



# Utvikling av NAV-kontor - større handlingsrom og ansvar

Tilrådning til arbeids- og velferdsdirektøren fra arbeidsgruppe om myndige og løsningsdyktige NAV-kontor avgitt 13.1.2017

## Forord

NAV skal bli bedre til å hjelpe flere i arbeid og aktivitet og skape gode brukermøter. Til det trenger vi NAV-kontor som både får og tar handlingsrom til å finne gode løsninger sammen med brukerne. Mer myndige og løsningsdyktige NAV-kontor skapes gjennom en kontinuerlig utvikling i NAV-kontorene og partnerskapet. NAV-kontorene har ulike utfordringer og vil løse oppdraget på ulike måter. NAV skal gi mennesker muligheter, noe som er en viktig grunn til at mange av oss jobber i NAV. Å hjelpe mennesker til arbeid og selvstendighet er et svært viktig bidrag til god folkehelse.

Stortingsmelding 33 (2015-16) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet og Stortingets behandling av denne legger rammer for utviklingen av NAV. Arbeidsgruppen har lagt føringene i stortingsmeldingen til grunn for sitt arbeid. Arbeidsgruppen har også lagt vekt på den samlede kunnskapen som er bygget opp gjennom mange evalueringer av NAV og NAVs tjenester.

Arbeidsgruppen har bestått av deltakere fra arbeids- og velferdsforvaltningen, kommune-sektoren og det sentrale brukerutvalget og et sekretariat fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Arbeidsgruppen sendte ut et diskusjonsgrunnlag sommeren 2016 til alle enheter i NAV, til kommunene, brukerorganisasjoner m.fl. Anbefalingene som du holder i hånden nå er i stor grad basert på innspill og dialoger knyttet til dette diskusjonsgrunnlaget. Innspillene tyder på stor oppslutning om hovedtrekkene i de anbefalingene arbeidsgruppen nå kommer med. Vi takker for alt engasjement og alle bidrag. Rapporten er rettet til beslutningstakere i NAV og kommunene, samt ledere og medarbeidere i NAV-kontorene. Mange problemstillinger kunne fått en langt mer omfattende drøfting. Vi har lagt vekt på å lage en relativt kortfattet og poengtert rapport. Noen drøftinger og forslag kan derfor være krevende å følge for de som ikke har sitt daglige virke i NAV og NAVs omland.

Mange av anbefalingene ligger innenfor det handlingsrommet som allerede finnes i NAV-kontoret, i partnerskapet og i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Noen anbefalinger er konkretiseringer av føringer fra stortingsmeldingen, andre er avhengig av politiske beslutninger i både kommuner og staten. Noe kan gjøres raskt, mens noe vil ta lengre tid å få på plass. I sum er det betydelige endringer arbeidsgruppen foreslår både innenfor organisering, styring, ledelse og kompetanseutvikling. Vi tilrår at NAV går fremover så fort som mulig, samtidig som en hele veien sikrer at en gir bedre tjenester til brukerne av NAV.

Arbeidsgruppen leverer rapporten til arbeids- og velferdsdirektøren som beslutter videre oppfølging.

På vegne av arbeidsgruppen

Kjell Hugvik, arbeidsgruppens leder  
arbeids- og tjenestedirektør

## Innhold

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>SAMMENDRAG</b>   | <b>5</b>  |
| <b>2</b> | <b>MANDAT OG ARBEIDSMÅTE</b>  | <b>8</b>  |
| <b>3</b> | <b>RAMMEBETINGELSER OG PÅGÅENDE PROSESSER</b>   | <b>9</b>  |
| 3.1      | Stortingsmeldingen  | 9         |
| 3.2      | Tjenesteutvikling   | 10        |
| 3.3      | Ledelse og styring  | 13        |
| 3.4      | Regionalisering og kommunesammenslåing  | 13        |
| 3.5      | NAV-kontorene nå  | 14        |
| <b>4</b> | <b>HVA SKAL TIL FOR Å SKAPE BEDRE BRUKERMØTER OG ØKE OVERGANGEN TIL ARBEID OG AKTIVITET</b> | <b>15</b> |
| 4.1      | <b>Brukerens NAV: Sammen finner vi muligheter!</b>  | <b>15</b> |
| 4.1.1    | Individuell brukermedvirkning   | 15        |
| 4.1.2    | Brukermedvirkning fra arbeidsgivere   | 16        |
| 4.1.3    | Brukermedvirkning på systemnivå   | 16        |
| 4.2      | <b>Bedre og mer effektive tjenester gjennom digitalisering</b>                              | <b>17</b> |
| 4.3      | <b>Vitalisert partnerskap er en forutsetning for utviklingskraft</b>                        | <b>19</b> |
| 4.4      | <b>Økt handlingsrom gir lokalt tilpassede prioriteringer</b>                                | <b>21</b> |
| 4.4.1    | Lokalt basert målstyring  | 22        |
| 4.4.2    | Tilpasse bruk av arbeidsmarkedstiltak til lokal situasjon                                   | 23        |
| 4.5      | <b>Brukeroppfølging og brukersegmentering</b>   | <b>26</b> |
| 4.6      | <b>Større ansvar for arbeidsrettede ytelser i NAV-kontoret</b>                              | <b>27</b> |
| 4.6.1    | Vurdering av rett til arbeidsavklaringspenger   | 27        |
| 4.6.2    | Krav til aktivitet - sanksjoner   | 29        |
| 4.7      | <b>Kompetanse og kunnskapsbasert tjenesteyting</b>  | <b>30</b> |
| 4.8      | <b>Tjenesteutvikling</b>  | <b>35</b> |
| 4.9      | <b>Større, arbeidsrettede NAV-kontor</b>  | <b>36</b> |
| 4.9.1    | Arbeidsretting  | 36        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 4.9.2    | Kontorstruktur og oppgavefordeling                 | 37        |
| <b>5</b> | <b>ENDRINGER FOR Å GI BRUKERNE BEDRE TJENESTER</b> | <b>41</b> |
| 5.1      | Ledelse og medarbeiderskap blir viktigere          | 41        |
| 5.2      | Forslag til tiltak på kort og lang sikt            | 42        |

