å utvikle NAVs relasjon til omgivelsene.¹⁷⁴ Organisering av ledelse har betydning for læringspraksis- og evne. Effekten av ledelse er også betinget av en rekke andre faktorer enn organisering: Hvilke forventninger som legges til rollen, hvilken kompetanse lederen har, hvilke nettverk hun eller han inngår i og hvilke muligheter for egen læring som ligger i stillingen. Det er for tiden stor oppmerksomhet om betydningen av ledelse i offentlig sektor. Blant annet har regjeringen varslet at den vil innføre et program for bedre styring og ledelse i staten.¹⁷⁵ Programmet skal ifølge Kommunal – og moderniseringsministeren møte behovet for økt gjennomføringskraft og er også et svar på kritikken fra Gjør-v-kommisjonen. Ekspertgruppen har merket seg positive resultater av

¹⁷⁴ AFI-rapport 13/2104

¹⁷⁵ <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/plattform-for-ledelse-i-staten/id526203/>

lederutviklingsprogram i sykehussektoren og i Oslo-skolen. Ekspertgruppen mener behovet for et felles ledelsesperspektiv i NAV er stort. Som påpekt i kapittel 8.6 er lederen sentral i å etablere felles forståelse og prosesser internt i kontoret. Lederne vil også være sentrale i å skape felles utvikling på tvers av NAV-kontorer. NAV-kontorleder må være fortrolig med politiske mål, faglig kunnskap og drift av tjenesteytende enheter. Det vil ha betydning for å skape en mer enhetlig kultur i NAV-kontoret. De må også beherske de mer administrative sidene ved lederskap (rekruttering, HMS, konflikthåndtering osv.).

I sum tegner dette et bilde av en krevende lederrolle, hvor lederen ut over å støtte medarbeiderne også må kunne utøve autorativ og utfordrende ledelse. Det må satses betydelig på å sikre godt lederskap videre fremover. Mange NAV-kontorledere har lang erfaring og bred kompetanse. Mange har også deltatt på ulike lederutviklingstiltak i regi av NAV eller tidligere arbeidsgivere. Videre lederutvikling må ligge på et tilstrekkelig høyt nivå til at også disse blir utfordret og utvikler seg som ledere. Ekspertgruppen har ikke grunnlag for å vurdere lederutviklingsbehovene generelt i NAV. Ekspertgruppen mener det bør utvikles et lederutviklingsprogram for NAV-kontorledere i samarbeid med fagmiljø utenfor NAV.

I kapittel 5 ble det vist til at de ansatte ved NAV-kontorene enten er ansatt i kommunen eller i staten, og at lønns- og arbeidstidsvilkår er regulert gjennom de respektive tariffavtaler. Det kom også fram at det kan være utfordrende for en leder å forholde seg til forskjellige arbeids- og lønnsvilkår for sine ansatte når man har ansvar for alle ansatte.

Ekspertgruppen mener det er vesentlig at NAV-lederen kan bruke minst mulig tid på administrasjon og mest mulig tid på å sikre gode tjenester til brukerne. At NAV-kontorene omfattes av både statlig og kommunal tariffavtale gir mer administrativt arbeid. Fra NAV ble etablert er det også flere eksempler på at ulik tariffavtale, velferdsordninger osv. har ført til frustrasjon og misnøye hos medarbeidere. Dette kan i sin tur svekke kontorets tjenesteyting til bruker.

Etter etableringen av NAV-kontorene har mange kommuner anvendt sitt tariffrettslige spillerom til en betydelig harmonisering av de lønns- og arbeidsvilkår som gjelder for ansatte i NAV-kontoret. Det er imidlertid fortsatt tariffbestemte forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte i NAV-kontorene. En felles tariffavtale vil redusere disse utfordringene, selv om den ikke løser alle problemer. Mange reguleringer av arbeidsvilkår er knyttet til reglement og forordninger og er ikke regulert i tariffavtalen. Likevel kan én felles tariffavtale være et positivt bidrag til at kulturen og tenkingen i sin helhet påvirkes og bidra til at også de ikke avtaleregulerte forholdene kan bli mer enhetlige.

Ekspertgruppen mener ulike lønns- og arbeidsvilkår utgjør unødige barrierer for å skape integrerte NAV-kontor. Ekspertgruppen legger avgjørende vekt på å redusere kompleksiteten og administrasjonen i NAV-kontoret og tilrå at partene setter seg sammen med sikte på å etablere en felles avtale. En felles tariffavtale vil gjøre det enklere å utvikle en felles personalpolitikk for hele kontoret, noe som vil kunne redusere behovet for to ledere.

For å oppnå en bedre administrasjon og et bedre arbeidsmiljø på NAV-kontorene, foreslår ekspertgruppen at KS, Oslo kommune, ansattes organisasjoner og Arbeids- og velferdsetaten går sammen om å etablere en felles tariffavtale for ansatte ved NAV-kontor.

Oslo og Bergen har, sammen med enkelte andre kommuner, valgt å ha to ledere for NAV-kontoret. Ekspertgruppen ser ingen grunn til å betvile den generelle innsikten at en organisasjon yter best når den har én leder og ikke flere. Ekspertgruppen har imidlertid ikke gått detaljert inn på lederskap, organisering, samarbeid, tjenesteyting og resultater i kontorer med en eller todelt ledelse. Vi har imidlertid merket oss at evalueringer tyder på at læringsevnen på lokale NAV-kontorer er større under enhetlig enn under todelt ledelse. Endringene

ekspertgruppen foreslår vil gi likere rammebetingelser for statlig og kommunal del av NAV-kontoret. En felles tariffavtale vil trekke i samme retning. Ekspertgruppen anbefaler at NAV fylke og de aktuelle kommunene finner frem til hvordan de over tid kan etablere felles ledelse ved NAV-kontorene.

9.4 Organisering

Ekspertgruppen mener det må utvikles myndige NAV-kontor gjennom å innføre et mindre detaljert og mer samordnet styringsregime og legge til rette for et lederskap som gjennom et større faglig handlingsrom og mer integrerte kontorer, kan tilby helhetlige og individuelt tilpassede tjenester til brukerne. En utvikling i denne retningen har implikasjoner for hva som er en hensiktsmessig organisering av NAV, og må samtidig ses i sammenheng med en fremtidig kommunereform.

Som påpekt i kapittel 5 ble det ved etablering av egne forvaltningsenheter inngått en såkalt minimumsgaranti, hvor kontor med tre statlige ansatte eller færre ikke skulle få redusert statlig bemanning. Dette kunne være en hensiktsmessig ordning for å sikre stabilitet i en turbulent periode. Denne garantien har også blitt opprettholdt senere selv om flere tjenester har blitt flyttet ut av kontoret og stadig flere tjenester blir forenklet gjennom digitaliserte løsninger. Med bakgrunn i dette er derfor små NAV-kontor relativt sett bedre bemannet enn kontor bemannet utover minimumsgarantien. Etatens egen ressurskartleggingsundersøkelse underbygger også dette. Kostra-tall gir også en indikasjon på at det er stor variasjon i ressursbruk på NAV-kontoret fra kommune til kommune. Arbeids- og velferdsetaten må kunne disponere egne ressurser friere enn i dag, dersom en skal utvikle mer myndige NAV-kontor som driver tettere og mer individuell arbeidsrettet oppfølging. Dette betyr etter ekspertgruppens mening at etaten ikke skal være låst til et minste antall ansatte ved små kontorer. Dagens minstegaranti foreslås opphevet.