# 1 Sammendrag

Forventningene til NAV er store, både fra brukerne og de politiske myndighetene. Stortingsmelding 33 (2015-2016) «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» understreker at arbeid nå skal være førsteprioritet i NAV.

NAV-kontoret skal bidra til at flere kommer i arbeid og aktivitet, færre på trygd og stønad. Arbeidsgiverne skal bli bedre til å forebygge sykefravær og bidra til et mer inkluderende arbeidsliv. Arbeidstakerne skal komme raskere tilbake fra sykefravær. Arbeidssøkere skal komme raskere i jobb enn de ville gjort uten bistand fra NAV. Personer som har falt utenfor de fleste av samfunnets ordninger og institusjoner skal få bedre muligheter til mestring og å forsørge seg selv. Det er når arbeidsgivere og enkeltbrukere finner nye muligheter etter samtale med en veileder, at NAV lykkes. Det er i møte med mennesker at NAV skaper verdi. Arbeids- og velferdsforvaltningen må i størst mulig grad innrettes på å ha kraft i disse brukermøtene. NAV-kontorene må ha nødvendig myndighet og handlingsrom og en kultur for å finne løsninger.

Myndige og løsningsdyktige NAV-kontor er ikke noe som vedtas og deretter implementeres. Det skapes gjennom en langsiktig og vedvarende prosess hvor ledere og medarbeidere på NAV-kontoret står helt sentralt. Kontorene rundt i landet har ulike utfordringer og vil løse oppdraget på ulike måter. Arbeidsgruppen har derfor lagt vekt på å komme med forslag om endringer i rammevilkår, strukturer, rutiner og roller som samlet kan vitalisere partnerskapet, øke ledernes muligheter til å disponere ressurser i tråd med lokale behov og gi medarbeiderne muligheter til å gjennomføre bedre brukermøter og hjelpe flere i arbeid.

Dette dokumentet tar for seg brukermedvirkning, partnerskapet, organisering, kompetanse og ledelse. Arbeidsgruppen legger også vekt på at det må jobbes målbevisst med kulturbygging i NAV-kontorene. Viktige verdier vil være respekt, åpenhet og likeverdighet.

## Forslag i rapporten

Om ikke brukeren lykkes, lykkes ikke NAV. Det er derfor avgjørende å styrke den individuelle brukermedvirkningen. Brukeren må ha en reell stemme i sin egen sak og være trygg på at «det er ingen beslutning om meg uten meg». På systemnivå må brukerutvalgene spille tjenestene og brukergruppene i kontorene, og gjerne dekke flere kontorer for å sikre god representasjon. Utvalgene skal brukes aktivt for å utvikle tjenestene, ikke som en informasjonskanal til brukerorganisasjonene. For å gi bedre innsyn for alle, bør NAVs faglige retningslinjer og veiledninger være tilgjengelige på nav.no.

Digitaliseringen har endret NAV siden etableringen. Nettstedet nav.no er blitt landets største NAV-kontor, og kontaktsenteret er en god nummer to. Det er flere henvendelser til kontaktsentrene enn til alle NAV-kontorene til sammen. Nye digitale tjenester må utformes slik at de gir brukerne trygghet i samhandlingen med NAV og bedre innsikt i egen sak. NAV-kontorene må flytte ressurser fra veiledning om regelverk til planlagte møter med brukere og arbeidsgivere, og de må gi tettere, arbeidsrettet oppfølging. Saksbehandlingssystemer må utvikles for å gi større fleksibilitet. Mobile arbeidsflater vil øke veiledernes muligheter til å følge opp hvordan det går ute på arbeidsplassene.

NAV-kontorets to eiere må jobbe aktivt sammen for å skape gode NAV-kontor. Partnerskapets viktigste oppgave er å gi NAV-kontoret mulighet til å jobbe effektivt med samfunnsoppdraget: flere i arbeid og aktivitet. Partnerskapet bør ha felles mål for NAV-kontoret og interessere seg for hele NAV-kontorets virksomhet. Det krever at de i størst mulig grad har enhetlige forventninger, felles styringsprinsipper og tilrettelegger for god samhandling med

andre statlige og kommunale tjenester som NAVs brukere har behov for. Summen av forslag i denne rapporten vil bringe statlig styring og tjenesteutvikling nærmere kommunal praksis. NAV-kontor må ha en viss størrelse, kapasitet, kompetanse og lederstruktur for å kunne løse sine oppgaver.