Dagens lovverk åpner for å sikre NAV-kontorets tjenester til brukerne i kommunen gjennom kontor som fysisk er plassert i annen kommune. Denne utviklingen er allerede i gang, men ekspertgruppen mener utviklingen må gå raskere slik at det kan frigjøres mer ressurser til oppfølging av brukere og minske bruken av ressurser til administrering av mange småkontor. Pr. mars 2015 er det sju NAV-kontor som hver dekker to kommuner, samt ett kontor som dekker tre kommuner.

Videre er det etablert såkalte tjenesteområder rundt omkring i landet. Begrepet tjenesteområde både brukes og kan forstås forskjellig, men formålet med de tjenesteområdene som er etablert er å sikre god bruk av ressurser og kompetanse på tvers av NAV-kontorene i et gitt regionalt område, jf. kapittel 5. Dette letter både muligheten til å styre, koordinere og å sikre fornuftig bruk av ressurser på tvers av kontorene.

Mulige endringer i kommunestrukturen som følge av kommunereformen vil få konsekvenser for antall NAV-kontor. Ekspertgruppen peker i denne rapporten i retning av at NAV-kontorene må tillegges større myndighet og ansvar. NAV bør derfor uavhengig av kommunereformen ha som mål å etablere færre og større NAV-kontor som dekker et større område enn i dag.

De mindre NAV-kontorene vil ha flere utfordringer sammenlignet med større kontor. De vil være mer sårbar ved sykdom og fravær, da en vesentlig andel av kontorets samlede ressurser blir borte kun med enkelt fravær. Mange små kontor vil også lettere oppleve at det oppstår habilitetsproblemer, fordi deler av kontorets brukere kan være naboer eller slektninger, dersom de ansatte også bor i kommunen. Ekspertgruppen peker også på at

NAV-kontoret i større grad enn i dag skal sørge for å ha mange nok kompetente medarbeidere som kan jobbe ut mot arbeidsgiverne og dekke naturlige arbeidsmarkedsområder. Dette vil også være en utfordring for små kontor å få til på en god måte. Større fagmiljø, samlet på færre og større kontor, vil lettere kunne dekke naturlig arbeidsmarkedsområder på en mer kompetent og koordinert måte. Ekspertgruppen mener at det bør opprettes tjenesteområder der hvor det blir klart at kommuner planlegger å slå seg sammen. På den måten kan man raskt få på plass større fagmiljøer som kan gi innbyggerne bedre tjenester, og få en mer smidig kommunesammenslåing for NAV-kontorets del.

I rapporten fra Vabo-utvalget om kommunereform, angis det en anbefalt minimumsstørrelse på antall innbyggere i en fremtidig bærekraftig kommune. Ekspertgruppen vil ikke se det som unaturlig at dette også kan være naturlige innbyggerstørrelser å legge til grunn for et NAV-kontor, men som nevnt over er det også andre faktorer som må tas med i betraktning ved etablering av større NAV-kontor, som dekker flere kommuner eller naturlige geografiske områder eller arbeidsmarkeder.

9.4.1 Nytt regionledd

Myndige NAV-kontor med større faglig handlingsrom og mer samordnede styringssignaler fra eierne gir nye muligheter når det gjelder utviklingen av Arbeids- og velferdsetatens øvrige organisering. Ekspertgruppen mener det er nødvendig å se på hva slags organisatorisk mellomnivå det kan være hensiktsmessig å ha mellom NAV-kontorene og Arbeids- og velferdsdirektoratet, og hva slags roller og ansvar et slikt mellomledd og direktoratet bør ha.

Oppgaveinnholdet på fylkesnivå er omtalt i kapittel 5.3. Ut over styrings- og rapporteringsfunksjonen har fylkesnivået i etaten viktige oppgaver i samhandling med kommunene om utvikling av NAV-kontoret og samhandling på fylkesnivå med fylkesmann fylkeskommune og de regionale enhetene til partene i arbeidslivet, som i stor grad følger fylkesgrenser. Denne samhandlingen kan være et argument for at Arbeids- og velferdsetatens mellomnivå også bør følge fylkesgrensene.

Færre kommuner med færre NAV-kontor øker muligheten for å redusere antall enheter på mellomnivå. Et myndigere NAV-kontor med økt handlingsrom faglig og økonomisk reduserer styringsoppgavene for mellomnivået. Mellomnivået i Arbeids- og velferdsetaten vil fortsatt være etatens representant i partnerskapet. Ekspertgruppen foreslår i kapittel 9.6. at mellomnivået skal ha en mer støtte/tilretteleggerfunksjon for fagutvikling enn det fylkeskontorene har i dag, for å styrke NAVs oppmerksomhet mot omverden og brukernes behov og bli en lærende organisasjon. Utviklingen i NAV i tiden fremover vil kreve tett samhandling mellom de ulike nivåene i etaten på vei mot en myndigere NAV-kontor. Dagens fylkeskontor vil spille en vesentlig rolle i denne utviklingen. Det er derfor nødvendig å sikre at kontrollspennet ikke blir for vidt for raskt. Ekspertgruppen er også kjent med at det er igangsatt en utredning av fremtidig struktur for Fylkesmannsembetene, noe som også vil være av stor betydning for de fremtidige regionale enheter i NAV. Samlet taler dette for færre, regionale enheter på etatens mellomnivå. Vi foreslår at det etableres regionale enheter på mellomnivå i etaten.

Ekspertgruppen mener at et første steg på veien mot ny regionstruktur i Arbeids- og velferdsetaten er å vurdere om det er fylkeskontor som allerede i dag kan slå seg sammen for å danne nye regionledd, og vil for eksempel peke på Agder-fylkene og Trøndelag-fylkene. I kapittel 5.3 refererte vi til at fylkesnivået i dag utfører en del fellesfunksjoner som forvaltning av leiekontrakter, driftsøkonomi, HR og anskaffelse av tiltak etc. Det kan ligge gevinster i at

disse oppgavene tilfaller større regionledd eller at de sentraliseres. Ekspertgruppen har ikke grunnlag for å si om eller i hvilken grad NAV kan spare ressurser på dette.

NAV-kontoret forholder seg i dag til to ulike enheter på fylkesnivå. Fylkesmannen har ansvar for lovtolkning/klagesaker, tilsyn og skal bistå med faglig veiledning og utvikling og ulike kompetansebidrag. Fylkesmannen har også en tvisteløsningsfunksjon dersom etat og kommune ikke blir enige. Fylkeskontoret i Arbeids- og velferdsetaten skal også bistå med veiledning og utvikling i tillegg styringsfunksjonen. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.2.

Ekspertgruppen konstaterer at både på departements- og direktoratsnivå er det faglige ansvaret samlet i en organisasjon. Arbeids- og velferdsdirektoratet koordinerer i dag i større grad enn tidligere oppdragene til henholdsvis fylkesmannsembetet og NAV fylke. Dagens tilsynsansvar hos Fylkesmannen gjelder for den del av NAV-kontoret som omhandler sosiale tjenester i NAV. Tilsynet ser f.eks. på alt knyttet til deltakelse i KVP, herunder om det er gjort en arbeidsevnevurdering, men skal ikke vurdere innholdet i denne. For NAV-kontoret som i praksis jobber helhetlig med dette, fremstår dagens todelte ansvar på fylkesnivå som fragmentert.

Ekspertgruppen har som utgangspunkt at det ville bli enklere for NAV-kontoret om det var ett regionledd å forholde seg til. Ekspertgruppen ser det imidlertid ikke som aktuelt å flytte fylkesmannens klagesaksbehandling og tilsyn til det statlige regionleddet. Vi ser det heller ikke som aktuelt å flytte det statlige styringsansvaret fra NAV fylke til Fylkesmannen. NAV-kontoret må derfor fortsatt forholde seg til to enheter på fylkes-/ regionnivå.