NAV-lederen må få kontorets foreløpige drifts- og tiltaksramme tidligst mulig etter at statsbudsjettet er lagt fram. På grunnlag av dette og kommunale budsjett foreslår NAV-lederen lokale mål og prioriteringer for godkjenning i partnerskapet. Dette vil bedre mulighetene for lokal tilpasning av tjenesteytingen og gjøre styring av statlige og kommunale oppgaver likere. Det krever at sentralt fastsatte mål må holdes på et minimum.

Dagens inndelinger av brukere i innsatsgrupper bør avvikles til fordel for mer smidige måter å gruppere brukere på. Inntil så skjer må utformingen av arbeidsevnevurderingen endres vesentlig, slik at det blir en reell vurdering, ikke en omfattende historisk fremstilling. NAV-kontoret bør få myndighet til å vurdere om brukeren fyller både de medisinske og arbeidsmarkedsmessige vilkårene for rett til arbeidsavklaringspenger. Varsler og stans i arbeidsrettede ytelser bør ligge i NAV-kontor som har store nok fagmiljøer, eventuelt i en struktur hvor slike kontor også ivaretar dette ansvaret for andre og mindre kontor.

Arbeidsmarkedstiltak er en viktig del av NAV-kontorets tjenester til brukeren. Ved å styre på bevilgning, kvalitet og resultater i stedet for tiltaksnivå, øker muligheten for lokal planlegging ut fra lokale behov. Det blir også enklere å se de statlige og kommunale oppgavene i sammenheng. Omfanget av arbeidsmarkedstiltak i NAV-kontorets egen regi bør bygges ut basert på erfaringer som vinnes. Det er samtidig behov for ny systemstøtte til aktivitetsplanlegging og økonomistyring. I tillegg er det behov for et informasjonssystem som gir alle tilgang til informasjon som trengs for å vurdere kvalitet og resultater av alle arbeidsmarkedstiltak NAV-kontoret bruker. Større NAV-kontor bør få mulighet til å anskaffe arbeidsmarkedstiltak under terskelverdien for offentlige innkjøp.

Lederen må verifisere at medarbeideren har nødvendig kunnskap til å løse enkelte oppgaver. Målet er å unngå uønskede forskjeller NAV-kontorene imellom. Inkluderingskompetansen må utvikles ved å bruke kunnskapen om hva som virker, og gjennom ferdighetstrening og samarbeid med høyskoler og universiteter. For å redusere veien fra praksis til bekreftet kunnskap bør noen NAV-kontor få i oppgave å utvikle kunnskap for definerte tjenester eller brukergrupper. Arbeids- og velferdsdirektoratet må i større grad bli et fagdirektorat og legge mindre vekt på klassisk etatsstyring. Digitale støtteverktøy innenfor kompetanse, læring og erfaringsdeling må videreutvikles for å støtte NAV-lederne.

Større handlingsrom for NAV-kontorene vil øke muligheten for lokal tjenesteutvikling. Gode eksempler må aktivt og systematisk løftes fram. Arbeidsgruppen foreslår å øke innovasjonstakten ved å etablere flere utprøvningsarenaer. Slik kan vi både dokumentere og spre effekter av innovasjon.

Tjenesteinnholdet i NAV-kontorene skal være arbeidsrettet. Antall interkommunale NAV-kontor bør økes for å oppnå større og mer robuste enheter. Dette må baseres på lokale vurderinger og beslutninger. Vurderingene bør ta utgangspunkt i bo- og arbeidsmarksregioner og i hva som kreves av leveransekapasitet og kompetanse når NAV-kontoret får større handlingsrom. Om nødvendig kan NAV-kontoret ha flere tjenestesteder for å kunne levere tjenester lokalt. Arbeids- og velferdsetaten kan bidra til større NAV-kontor ved å flytte oppgaver fra fylkesnivå til større NAV-kontor og ved å gjennomføre flere arbeidsrettede tiltak i egen regi.

Arbeidsgruppen har lagt vekt på å foreslå konkrete løsninger framfor ytterligere utredninger. På områder der det ikke finnes kunnskapsbasert praksis eller forskning bør usikkerheten reduseres ved å vinne erfaring gjennom forsøk.

## 2 Mandat og arbeidsmåte

Mandatet gir arbeidsgruppen følgende oppdrag:

«Gjennomføre en prosess som skaper en felles forståelse i direktorat, NAV-fylke, kommunene og de operative enheter i NAV-forvaltningen om hva som bør kjennetegne et myndig NAV-kontor, dokumentere denne forståelsen, drøfte, anbefale og prioriterte tiltak. Dette skal bidra til å utvikle mer myndige og løsningsdyktige NAV-kontor.»

Arbeidsgruppen har bestått av deltakere fra sentralt brukerutvalg, NAV-kontor, NAV Arbeid og ytelser, kommunesiden, direktører i arbeids- og tjenestelinjen og ledere i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Arbeidsgruppen har vært ledet av arbeids- og tjenestedirektør Kjell Hugvik. Mandat og oversikt over deltakere i arbeidsgruppen følger vedlagt.