Ekspertgruppen legger likevel betydelig vekt på å forenkle NAV-kontorets omgivelser og å styrke utviklingskraften i NAV-kontoret. Det følger av forslagene i kapittel 9.2 at regionleddet i større grad må utvikle de statlige NAV-tjenestene gjennom benchmarking, læringsløyper, kompetanseutvikling og dialog med NAV-lederne og at fagutvikling og forbedring i større grad må skje på det lokale NAV-kontor. Dette øker muligheten for at regionalt nivå i NAV understøtter ett samordnet tjenestetilbud i NAV-kontorene.

Ekspertgruppen legger avgjørende vekt på å utvikle NAV-kontoret til en velfungerende og myndig organisasjon. Vi har pekt på at kompetanseutvikling og lokal utvikling må spille en større rolle i forbedringen av NAV-kontorene fremover. Dette øker betydningen av en samlet, koordinert støtte utenfra. Etter vår vurdering øker muligheten for dette dersom råd og veiledning kommer fra ett organ. Ekspertgruppen foreslår at Fylkesmannens veilednings- og kompetansefunksjon overfor NAV-kontorene overføres til regionkontoret i Arbeids- og velferdsetaten.

Fylkesmannens tilsynsfunksjon blir klarere ved at de ikke skal føre tilsyn med enheter de har veiledet. Fylkesmannen vil fortsatt ha ansvar for råd og veiledning knyttet til klagesaksbehandling for sosiale tjenester i NAV, og råd/veiledning knyttet til tilsynsoppfølgingen i NAV. Dette vil forutsette en fortsatt tett og god dialog mellom Fylkesmannen og regionkontoret. En overføring vil også kunne svekke forbindelsen mellom fagområdene arbeid/sosial og rus/psykiatri/helse, siden de vil ligge i to ulike organ. Dette skille er alt gjort på direktorats- og departementsnivå.

Ved å flytte Fylkesmannens veiledningsfunksjon overfor NAV-kontorene til et nytt regionledd i Arbeids- og velferdsetaten, vil denne enheten få en utvidet funksjon overfor den kommunale delen av NAV-kontoret, og dermed også overfor kommunen. Ekspertgruppen ser at det kan være krevende at regionleddet har både en eierskapsrolle til NAV-kontoret og en rådgivende funksjon. På noen områder vil dermed regiondirektøren kunne pålegge NAV-leder visse måter å løse oppgaver på, på andre områder bare gi råd. Rådsmannen vil i noen sammenhenger være en likestilt partner med regiondirektøren, i andre sammenhenger vil

kommunen få veiledning fra regionkontoret. I en slik fremtidig modell vil det være viktig å videreutvikle et godt samarbeid mellom regionleddet og Fylkesmannen for å sikre erfaringsoverføring og en samkjøring til beste for det myndige NAV-kontor.

Ut fra en samlet vurdering med særlig vekt på å samle funksjoner, for å gi NAV-kontoret færre å forholde seg til, samt styrke utviklingspotensialet, foreslår ekspertgruppen å flytte fylkesmannens oppgaver knyttet til fagutvikling og kompetansearbeide overfor NAV-kontorene til et nytt regionnivå i Arbeids- og velferdsetaten.

Utvikling av myndige NAV-kontorer og et reformert fylkes-/regionskontor, vil også bety at Arbeids- og velferdsdirektoratet må endres. Direktoratet vil fortsatt styre etaten, støtte og utvikle NAV og være rådgiver for departementet. Støtte- og utviklingsfunksjonen vil endre karakter og bevege seg i retning av prosessstøtte, dokumentasjon, oppsummeringer og sammenstilling av erfaringer på tvers av kontorer. IKT-utviklingen må i større grad prioriteres og spesifiseres av NAV-kontorene for å sikre at endringer i størst mulig grad understøtter den videre utvikling av NAV-kontorene. Direktoratet vil ha behov for medarbeidere med reell spisskompetanse på sentrale utfordringer i arbeids- og velferdspolitikken. Disse medarbeiderne vil være sentrale sparringspartnere for NAV-kontorene og regionleddet i deres forbedrings- og utviklingsarbeid. Rådgivningsfunksjonene overfor departementet vil være avhengig av at direktoratet har en god forståelse av hvordan NAV-kontorene jobber, hva det er som fremmer gode resultater og hvor utfordringene ligger. Direktoratet vil i større grad måtte evne å trekke på operativ kompetanse og omforme denne til politikktilrådninger for å understøtte departementet på en god måte. Det vil være vesentlig at det er kort avstand mellom nivåene i etaten til NAV-kontoret slik at informasjon flyter godt begge veier.

Ekspertgruppen legger til grunn at eventuelle frigjorte ressurser i denne omleggingen benyttes til å styrke brukeroppfølgingen i NAV-kontorene.

9.5 Tjenesteinnhold/oppgavefordeling

For at NAV skal kunne drive tettere oppfølging av sine brukere, og dessuten ha en mer aktiv rolle i arbeidsmarkedet, er det viktig å øke arbeidsmarkedskompetansen i NAV. I kapittel 7 foreslår ekspertgruppen derfor at den statlige delen utvider sin oppgaveportefølje i NAV-kontoret ved at arbeidslivssentrene legges inn der. I kapittel 4 beskrives de økende utfordringene for NAV-kontoret som er knyttet til å gi arbeidsrettet oppfølging til en innvandrerguppe i utvikling. NAV Intro har spesialkunnskap om denne gruppen. Ekspertgruppen mener disse enhetene må legges til NAV-kontoret i de fem fylkene de er og at øvrige fylker må sikre at kompetansen for å bistå denne brukergruppen må være god nok. En kommunereform i retning av større og mer robuste kommuner, med påfølgende større NAV-kontor, vil dessuten legge til rette for at oppgavene til ALS og Intro kan ivaretas av NAV-kontoret på en bedre måte enn ved dagens organisering.

I kapittel 6 beskrives tjenesteinnholdet i NAV-kontoret som både stort og differensiert. Kommunene kan utover minimumsløsningen legge inn andre kommunale tjenester i NAV-kontoret. Tendensen er at store kommuner holder mange tjenester utenfor NAV-kontoret, mens de mindre kommunene legger inn flere oppgaver. Et bredt kommunalt oppgavespekter kan i utgangspunktet bidra til mer effektiv samhandling mellom NAV-kontorets arbeidsrettede oppgaver og til tilgrensende kommunale oppgaver, men samtidig svekke arbeidsfokus. Det kommunale oppgaveinnholdet i NAV-kontoret har vært gjenstand for

diskusjoner og vi finner argumenter både for og i mot en bred eller smal kommunal portefølje.

Partnerskapet mellom stat og kommune har vært et sentralt element i gjennomføringen av NAV-reformen. Oppsummering av erfaringer spriker og varierer mye. De enkelte partnerskap skal også omhandle de tjenester kommunene velger å legge inn i det enkelte NAV kontor. Tjenesteinnholdet i de enkelte NAV-kontor varierer mye, jf. kapittel 5. Dette betyr at det i alle kommuner i dag er en arbeidsdeling mellom NAV-kontoret og de øvrige samarbeidende tjenester, avhengig av hvilke tjenester som inngår i NAV-kontoret. Således er det i dag et eksisterende grensesnitt mellom stat og kommune – uavhengig av partnerskapet. Etter sju år med erfaring i partnerskap og arbeidsdeling, er det naturlig å vurdere om de rammene vi har for dette fungerer optimalt og i hvilken grad dette understøtter reformens mål og skjer til brukernes beste. Det er liten tvil om at det finnes rom for forbedringer, både i partnerskapet og i arbeidsdelingen mellom stat og kommune og mellom NAV-kontor og øvrige tjenester.