Hva et myndig og løsningsdyktig NAV-kontor innebærer må langt på vei defineres av partnerskapet, NAV-kontorenes ledere og medarbeidere, brukere og samarbeidspartnerne. For å sikre en felles prosess som vektla lokale innspill og lot seg gjennomføre innenfor tidsrammen, sendte arbeidsgruppen før sommeren ut et diskusjonsgrunnlag til brukerutvalg, KS /kommuner, alle deler av arbeids- og velferdsetaten, fylkesmannsembetene, medbestemmelsesapparatet og FO. Fristen for innspill var 31. oktober 2016.

Diskusjonsnotatet drøftet tre hoveddilemmaer:

- lokal frihet versus likhet
- styring versus ledelse
- lokal innovasjon versus samlet utvikling

Arbeidsgruppen ba om konkrete innspill på hva det vil innebære å være et myndig NAV-kontor, hvordan NAV kan lære mer av brukerne, hvilke krav som må stilles til ledere og medarbeidere og hvilke endringer som må til.

I løpet av høsten har det vært mange diskusjoner i ulike fora basert på notatet. Arbeidsgruppens og sekretariatets medlemmer har fått verdifulle impulser gjennom å delta i noen av disse diskusjonene. Til sammen har det kommet over 100 tilbakemeldinger til arbeidsgruppen. Dette omfatter svar fra alle fylkesdirektører i Arbeids- og velferdsetaten, hvor noen også har lagt ved innspill fra NAV-kontorene i fylket. KS har samlet innspill fra rådmannsutvalg, og storbynettverket har gitt eget innspill direkte. Brukerorganisasjonene har vært invitert inn i lokale diskusjoner i mange fylker og har også gitt direkte innspill til arbeidsgruppen.

Mange av innspillene forteller at det har vært en fruktbar diskusjon lokalt som har bidratt både til å klargjøre utviklingsretning og å tydeliggjøre lokalt handlingsrom. Arbeidsgruppen mener slike diskusjoner er svært verdifulle, og anser dem som det første skrittet for å mobilisere og utvikle kontorene fremover. Partnerskapet, kommunene og etaten for øvrig kan ha klare forventninger, legge til rette, støtte og gi tydelige tilbakemeldinger, mens kraften til endring ligger i hvert enkelt kontor.

Denne rapporten tar utgangspunkt i drøftingene i diskusjonsnotatet. Vekten er lagt på å få frem forslag som vil gi NAV-kontoret større handlingsrom og støtte det i å utnytte dette. Lesere som savner mer omfattende drøftinger henvises til diskusjonsnotatet.



## 3 Rammebetingelser og pågående prosesser

### 3.1 Stortingsmeldingen

Stortingsmelding 33 « NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» trekker opp i hvilken retning regjeringen ønsker å utvikle Arbeids- og velferdsforvaltningen. Stortingsmeldingen utgjør med andre ord rammene for den statlige politiske styringen av NAV-kontorene.

Stortinget sluttet seg til innholdet i meldingen 17. november 2016 og vedtok følgende:

1. Stortinget ber regjeringen sørge for at en sammenslåing til færre og større Nav-kontor må være gjenstand for lokale vurderinger og beslutninger. Det skal tas hensyn til behovet for samiskspråklige tjenester i de fylker og kommuner der dette er relevant.
2. Stortinget ber regjeringen om at eventuelle endringer i bemanningen ved det enkelte Nav-kontor som følge av opphevelse av den statlige bemanningsgarantien må være lokalt forankret og basert på god lokal dialog. Tjenestetilbudet til kommunens innbyggere skal opprettholdes.
3. Stortinget ber regjeringen sørge for at det enkelte Nav-kontor får økt handlefrihet og myndighet, og at man forsterker arbeidet med økt vekt på styring gjennom oppnådde resultater og mindre detaljstyring på virkemidler og aktiviteter.
4. Stortinget ber regjeringen sørge for at Navs tilbud til personer med psykiske lidelser styrkes. De gode erfaringene fra forsøk med individuell jobbstøtte må tas vare på ved at arbeidsmetodikken som er utviklet, videreføres og videreformidles i etaten, etter utløpet av forsøksperiodene.

Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at føringer i stortingsmeldingen vil være forpliktende for Arbeids- og velferdsetaten, og utgjør rammene for den statlige politiske styringen av arbeids- og velferdsetaten. For de kommunale partnerne i NAV er stortingsmeldingen en oppfordring til å medvirke til en felles utviklingsretning.

Stortingsmeldingen legger opp til en økt arbeidsretting av NAV-kontorene og at mer av tjenesteutviklingen skal skje lokalt. Arbeidsgruppen vil særlig trekke frem følgende punkter fra stortingsmeldingen:

- Digitale tjenester skal utnyttes og videreutvikles i tråd med Digital agenda.
- Det skal stimuleres til større NAV-kontor både gjennom kommunesammenslåinger og interkommunalt samarbeid for å bygge bredere fagmiljøer og ivareta rettssikkerheten ved NAV-kontorene. Kravet om ikke å redusere den statlige bemanningen ved kontor med tre eller færre ansatte er opphevet.
- Arbeids- og velferdsforvaltningen skal ved reforhandling av de lokale avtalene vektlegge at NAV-kontorenes oppgaver bør være klart arbeidsrettede.
- Regjeringen ønsker en styrket og mer helhetlig innsats fra Arbeids- og velferdsetaten ut mot arbeidsgivere.
- Det skal utvikles en mer felles styringslogikk mellom stat og kommune ved å gi mer lokal frihet i gjennomføringen av den statlige arbeids- og velferdspolitikken