Det er viktig å bevare grunntanken med et godt, aktivt og forpliktende partnerskap mellom stat og kommune. I lys av dette og de endringer og utvikling vi nå ser hva gjelder kommunestruktur, oppgave og arbeidsdeling, mener utvalget det er naturlig å se nærmere på denne arbeidsdelingen, herunder også partnerskapet slik vi i dag kjenner det. En etablering av mere robuste kommuner skaper mulighet for bedre og bredere fagmiljøer, noe som igjen gir mulighet til å vurdere dagens oppgavefordeling mellom stat og kommune på NAV området. Det må likevel være spørsmålet om hva som gir best tjenester for brukerne som vil være avgjørende for de organisatoriske og strukturelle valgene som skal tas.

Fra statlig side har det vært et ønske om mest mulig lik tjenesteinnhold, mens for kommunene har lokale forhold og behov vært styrende i valg av løsninger. Imidlertid er det ingen forskning som gir entydig svar på den beste løsningen. Ekspertgruppen mener derfor at det fortsatt bør være lokal handlefrihet i valg av kommunalt tjenesteinnhold i NAV-kontoret ved at etaten og kommunen kan avtale at også andre kommunale tjenester kan inngå i kontoret. Dette vil etter ekspertutvalgets vurdering også være naturlig med tanke på i større grad å legge til rette for myndige NAV-kontor.

I kapittel 5 mener ekspertgruppen at en framtidig kommunereform også gjør det naturlig å se nærmere på arbeidsdelingen mellom stat og kommune. Tiltaksinnsats som blant annet må styrkes ved økt ledighet bør etter ekspertgruppens vurdering staten ha ansvaret for. Når det gjelder innsats knyttet til brukergrupper som står langt unna arbeid og har få muligheter på arbeidsmarkedet, mener ekspertgruppen at kommunenes ansvar bør utvides. Ekspertgruppen støtter forslaget i Meld. St 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner om å utrede nærmere om kommunenes ansvar når det gjelder tiltaksinnsats knyttet til brukergrupper som står langt unna arbeid og har få muligheter på arbeidsmarkedet bør utvides til å gjelde VTA (varig tilrettelagt arbeid). Dette er en type tiltak som ikke har overgang til arbeid som sitt hovedmål, og hvor kommunene i dag har en rekke tilbud som kan sies å overlappe med statlige tiltak.

9.6 Kompetanse- og kunnskapsutvikling

Kompetanse i arbeids- og velferdsforvaltningen er beskrevet i kapittel 5.2.6. Det framgår der at NAV-kontorene har en relativ stor andel ansatte med høyere utdanning (universitets- og høyskoleutdanning av høyere eller lavere grad). Denne andelen har økt de siste årene, og økningen har vært større for NAV-kontorene enn for øvrige enheter i NAV. Sosialarbeiderne

utgjør den største yrkesgruppen (40 pst.) av de tilsette ved lokalkontorene. Forvaltningsenhetene har mer juridisk kompetanse.

Undersøkelser blant statlige ansatte ved NAV-kontorene viser at de fleste får brukt kompetansen sin. Samtidig oppgir en del at den oppfølgingskompetansen de har ikke er blitt tatt i bruk. Noen, og særlig de med sosialfaglig utdanning, oppgir at deres egen profesjons- og fagkompetanse er blitt nedvurdert som følge av utformingen av nye yrkesroller. Oppfølging av brukerne er dels fortrenget av byråkratisk arbeid som følge av tungvinte fagsystemer, manglende datadeling på tvers av stat og kommune, og mange forvaltningsoppgaver. Det kan ellers påvises en tydelig utvikling i retning av at veilederne i NAV-kontorene nå dekker et mindre tjeneste- og kompetansespekter sammenlignet med i den tidlige reformfasen. Dvs. en utvikling mot mer spesialiserte roller og kompetanser.

9.6.1 Kompetanse- og kunnskapsbehov

Generelt sett synes NAV-kontorene å ha kompetanse til å kunne håndtere sine oppgaver. En stor andel av nye medarbeidere til kontorene rekrutteres i dag fra høyere utdanning og/eller spesifikk studieretning. Dagens utdanningsnivå tilsier at det ikke skulle være noe ekstra behov for medarbeidere med høyere utdanning utover den trendmessige økningen i andelen med høyere utdanning. Ekspertgruppen har imidlertid merket seg at de med høyest utdanning i større grad enn andre søker seg over i andre stillinger. Det er en tendens til å bruke ansettelse i NAV som en inngangsport til arbeidslivet og som et springbrett for en yrkeskarriere utenfor NAV.

Ulike undersøkelser av kompetansebehovet blant ansatte og ledere i NAV-kontorene viser et sammensatt bilde. Noen mener at kontorene har tilfredsstillende kompetanse, mens andre mener at de bare i noen grad har riktig kompetansesammensetning. Arbeidslivskompetanse og kompetanse i brukeroppfølgingen knyttet blant annet til skjønnsanvendelse, arbeidsmetodikk og bruk av IKT, har i ulike sammenhenger - blant annet i overordnet kompetansestrategi for NAV - vært nevnt som områder hvor NAV-kontorene trenger et løft.

Ekspertgruppens forslag om tettere og mer arbeidsrettet oppfølging av brukerne, en mer framtrædende rolle i arbeidsmarkedet for NAV-kontorene og et myndig NAV-kontor, vil medføre økt kompetansebehov på dels de samme områdene. Disse forslagene vil innebære mindre statlig styring, mer integrerte kontorer og et større faglig handlingsrom for NAV-kontorene når de skal løse sine oppgaver, altså et mer profesjonalisert NAV. Økt delegering av myndighet og større faglig handlingsrom for kontorene til å tilpasse tjenestene for å oppnå sine mål, innebærer at kompetansen blir enda viktigere enn i dag for å sikre gode tjenester.

Ekspertgruppen ser behov for kompetanseutvikling blant annet på følgende områder:

- Økt arbeidsmarkedskunnskap både på mikro- og makronivå (blant annet bedre kunnskap om lokale og regionale arbeidsmarkeder, og hvordan arbeidslivet fungerer, kunnskap om samhandling med og bistand til arbeidsgiverne mv)
- Bedre kompetanse i brukeroppfølgingen knyttet blant annet til skjønnsanvendelse og bruk av IKT, og et kompetanseløft i tilknytning til arbeidsmetodikk og spesielt vanskelige og krevende oppgaver, som for eksempel arbeidsevnevurderinger
- Bedre lederkompetanse på NAV-kontorene, blant annet for å drive strategisk utviklingsarbeid, og å være pådriver for innovasjon og organisatorisk læring
- Økt kompetanse om brukergrupper med betydelig bistandsbehov, som for eksempel enkelte innvandrergupper og personer med sammensatte behov, som sikrer at disse får den nødvendige bistand til å komme i arbeid og aktivitet

Kompetanse forutsetter kunnskap på saksområdet som den enkelte NAV-veileder arbeider med. I *Meld. St. 13 (2011-2012) Utdanning for velferd* som ble lagt fram våren 2012, framgår det at arbeids- og velferdsforvaltningen har et relativt svakt kunnskapsfundament for den brukernære yrkesutøvelsen og når det gjelder effekter av tiltak og bruk av prosedyrer i brukeroppfølgningen. Meldingen påpeker at det finnes få miljøer som har god og bred kompetanse på mer praksisrettet forskning og at det er få forskere med forskerkompetanse på området. Arbeids- og velferdsforvaltningen synes også å ha en svak forankring til relevante forskningsmiljøer og utdanningsinstitusjoner som rekrutterer ansatte til ulike stillinger i forvaltningen. Bedre kunnskap på kompetansesvake områder som nevnt foran og utfordringer knyttet til forskning og utdanning, er også påpekt i kunnskapsstrategien for NAV.