- Arbeids- og velferdsetaten skal få økt fleksibilitet til å kunne velge om avklarings- og oppfølgingstjenester skal kjøpes av eksterne tiltaksarrangører eller foregå i egen regi innen avklarte økonomiske rammer. Omfang og innretning utvikles basert på erfaringer som vinnes.
- Styringsmodellen for arbeidsrettede tiltak skal videreutvikles i en retning som i større grad vektlegger kvaliteten på tiltaksplassene og resultater for arbeidssøkeren, og mindre på telling av gjennomført aktivitet.
- Ledelse og kompetanse i NAV-kontorene skal utvikles for å utnytte det rommet som skapes gjennom lokal frihet.
- Grunnlaget for mer kunnskapsbasert tjenesteutvikling i NAV-kontorene skal forbedres gjennom mer forskning og spredning av kunnskap.

Etter arbeidsgruppens oppfatning understreker de to første vedtakene betydningen av det lokale, likeverdige partnerskapet, samtidig som det første vedtaket retter en klar forventning mot partnerskapet, og da særlig den statlige delen. Vi kommer nedenfor med forslag til hvordan man kan utvikle et likeverdig og vitalt partnerskap og utvikle kontorstrukturen. Det tredje vedtaket forsterker etter vår oppfatning arbeidsgruppens mandat. Vi kommer med forslag til hvordan dette kan realiseres. Individuell jobbstøtte, som omtales i fjerde vedtak, er gjennom forsøk og evaluering blitt en veldokumentert måte å gi bedre tjenester enn tidligere til brukere med psykiske lidelser. Arbeidsgruppen tolker vedtaket som en klar forventning om at NAV tar kunnskapsbaserte metoder i bruk.

Arbeidsgruppen har i merket seg at stortingsmeldingen er fulgt opp i statsbudsjettet for 2017 gjennom å øke rammen for etatens valgfrihet i anskaffelse eller egenproduksjon av arbeidsrettede tiltak fra 40 til 100 millioner kroner.

## 3.2 Tjenesteutvikling

Verden står ikke stille. Det gjør heller ikke utviklingen av NAV. Fra direktoratets side pågår det en rekke utviklingsaktiviteter som har betydning for utvikling av NAV-kontor. Disse utviklingstiltakene foregår i nær dialog med kommuner og partnerskap. Her omtales kort de viktigste.

### Forenklet oppfølging av brukerne

Direktoratet utvikler nå nye digitale oppfølgingsverktøy gjennom prosjektet «Forenklet oppfølging». Siden mange av innspillene til arbeidsgruppen foreslår endringer i systemløsninger og arbeidsmåter i NAV-kontoret, presenterer vi planene i noe detalj. De viktigste endringene er at

- brukeren involveres i egen situasjon på et tidligere tidspunkt enn i dag
- både brukeren og veilederen får støtte av digitale dialog og verktøy
- NAV kontorets behovs- og arbeidsevnevurdering og brukerens egen vurdering vil endres vesentlig
- alle brukere får en aktivitetsplan

Prosjektets leveranser vil komme i flere steg og versjoner for de ulike elementene som utvikles i samarbeid med NAV-kontor:



«**Veiviseren**» på nav.no tar utgangspunkt i brukerens nåsituasjon og gir informasjon og veiledning knyttet til den. Brukeren blir bedre informert og selvhjulpen til raskt å sette i gang jobbsøkerprosessen og har kommet lenger i prosessen når selve dialogen med veilederen starter. Når brukeren selv setter seg inn i enkel tilgjengelig informasjon på nav.no, kan tiden i møtet utnyttes mer effektivt, gi merverdi for brukeren og være rettet mer mot mulighetene til å komme i arbeid og aktivitet. Brukere som ikke har benyttet «Veiviseren» til forberedelse, må henvises til denne av veilederne. I individuelle samtaler og dialog, men også i gruppemøter, vil veilederne møte mer informerte brukere og må tilpasse innholdet etter dette.

**Aktivitetsplan** vil bli et sentralt verktøy i veilederens arbeid og dialog med brukerne. Planen gir en helt annen åpenhet og gjennomsiktighet enn i dag. Brukeren får fullt innsyn som blant annet medfører at det blir svært tydelig hvem det forventes initiativ eller respons fra: brukeren eller NAV. Dette vil forhåpentligvis gi økt forståelse og eierskap hos brukeren til å bidra i sin egen prosess for å komme i arbeid eller aktivitet, og det vil forplikte NAV-veilederen til å følge opp sine oppgaver overfor brukeren.

**Situasjonsbeskrivelse** er et individuelt kartleggingsverktøy som i første versjon vil erstatte dagens registrering som arbeidssøker. Det er brukeren selv som skal legge inn informasjon og oppdatere sin egen beskrivelse på Ditt NAV. Slik får NAV bedre opplysninger om brukeren, og brukeren blir mer involvert i sin egen sak. Tiden brukt på kartlegging av brukerne og deres situasjon vil reduseres, og det vil gjøre det mulig å forenkle dagens behovs- og arbeidsevnevurderinger. Prosjektet planlegger å utvikle løsninger som kan skille ut de brukerne som kan klare seg med digitale tjenester gjennom å analysere data NAV har om brukerne og hvilke kjennetegn som er felles for de som klarer seg selv. Det er resultatene fra situasjonsbeskrivelsen som vil danne grunnlaget for innholdet i aktivitetsplanen. Den digitale dialogen mellom veilederen og brukeren om muligheter og aktiviteter gir rom for hyppigere og tettere oppfølging i perioder der det er mest behov for det.