Ekspertgruppens forslag om å flytte arbeidslivssentrene inn i NAV-kontorene vil i noen grad kunne dekke opp kontorenes behov for bedre kompetanse og kunnskap om arbeidsmarkedet og virksomhetene.

9.6.2 To arenaer for læring

NAVs tradisjoner og unike organisering gir store læringsutfordringer. Samtidig har NAV et kontinuerlig behov for læring og utvikling. Dette følger av NAVs omfattende samfunnsoppdrag, som består i å levere helhetlige tjenester på et høyt nivå til en stadig mer sammensatt befolkning.

Tradisjonelt skiller en mellom to hovedarenaer for læring – henholdsvis utdanningsinstitusjonene og formell kunnskapsutvikling som en arena, og den lærings- og erfaringsutviklingen som skjer gjennom yrkesutøvelsen som en annen arena. Ekspertgruppen vil understreke at begge disse to arenaene er viktige for at arbeids- og velferdsforvaltningen/NAV-kontoret skal få utviklet nødvendig kompetanse og kunnskap til å ivareta sine samfunnsoppdrag. Det må være et mål at NAV er en kunnskapsbasert tjeneste som kjennetegnes av kvalitet, effektivitet og gode brukeropplevelser.

Ekspertgruppen er kjent med at det nå pågår prosesser og er igangsatt tiltak, og særlig da på utdanningsarenaen, som vil kunne understøtte forslagene om en mer kompetent og kunnskapsbasert brukeroppfølgning, et myndig NAV-kontor som har kompetanse om arbeidsmarkedet og arbeidslivets behov.

På utdannings- og forskningssiden er *Meld. St. 13 (2011-2012)* som ble lagt fram våren 2012 viktig. Et hovedbudskap i meldingen er at utdanning og forskning skal framskaffe kunnskap og kompetanse som i større grad enn i dag er innrettet mot tjenestenes behov, og at førstelinjetjenesten på de ulike tjenesteområdene (helse, barnevern, arbeid og velferd) må bli mer kunnskapsbasert. Meldingen understreker betydningen av godt samspill og samarbeid mellom de helse- og sosialfaglige utdanningene, forskning og tjenestene for å sikre kunnskapsbasert tjenesteutøvelse og bedre tjenester gjennom videreutvikling og innovasjon. Dette tilsier i følge meldingen at disse utdanningene bør ha sterke fagmiljøer som driver, kjenner til og bruker forskning

Videre påpekes at helhetlige brukerforløp og samhandling på tvers av tjenester og forvaltningsnivåer, tilsier at de ulike utdanningsgruppene må bidra med hver sin kompetanse i et fleksibelt samarbeid og at ingen enkelt profesjon vil kunne gi brukerne et fullgodt tilbud alene.

Som ledd i oppfølgingen av *Meld. St. 13 (2011-2012)* er det igangsatt en rekke utviklingsoppdrag som vil kunne bidra til bedre kompetanse og kunnskap i de aktuelle tjenestene:

- En tverrdepartemental arbeidsgruppe (KD, ASD, HOD, BLD) har utarbeidet forslag til et *nytt system for styring av det faglige innholdet i helse- og sosialfagutdanningene*, som skal erstatte ordningen med statlige rammeplaner som en del av disse utdanningene har i dag. Det nye systemet skal ha et tverrsektorielt perspektiv og sikre at utdanningstilbudet i større grad enn i dag reflekterer kompetansebehovet i tjenestene. Det nye systemet er i første omgang beregnet på grunnutdanningene, men er utformet slik at det også kan innlemme videreutdanningene.
- I tilknytning til dette pågår det også arbeid blant annet med å definere kunnskapsgrunnlaget og innholdet i sosialfagene, arbeid med krav til type, omfang av og kvalitet i praksisopplæringen, og hva som skal være felles innhold i utdanningene for velferdsyrkene.
- Etablering av et nytt forskningsprogram for praksisnær forskning i regi av Norges forskningsråd (PraksisVel). Målet med det nye programmet er å styrke forskningen for helse og velferdstjenestene og samtidig bidra til å øke forskningsforankringen i fagmiljøene som gir helse og sosialfaglig utdanning. Programmet skal møte kunnskapsbehovet både i spiss og i bredde - innenfor den enkelte sektor, og gjennom sektorovergripende og tverrvitenskapelig forskning og innovasjon legge til rette for en bedre integrering av kunnskap og samhandling på tvers. På arbeids- og velferdsforvaltningens område har en særlig understreket behovet for mer kunnskap og kompetanse på arbeidsinkludering som fagfelt, og som blant annet innbefatter samhandling og samhandling med aktørene i arbeidslivet.

På bakgrunn av blant annet forslagene i Meld. St. 13 legger ekspertgruppen til grunn at det ikke er aktuelt å utvikle en egen "NAV-profesjon", dvs. et dedikert utdanningsløp som forsyner NAV med saksbehandlere og veiledere. Selv om det finnes grunner for å utvikle en NAV-profesjon, ser ekspertgruppen også en rekke hensyn som taler mot dette. For det første er det krevende å skreddersy en utdanning til en etat som har en så bred oppgaveportefølje som NAV. For det andre vil det være uheldig å avskjære seg fra å rekruttere dyktige og motiverte kandidater fra andre studier, for eksempel ulike former for samfunnsfag ved universitetene. For det tredje vil etablering av et profesjonsstudium kunne føre til mindre interesse for forskning på NAV og NAV-relaterte temaer innenfor andre vitenskapelige disipliner.

Ekspertgruppen vil understreke betydning av at Arbeids- og sosialdepartementet og NAV/kommunesektoren i de ulike pågående prosessene aktivt søker å påvirke innholdet i og utformingen av utdanningstilbudene mv. som retter seg mot NAV, slik at disse i større grad enn i dag reflekterer kunnskaps- og kompetansebehovene i organisasjonen.

Det pågår også prosesser forankret i "tjenestearenaen" som vil ha betydning for kunnskaps- og kompetanseutviklingen på områder som ekspertgruppen mener det bør satses mer på. Det dreier seg bl.a. om:

- Etablering av et kunnskapssenter på arbeids- og velferdsområdet, med oppgave å foreta kunnskapsoppsummeringer, påvise kunnskapsmangler, drive rådgivning og formidle kunnskap om effekter av tiltak mv. Senteret er foreslått etablert som en egen enhet i tilknytning til Kunnskapssenteret for helsetjenesten.
- Oppfølging av kompetanse- og kunnskapsstrategiene i NAV. Med utgangspunkt i kunnskapsstrategien er det utarbeidet en policy for samarbeid med universitetene og høyskolene som skal være retningsgivende for hvordan NAV på ulike nivåer skal forholde seg til utdanningsinstitusjonene og forskningsmiljøene som er tilknyttet disse. Fylkesleddet har blant annet ansvar for å inngå gjensidig forpliktende samarbeidsavtaler og etablere faste samarbeidsarenaer i alle fylker der det finnes

relevante høyskoleutdanninger. Et viktig mål i policyen er å bygge opp to til fire robuste universitets- og høyskolemiljøer innen 2020 med god kunnskap om NAV, som kan gi etterutdanningstilbud av høy kvalitet, og som er tilgjengelig for ansatte i hele arbeids- og velferdsforvaltningen. Satsingen skal blant annet bidra til kompetanse- og kunnskapsutvikling på de prioriterte områdene i kompetansestrategien. Som ledd i kompetansestrategien skal Arbeids- og velferdsdirektoratet innføre strategisk kompetansestyring som verktøy for å forbedre måloppnåelsen i NAV.

Fylkesmannen har i kraft av sin funksjon som tilsynsmyndighet og klageinstans for de kommunale tjenestene i NAV-kontoret en viktig rolle når det gjelder kompetanseutvikling for ansatte på kontorene som arbeider med disse sakene.