**Enhetlig arbeidsflate** gir blant annet veilederne bedre oversikt over hvilke brukere de har ansvar for og hvor de er i arbeidssøkerprosessen. Dette vil gjøre det lettere å prioritere hvem som skal følges opp når.

Leveransene fra prosjektet Forenklet oppfølging vil samlet sett endre innholdet i veiledningen og forventningene til hvordan veilederrollen skal utøves. Det vil samtidig kunne medføre behov for endringer i veilederens kompetanse og kunne påvirke fremtidig rekruttering til veilederstillinger. Det vil bli behov for å endre dagens måleregime og indikatorer, slik at de samsvarer med den nye arbeidsformen. Verktøyet «Muligheter i arbeidsmarkedet», som viser brukerens profil matchet opp mot ledige stillinger, gir veilederen en bedre kunnskap om brukerens arbeidsmuligheter.

**Digitalisering av tjenester** frigjør ressurser, reduserer kompetanse- og oppgavespenning og endrer samhandlingen med brukeren. Arbeids- og velferdsdirektoratet planlegger nye digitale tjenester for

- *Digitalisering av sykefraværsoppfølgingen* (Digisyfo) skal effektivisere og kvalitetssikre oppfølgingen for alle som er involvert i et sykefravær. Samarbeidet om oppfølgingen på arbeidsplassen skal bli tettere og mer målrettet, og den digitale kommunikasjonen skal spare både arbeidsgivere, sykmeldere og NAV for tid som nå går til å utveksle opplysninger og arrangere møter. Den sykmeldte skal gjennom den digitale dialogen få et

mer aktivt forhold til sin egen sykmelding og sine oppgaver underveis i sykefraværet. Prosjektet lanserer fortløpende nye elementer i løsningen.

- *Innsyn i egen sak for mottakere av sosialhjelp* (Digisos) sammen med seks storbykommuner, KS og arbeids- og velferdsdirektoratet utvikler i samarbeid nettløsning for sosiale tjenester i NAV. Under arbeid.
- *Et gjennomslagskraftig arbeidsmarked* er målet for «plattform for arbeidsmarkedet» som vil gjøre det lettere for både arbeidsgivere og arbeidssøkere å finne relevante kandidater og stillinger. Det vil også gi NAV-veiledere et bedre informasjonsgrunnlag i samhandlingen med arbeidsgivere, i oppfølgingen og veiledningen av brukere og i planleggingen av arbeidsrettede tiltak. Oppstart 2017.
- *Gjennomføring av kanalstrategien* intensiveres blant annet gjennom tydeligere beskrivelser av hva NAV-kontoret skal og ikke skal gjøre fremover, også kalt tjenestepakker. Disse vil utvikles videre. Gjennomføring av kanalstrategien vil redusere oppgave- og kompetansespennet i NAV-kontoret og frigjøre ressurser.

### **Egenproduksjon av arbeidsrettede tiltak**

og andre prosjekter som prøver ut oppfølgingsmetodikk (SE, IPS) danner grunnlag for kunnskapsbygging om hva som virker. Dette har betydning for kompetansebyggingen i NAV-kontorene. I 2017 er det gitt en omdisponeringsfullmakt på inntil 100 mill. kroner fra tiltaksbudsjettet til driftsbudsjettet for å kunne gi utvidet oppfølging i NAV-kontorene. Det innebærer at alle fylker gis mulighet til å jobbe kunnskapsbasert og kan bygge opp kompetanse på området.

### **Aktivitetsplikt til mottakere av økonomisk sosialhjelp under 30 år**

innføres fra 2017 som følge av at den lovfestede aktivitetsplikten i ny § 20 A er trådt i kraft. Foreløpige erfaringer viser at dette kan bidra til økt arbeidsretting og reduksjon av antall sosialhjelpsmottakere.

### **Helhetlige og koordinerte tjenester til arbeidsgivere**

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil vurdere å komme med endringsforslag når det gjelder etatens bistand til arbeidsgivere. Målet er å kunne gi arbeidsgiverne mer helhetlig og effektiv innsats basert på deres behov for bistand til rekruttering, omstilling, formidling, inkludering og sykefraværsoppfølging.