9.6.3 NAV som en lærende organisasjon

Økt delegering av myndighet og større faglig handlingsrom for kontorene til å tilpasse tjenestene, stiller krav til at NAV i større grad enn i dag, må utvikles til å bli en lærende organisasjon hvor kunnskap opparbeides og spres på en hensiktsmessig måte. Istedenfor å sikre kvaliteten i tjenestene gjennom detaljert styring skal denne i større grad sikres ved at NAV-kontoret har profesjonelle medarbeidere og en organisasjon som legger til rette for kunnskapsutvikling og innovasjon.

I forbindelse med sitt arbeid har ekspertgruppen fått laget et notat om NAV som lærende organisasjon.¹⁷⁶ I notatet fremhever forfatterne at læring i organisasjoner kan foregå på minst tre nivåer: individ, gruppe og organisasjon. Ekspertgruppen vil påpeke at alle tre nivåer er viktig, men deres relative betydning vil blant annet avhenge av den bestemte organisasjonens egenart og dets omgivelser mv.

Notatet påpeker at noe av det som gjør spørsmål om læring i NAV med utgangspunkt i NAV-kontorene så komplekst, er at de har bruk for ulike former for kunnskap samtidig, og at mange læringsprosesser også opptrer simultant. Organisasjoner med ulike oppdrag og ulik organisering, lærer på forskjellige måter. Notatet knytter derfor ulike læringsprosesser i NAV til ulike idealtypiske læringsformer som er utviklet innenfor organisasjonsstudiene. Eksempler på dette er læring i form av standardisering av ferdigheter og erfaring, læring i form av profesjonell kunnskap og læring i form av nyskaping, prøving og feiling (forsøks- og utviklingsarbeid).

I likhet med synspunktene som framkommer i notatet mener ekspertgruppen at læring som standardisering av ferdigheter og erfaring, er den læringsformen som synes å ha størst innvirkning på NAV-kontorenes organisering og oppgaveløsning i dag. Dette implementeres i form av ulike standarder for den individuelle oppfølgingen, i retningslinjer, rutiner og standardiserte opplæringsprogrammer. En utfordring med denne type læring er at ønsket om standardisering kan være vanskelig å gjennomføre på områder som er av skjønnsmessig og utviklingsmessig art, og hvor oppgaveløsninger er avhengig av samarbeidet med eksterne aktører. Læring gjennom standardisering kan dessuten komme i konflikt med den profesjonelle selvforståelsen til veilederne på kontoret, og det kan være utfordringer knyttet til kompetansen på de ulike IKT-systemene.

Etter ekspertgruppens vurdering synes NAV ikke å ha funnet den riktige balansen mellom læring knyttet til standardisering, og læring knyttet til kontorets mål om å gi profesjonell

¹⁷⁶ Ann-Helen Bay, Eric Breit, Anne Skevik Grødem, Knut Fossetøl og Lars Terum: "Notat til ekspertgruppe Gjennomgang av NAV", 3 mars 2015

bistand til enkeltmennesker, de utviklingsoppgavene partnerskapet innebærer og det omfattende samfunnsoppdraget det har. Store og komplekse organisasjoner som NAV vil ha behov for en viss grad av standardiserte læringsmekanismer for å sikre likebehandling og effektivitet. Slike standarder må imidlertid mer fungere som veiledning for praksis enn som absolutte krav.

Videre tilsier et mer myndig NAV-kontor og større faglig autonomi for den enkelte NAV-veileder, etter ekspertgruppens vurdering også at det må legges mer vekt på læring gjennom utøvelsen av en profesjonell veilederrolle, der bruk av profesjonelt skjønn i oppgaveløsningen står sentralt. Kombinert med mer samordnede styringssignaler mellom stat og kommune vil dette kunne skape mer integrerte kontorer, og en bedre balanse mellom ulike kunnskapsgrunnlag som i varierende grad finnes i NAV-kontorene. Hovedtyngden av kompetanseutvikling i kontorene vil skje i form av læring knyttet til arbeidssituasjonen. Arbeids- og velferdsdirektoratet i samarbeid med kommunesektoren bør vurdere behovet for en strategi for lokal læring knyttet til skjønns- og utviklingspregete oppgaver.

Utvikling av profesjonell kunnskap som også innbefatter arbeidsmarkedskompetanse er en viktig oppgave for utdanningene som retter seg mot NAV, både som del av grunnutdanningene og i ulike videre- og etterutdanningstilbud.

Dagens ansatte i NAV-kontorene består av ca 60 pst. som ble innlemmet fra de tidligere etatene og ca 40 pst. nyrekrutterte. Det er viktig at kompetansen og erfaringene disse har tilegnet seg understøttes av et etterutdanningstilbud. Det foreligger som nevnt samarbeids- og intensjonsavtaler mellom NAV og Universitets- og høyskolesektoren i noen fylker. Etter ekspertgruppens vurdering bør samhandlingen med UH-sektoren styrkes gjennom etablering av et program for etterutdanning. Å styrke kompetansen på særlig krevende oppgaver, som for eksempel arbeidsevnevurderinger, vil være en viktig oppgave for et etterutdanningsprogram.

Økt vekt på kompetanse, utviklingsrettet arbeid og innovasjon stiller store og til dels endrede krav til ledere i NAV-kontoret. For å styrke lederrollen, og bidra til at det er attraktivt å være leder i NAV foreslår ekspertgruppen at det etableres et lederprogram for ledere i NAV-kontor inspirert av lederutdanningen innenfor utdanning og helse. Styrken til disse lederprogrammene er at de kombinerer kompetanseutvikling i ledelse med relevant fagkunnskap, noe som også er viktig for utvikling av ledere i NAV.

Mer vekt på lokalt utviklingsarbeid og innovasjon fordrer en sentralt forankret strategi, og at NAV-kontorene tilføres økonomiske ressurser til dette. Kontorene vil også trenge tilførsel av kompetanse i og med at dette er nye oppgaver som de fleste av de ansatte har arbeidet lite med. For å sikre en effektiv ressursbruk og understøtte kvalitetsutviklingen på praksisfeltet i NAV, foreslår ekspertgruppen at det etableres utviklings-/kompetanseenheter forankret på fylkes-/et nytt regionalt nivå. Det kan også vurderes om store kontorer eventuelt også skal få anledning til å opprette slike enheter. Målet med en slik organisering er å sikre at det arbeides dedikert med læring og utvikling til dels parallelt og til dels integrert med det arbeidet som gjøres i linjen. Dette kan bidra til at erfaringer og kunnskap fra lokalkontorene blir videreutviklet og implementert i hele organisasjonen. Enhetene må også bygge bro mellom utdanning, forskning og praksis, og bidra til at det tas kunnskapsbaserte beslutninger i tjenesten og i forvaltningen. Som en viktig del av styrkingen på dette området foreslår ekspertgruppen at det utvikles informasjons- og læringsløyper for formidling og implementering av kunnskap fra forskning, forsøks- og utviklingsarbeid, både i og mellom NAV-kontor og mellom ulike nivåer i NAV.

Kunnskaps- og kompetanseutvikling handler blant annet om å bruke NAV-kontoret som en læringsarena. Det dreier seg om å ha erfaringsbasert læring i fokus ved å sette ord på ”den tause kunnskapen” som den profesjonelle NAV-veilederen tilegner seg i yrkesutøvelsen og som ofte er vanskelig å systematisere, og å utveksle erfaringer og ta med seg felles erfaringer i videre arbeid. Dette krever at det eksisterer formelle arenaer for refleksjon og debatt om hva som er god veiledning og oppfølging på spesifikke områder, på lokalkontorene og/eller på regionalt nivå.