### **Kunnskapsbygging om effektivitet og resultat i sosialt arbeid og arbeidsrettede tiltak.**

Ny tilskuddsordning til utvikling av sosiale tjenester i NAV-kontor skal stimulere til utvikling av sosiale tjenester og tiltak i kommunene etter sosialtjenesteloven. Inntil 2017 var tilskuddsordningene som Arbeids- og velferdsdirektoratet forvaltet fragmentert i mindre og begrensede ordninger som f.eks. barnefattigdom og boligsosiale tilskudd. Nå er disse, samt nasjonale forsøk, samlet i ett regelverk. Den nye tilskuddsordningen til tjenesteutvikling i NAV-kontor gir muligheter for å se ulike levekårsutfordringer i sammenheng og bedre tjenestene slik at man sikrer et helhetlig og samordnet tjenestetilbud tilpasset brukernes behov som bidrar til å få målgruppene over i arbeid og aktivitet. En god utvikling av tjenestene fordrer kunnskap om lokale levekårsutfordringer, og et godt samarbeid og god dialog mellom NAV-kontor og fylkesmannen vil være en forutsetning for å treffe best mulig med tjenesteutviklingstiltak som gir ønsket resultat og langsiktig effekt.

### 3.3 Ledelse og styring

Vi vet gjennom organisasjonsundersøkelser og det vi ellers har av kunnskap om ledelse i NAV, at lederskapet i NAV-kontorene må forsterkes. Utvikling av NAV-kontor krever en ledelse med sterk utviklingsorientering og ferdigheter i å drive endringsprosesser lokalt i samspill med interessenter og egne medarbeidere, samtidig som den løpende daglige driften sikres. De ferdighetene som må forsterkes handler om et tydelig strategisk fokus, kompetansebygging, mestringsorientert ledelse og evne til å balansere drift og utvikling i egen enhet.

Våren 2016 startet PULS, program for utvikling av ledelse og samhandling. PULS er et felles ledelsesutviklingsprogram for alle ledere med personalansvar i NAV og er igangsatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet. KS bidrar med innspill til utviklingen av innholdet. Programmet er ett av flere tiltak som er satt i gang for å bidra til retningsdreiningen av NAV og vil arbeide med temaene: Ett NAV til beste for brukeren, mer ledelse og mindre styring, kunnskapsdeling, arbeidsgiverrollen, endringsledelse og lederkommunikasjon. Gjennom ledergruppeutviklingen skal lederne blant annet utfordres på å ta handlingsrommet i bruk.

Et utvalg NAV-kontor vil i løpet av 2017 få tilbud om støtte til praktisk endringsledelse som er tilpasset utviklingen av NAV-kontorene. PULS har dialog med tjenestelinjen om tempo i gjennomføringen.

Fra 2015 til 2017 ble antall rapporteringskrav fra direktorat til fylke nærmest halvert. I tillegg ble antall indikatorer redusert. Oppfølgingssamtalene mellom direktoratet og fylkene handler i større grad om utviklingsarbeid, mens resultatoppfølging er mindre vektlagt. Dette tilsier at styringstrykket fra nasjonalt nivå er redusert sammenliknet med tidligere år.

### 3.4 Regionalisering og kommunesammenslåing

Regjeringen har satt i gang en prosess for å vurdere ny regionstruktur. Etter planen skal det fremmes forslag for Stortinget i løpet av våren 2017. Arbeids- og velferdsetaten vurderer samtidig en regionalisering i etaten. En arbeidsgruppe ledet av fylkesdirektøren i Hedmark skal foreslå hensiktsmessig struktur og oppgaver i et fremtidig regionsnivå. I en delrapport har arbeidsgruppen foreslått 10-11 regioner i etaten. Sluttrapport vil foreligge våren 2017 og blir da sendt på høring.

Tall for sammenslåing av kommuner og interkommunalt samarbeid endres stadig. Arbeidsgruppen har i henhold til mandatet kartlagt hva som finnes av interkommunale løsninger og planer på området. Pr 20. oktober 2016 var totalt 79 kommuner delaktige i 34 kommunesammenslåinger. Det er ulike interkommunale samarbeid og organisatoriske løsninger for NAV-kontor både innenfor fag og IKT. Samtidig er det 18 formaliserte interkommunale samarbeid som involverer 44 kommuner. Det finnes ikke-formaliserte interkommunale samarbeid (eks fellesleder) mellom 32 kommuner i til sammen 12 enheter. Fem av de eksisterende interkommunale samarbeidene er påvirket av kommunesammenslåinger. Det er ti prosesser for interkommunale samarbeid i gang som involverer 37 kommuner.

Arbeidsgruppen forventer at omfanget av slike prosesser vil øke i tiden som kommer, blant annet som følge av Stortingets vedtak 17. november 2016. Arbeidsgruppen har merket seg Stortingets forutsetning om at færre og større Nav-kontorer må være gjenstand for lokale vurderinger og beslutninger. Arbeidsgruppens vurderinger av hvilke forhold som bør tillegges vekt i den forbindelse er beskrevet i punkt 4.9.2. Den praktiske utformingen av kontorene vil variere betydelig ut fra lokale behov. Av den grunn har arbeidsgruppen ikke

funnet det hensiktsmessig å gå nærmere inn på omstillingskostnader og gevinster av slike prosesser for NAV sett under ett. Vi forutsetter imidlertid at dette er sentrale temaer i de lokale prosessene, og at beslutninger om færre og større NAV-kontor tas med utgangspunkt i de rammer som foreligger på kommune- og fylkesnivå, inkludert økonomiske rammebetingelser. Erfaringene fra etableringen av NAV Lillehammer Gausdal, hvor to kontorer ble slått sammen til ett høsten 2016, viser at dette er mulig.