I utviklingen av NAV som en lærende organisasjon vil det etter ekspertgruppens vurdering i tillegg være viktig å utnytte de mulighetene som ligger i å aktivisere de ressursene som allerede er tilgjengelige som ”kunnskapsbanker” for lokalkontorene, men som kanskje ikke alltid brukes på måter som utløser potensialet. Slike ressurser kan inkludere lokalpolitikere og lokale organisasjoner, brukerpaneler, og de NAV-ansattes representanter i organer for medbestemmelse. Gjennom å utvikle tiltak som søker å mobilisere disse lokale ressursene i det videre lærings- og innovasjonsarbeidet i NAV innenfor de forvaltningspolitiske rammene, kan NAV-kontoret få erfaringer og innsikter som ellers ikke vil være tilgjengelig gjennom de ”ordinære kanalene”. Myndiggjøring av NAV-kontorene på lokalt nivå handler også om hvordan NAV-leder, fylkesdirektør og kommunene kan bruke partnerskapsmøtene aktivt for å utvikle kontoret videre.

Læring gjennom (prosjektbasert) utviklingsorganisering er rettet mot å løse problemer og skape ny kunnskap, for eksempel gjennom nye metoder eller verktøy. Her vil forsøksvirksomhet stå sentralt, som typisk forutsetter samarbeid på tvers mellom aktører med ulike kompetanse. Det nye forskningsprogrammet for praksisnær forskning i regi av Norges forskningsråd (PraksisVel) er viktig i denne sammenheng, og bør kunne bidra med forskningsbasert kunnskap av høy relevans for NAV-kontorene. Generelt må programforskningen på arbeids- og velferdsområdet i regi av Norges forskningsråd bidra til å få fram mer kunnskap om samordnings- og samarbeidsutfordringene i skjæringspunktet mellom helsetjenester, Arbeids- og velferdsetaten og de arbeidsrettede tiltakene. Dette er viktig blant annet for å sikre helhetlige og effektive brukerforløp som favner både helse- og arbeidsdimensjonene. NAV bør også bruke egne FoU-midler til dette, eventuelt bruke en andel av midlene som er avsatt til Raskere tilbake for systematisk bygging av kunnskap om effekter av innsatsene.

Det gjennomføres i dag en del forsøks- og utviklingsarbeid også i NAV. Et godt eksempel her er forsøket i Hedmark om konsekvent praktisering av aktivitetskravet etter åtte ukers sykmelding som nå blir implementert i hele etaten. Dette forsøket er imidlertid mer blant unntakene. Et generelt inntrykk fra disse satsingene er at forankring og videreføring er en utfordring, og at potensielle læringseffekter ved forsøksvirksomheten ikke alltid følges opp, verken med veiledning eller med tilrettelegging for informasjonsutveksling. Etter ekspertgruppens vurdering bør forsøks- og utviklingsarbeid få høyere status i NAV, og forholdet mellom løpende drift og utvikling bør bli et av de viktigste omdreiningspunktene for videre utvikling av NAV.

Ekspertgruppen vil understreke at det må legges opp til en systematisk kunnskapsoppbygging om effekter av ulike tiltak og hva som er god praksis. Tiltak som ikke er dokumentert effektive, bør anses som utprøvende og må evalueres med tanke på effekt før det implementeres og regnes som et etablert tiltak/tilbud. NAV bør bidra til mer forskning og evalueringer av tiltak og ulike prosjekter som iverksettes i NAV, blant annet ved i større grad å gjennomføre endringer og utprøvinger i kontrollerte former, i samarbeid med forskningsmiljøer. Et eksempel på en slik utprøving er evalueringen av Senter for jobbmestring som er et tiltak fra NAV som skal hindre at personer med lettere psykiske

lidelser faller ut av arbeidsmarkedet og hjelpe de som alt har falt ut tilbake til jobb. Tiltaket er evaluert gjennom en randomisert kontrollert multisenterstudie.

Ekspertgruppens ambisjon om å styrke NAV-kontorets evne til å lære av sine erfaringer og til å utvikle sin kompetanse stiller krav til alle nivåer i NAV. Utviklingsarbeid, erfaringsutveksling og læring må i større grad forankres og skje lokalt, i nært samarbeid med fylkes-/ev et framtidig regionnivå, der også forskningsmiljøer vil ha en viktig rolle. Arbeids- og velferdsdirektoratet, fylkes-/ev regionkontorene i samarbeid med kommunesektoren må koordinere kunnskapsutviklingen og ha et hovedansvar for å fremme læring i NAV, forankre læringsprosessene i organisasjonen, og utvikle sine nøkkelroller for at NAV skal bli en lærende organisasjon. Det handler også om å utvikle en ledelseskultur som i tillegg til å være resultatorientert også er fasiliterende. Arbeids- og velferdsdirektoratet, i samarbeid med den kommunale styringslinjen, bør legge mer vekt på å tilrettelegge for fagbasert lokalt utviklingsarbeid, og stimulere og bistå det regionale nivået i samhandlingen med forskningsmiljøer og utdanningsinstitusjoner. Arbeids- og velferdsdirektoratet må også sørge for å initiere kompetanseutviklingsprogrammer, gjøre bidrag fra ulike forskningsmiljøer mv kjent for hele organisasjonen og bistå i etablering av lærings- og informasjonssløyfer.

I et læringsperspektiv er det viktig å styrke samarbeidet mellom stat og kommune om lokalt utviklingsarbeid. Dette vil ikke minst handle om å styrke kunnskapen om partnerskapet generelt og hvordan dette praktiseres lokalt, og å utvikle arenaer for dialog og forhandlinger.

9.7 Oppsummering og forslag

NAV-kontoret er gjennom de overordnede rammevilkårene i form av lover, forskrifter og økonomiske rammer underlagt en betydelig styring. I videre utvikling av lov- og regelverk må en søke å utvide det lokale handlingsrom.

NAV-kontoret får i dag svært ulike rammebetingelser fra sine to eiere når det gjelder graden av egenproduksjon/ eksterne kjøp av tjenester og sentralisering/delegering av myndighet. Et myndig NAV-kontor forutsetter at den statlige og kommunale delen av NAV-kontoret kommer nærmere hverandre, slik at de kan levere bedre tjenester til brukerne.

Det er en større ubalanse i hvordan stat og kommune styrer og følger opp NAV-kontorene enn det som kan forklares ut i fra forskjellene i kommunale og statlige oppgaver i NAV-kontoret, og ekspertgruppen mener dette blant annet har bakgrunn i at Arbeids- og velferdsetaten praktiserer en for detaljert styring på ulike områder. Det første gjelder mål- og resultatstyringen gjennom målekortet. Det andre gjelder styringen av arbeidsmarkedstiltakene som etter gruppens vurdering har så mange styringskrav at det reduserer mulighetene til å tilpasse bruken til individuelle behov. Ekspertgruppen mener også at standarder og veiledere i NAV-kontoret i for stor grad praktiseres som prosedyrer som skal følges, enn som veiledere som kan være nyttige i det daglige arbeidet. For kommunal del av NAV mener ekspertgruppen at det er behov for noe styrking av kommunens styringsmulighet.

Mer samordnede styringssignaler mot NAV-kontoret gir større faglig handlingsrom. Det gjør at lederrollen blir viktigere for å sikre gode tjenester til brukerne. NAV-kontor lederen kan i mindre grad basere seg på å følge opp detaljerte styringssignaler, men må ta et helhetlig ansvar for hvordan kontoret jobber for å få flere brukere til å forbli/komme i jobb. Ekspertgruppen mener også at lederne i større grad, enn i dag må benytte det handlingsrommet som allerede ligger i partnerskapet.

Et mer myndig NAV-kontor med større faglig handlingsrom innebærer at en del av ansvaret for kompetanse- og kunnskapsutvikling bør flyttes ut av Arbeids- og velferdsdirektoratet og nedover til et nytt regionalt mellomledd og til NAV-kontoret. Større og færre NAV-kontor i forbindelse med en ny kommunestruktur legger også til rette for å opprette et nytt regionledd i Arbeids- og velferdsetaten og legge ned fylkesleddet. For å samle ansvaret for faglig veiledning og rådgiving til NAV-kontoret mener ekspertgruppen det bør vurderes å flytte fylkesmannens veiledningsfunksjon overfor NAV-kontorene til et nytt regionnivå i Arbeids- og velferdsetaten.

Ekspertgruppen mener at det fortsatt bør være lokal handlefrihet i valg av kommunalt tjenesteinnhold i NAV-kontoret, dvs. at etaten og kommunen kan avtale at også andre kommunale tjenester kan inngå i kontoret. Dette vil etter ekspertgruppens vurdering også være naturlig med tanke på i større grad å legge til rette for myndige NAV-kontor. Når det gjelder framtidig oppgavefordeling mellom stat og kommune mener ekspertgruppen, som det også ble foreslått i *Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* å utrede nærmere om kommunenes ansvar når det gjelder tiltaksinnsats knyttet til brukergrupper som står langt unna arbeid og har få muligheter på arbeidsmarkedet bør utvides til å gjelde varig tilrettelagt arbeid/ varig tilrettelagt arbeid i ordinær bedrift (VTA/VTO). Dette er en type tiltak som ikke har overgang til arbeid som sitt hovedmål, og hvor kommunene i dag har en rekke tilbud som kan sies å overlape med statlige tiltak.

Generelt sett synes NAV-kontorene å ha kompetanse til å kunne håndtere sine oppgaver. En stor andel av nye medarbeidere til kontorene rekrutteres i dag fra høyere utdanning og/eller spesifikk studieretning. Ulike undersøkelser av kompetansebehovet blant ansatte og ledere i NAV-kontorene viser imidlertid et sammensatt bilde. Noen mener at kontorene har tilfredsstillende kompetanse, mens andre mener at de bare i noen grad har riktig kompetansesammensetning.

Økt delegering av myndighet og større faglig handlingsrom for kontorene til å tilpasse tjenestene for å oppnå sine mål, innebærer at kompetansen blir enda viktigere enn i dag for å sikre gode tjenester. Ekspertgruppen ser behov for kompetanseutvikling på følgende områder: arbeidsmarkedskunnskap, brukeroppfølgning, lederkompetanse og kompetanse om brukergrupper med betydelig bistandsbehov. Ekspertgruppen er kjent med at det nå pågår prosesser og er igangsatt tiltak, og særlig da på utdanningsarenaen, som vil kunne understøtte forslagene om en mer kompetent og kunnskapsbasert brukeroppfølgning, et myndig NAV-kontor som har kompetanse om arbeidsmarkedet og arbeidslivets behov. I tillegg mener ekspertgruppen det er behov for tiltak for å utvikle NAV som en lærende organisasjon.

Ekspertgruppen foreslår:

- NAV-kontorene må gis større frihet til å gi brukerne individuelt tilpassede tjenester og ha større frihet til å bestemme hvordan tiltaksmidlene skal benyttes.
- Både styring og rapportering må i større grad legge vekt på resultater for brukerne og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter. De to eierne av NAV-kontoret må få en likere forståelse av utøvelsen av mål- og resultatstyring.
- Kvalitetssikring og kontroll må flyttes fra prosedyrestyring og etterlevelse av dokumentasjonskrav til evaluering av møtene med bruker og resultatene av møtene.
- Det anbefales en felles tariffavtale for NAV. Ekspertgruppen mener ulike lønns- og arbeidsvilkår utgjør unødige barrierer for å skape integrerte NAV-kontor. En felles tariffavtale vil gjøre det enklere å utvikle en felles personalpolitikk for hele kontoret.
- Evalueringer tyder på at læringsevnen på lokale NAV-kontorer er større under enhetlig enn under todelt ledelse. NAV fylke og de aktuelle kommunene bør jobbe for at alle NAV-kontor på sikt ledes av én leder.

- Minimumsgarantien for NAV-kontor med færre enn 3 ansatte fra statlig side avvikles, slik at Arbeids- og velferdsetaten kan disponere ressursene basert på behov.
- Det må bli færre NAV-kontor med større kompetansemiljøer som kan jobbe ut mot arbeidsgiverne og dekke naturlige arbeidsmarkedsområder
- I forbindelse med kommunereformen må arbeids- og velferdsetaten vurdere å slå sammen fylkeskontorene til regionale enheter, med mål om flytte personellressurser ut til NAV-kontoret.
- NAV-kontorets omgivelser må bli mer koordinert. Fylkesmannens ansvar for faglig råd og veiledning flyttes til NAV fylke/region. Dette gir mer samlet, koordinert og konsistent rådgivning til NAV-kontoret og fylkesmannens tilsyns og klagerolle blir klarere.
- Ekspertgruppen støtter forslaget i Meld. St. 14 om å utrede nærmere om kommunenes ansvar når det gjelder tiltaksinnsats knyttet til brukergrupper som står langt unna arbeid og har få muligheter på arbeidsmarkedet bør utvides til å gjelde varig tilrettelagt arbeid/ varig tilrettelagt arbeid i ordinær bedrift (VTA/VTO).
- Det bør utarbeides et program for etterutdanning i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren, blant annet med sikte på å styrke kompetansen på særlig krevende oppgaver, som for eksempel arbeidsevnevurderinger.
- Sikre at NAV-kontorene har nødvendige ressurser til arbeidet med læring og innovasjon, og kan få faglig støtte fra utviklings-/kompetanseenheter som etableres på fylkes/ regionalt nivå, i samarbeid med utdannings- og forskningsinstitusjoner.
- Etablere et lederprogram for ledere i NAV-kontoret, for eksempel inspirert av lederutdanningen innenfor utdanning og helse, som kombinerer kompetanseutvikling i ledelse med relevant fagkunnskap.
- NAV bør bidra til mer forskning og evalueringer av tiltak og ulike prosjekter som iverksettes blant annet ved i større grad å gjennomføre endringer og utprøvinger i kontrollerte former, i samarbeid med forskningsmiljøer. Når NAV skal implementere nye tiltak eller tilbud, bør dette i størst mulig grad følges med implementeringsforskning for å vurdere effekten av tiltakene.
- Programforskningen på arbeids- og velferdsområdet i regi av Norges forskningsråd må bidra til mer forskning knyttet til samordnings- og samarbeidsutfordringene i skjæringspunktet mellom helsetjenester, Arbeids- og velferdsetaten og de arbeidsrettede tiltakene, blant annet for å sikre helhetlige og effektivt brukerforløp som favner både helse- og arbeidsdimensjonene.
- NAV må utvikles som lærende organisasjon i samarbeid mellom stat og kommune. Det må utvikles informasjons- og læringsløyper for formidling og implementering av kunnskap fra forsøks- og utviklingsarbeid, både mellom NAV-kontor, og mellom nivåer i NAV.
- Etter utvalgets oppfatning bør det etableres et forsknings- og utviklingsprogram med tydelig mandat og tilstrekkelig ressurser for å sikre en profesjonell og enhetlig utvikling av tjenester som favner både helse- og arbeidsdimensjonene for å sikre helhetlige og effektive brukerløp.
- Arbeids- og sosialdepartementet og NAV/kommunesektoren må i ulike pågående prosesser tydeliggjøre hvilken kompetanse NAV etterspør, med sikte på å påvirke innholdet i utdanningene som fører til ansettelse i NAV, slik at disse i større grad enn i dag reflekterer kompetansebehovene i NAV.