### **3.5 NAV-kontorene nå**

Ressurskartleggingen fra høsten 2016 viser at NAV-kontorene bruker en større andel av tiden på arbeidsrettet oppfølging enn tidligere. Andelen er størst for kontor med statlige 20-40 ansatte.

Trafikkflytundersøkelsen høsten 2016 viser at NAV-kontorene nå bruker anslagsvis 400 årsverk på informasjon om ytelser. Det er en vesentlig reduksjon sammenlignet med status for ett og et halvt år siden, men arbeidsgruppen mener at det er mulig å frigjøre mer ressurser. Tilbakemeldinger fra kontorene tyder på at det er krevende å omgjøre den frigjorte tiden i publikumsmottaket til flere brukermøter og økt arbeidsgiverkontakt.

Fortsatt er ad hoc-henvendelser helt dominerende og utgjør om lag 90 prosent. Kontorene har fremdeles en stor trafikk av henvendelser som burde ha vært håndtert via selvbetjeningsløsningene på nav.no eller telefon. Fordelt på fagområde er det økonomisk sosialhjelp som er størst med 24 prosent. Andre store fagområder er arbeidsavklaringspenger (14 prosent), dagpenger (11 prosent) og sykepenger (9 prosent). Avslutningsgraden til henvendelsene varierer betydelig, også når det gjelder kommunale fagområder. Flest henvendelser blir avsluttet når det gjelder forvaltning av enkeltpersoners økonomi (81 prosent). De henvendelsene som har lavest avslutningsgrad på NAV-kontoret gjelder gjeldsrådgivning (35 prosent) og rus/psykiske helseproblemer (27 prosent). Det er henvendelser som gjelder pensjon eller familieytelser som i størst grad blir henvist til andre kanaler (nav.no, skriv til oss, chat eller telefon).

## 4 Hva skal til for å skape bedre brukermøter og øke overgangen til arbeid og aktivitet

Målet er bedre brukermøter og at vi innfrir samfunnsoppdraget: flere i arbeid og aktivitet. Brukerne skal med riktig bistand fra NAV kunne bedre sin livssituasjon og bli mest mulig selvforsørgende. For å lykkes med å få flere i arbeid må NAV også bygge gode relasjoner med arbeidsgivere og tilby tjenester som møter deres behov.

### 4.1 Brukerens NAV: Sammen finner vi muligheter!

NAV skal gi mennesker muligheter. Når det er nødvendig, skal NAV veilede brukerne og medvirke til at de griper mulighetene. Men det er alltid brukerne som er ansvarlig i sitt eget liv. Det er de som er eksperter på egen historie og situasjon.

#### 4.1.1 Individuell brukermedvirkning

Brukeren skal ha en reell stemme i egen sak og være trygg på at det ikke fattes beslutninger «om meg uten meg». Brukerens behov må være utgangspunktet i samhandlingen. Hver bruker har sin unike historie og erfaringer, noe som betyr at man må utøve faglig skjønn i møte med den enkelte. Å ta brukerne på alvor innebærer å lytte og reflektere over hva de formidler og å gi bistand så de kan finne og ta i bruk muligheter til å komme i arbeid eller mestre livet bedre. Det er avgjørende at brukeren selv finner frem til og ser hva som behøves for å mestre. NAV-veilederen må kunne støtte og utfordre brukeren så det blir tydelig hva som skal til. Samtidig må veilederen kjenne til hva NAV har av ressurser og mandat å bidra med. Brukeren skal ha en reell innflytelse på beslutninger og utforming av tjenestetilbudet som angår brukeren selv.

I NAV er det mange ulike veiledningssituasjoner, felles for alle er at NAV skal møte brukeren med respekt og høflighet og en veiledning som får frem brukeren egne ressurser og løsninger. NAV-veiledere skal alltid ha en helhetlig forståelse for både arbeid og velferd og total livssituasjon. I tillegg til samtaler som skjer ansikt til ansikt kan veiledningen også skje gjennom videoløsning, telefon, chat eller andre kanaler. Alle oppfølgingssamtaler skal være planlagt og forberedt ut fra brukeren behov, og brukeren skal i etterkant alltid sitte igjen med en følelse av å vite hva som er veien videre og hvem som har ansvar for hva til neste treffpunkt.

Brukere med omfattende behov for bistand fra NAV kan oppleve lange løp som involverer flere tjenester og ytelser. Større handlingsrom for veilederne vil øke muligheten for god kartlegging av behov og å tilpasse tjenestene. Dersom kartleggingen viser behov for omfattende bistand, bør veilederen kunne foreslå at brukeren får tilgang til en koordinator som kan følge ham gjennom hele forløpet. Tanken er at en koordinator vil kunne bidra til en helhetlig tilnærming raskere enn om brukeren skal forholde seg til mange veiledere underveis. Dette vil gi trygghet og forutsigbarhet for brukeren, og NAV-veilederen får utvidet sin kompetanse i tverrfaglighet.

For å ta ut gevinster av NAVs kanalstrategi, begrense drop-in henvendelser i NAV-kontoret og styrke brukernes digitale ferdigheter, kan NAV tilby brukerne opplæring i bruk av digitale tjenester. Å mestre digitale tjenester kan i seg selv styrke brukeren i et samfunn hvor det å beherske det digitale samfunnet er nødvendig for å komme inn på arbeidsmarkedet.

Økt handlingsrom for veiledere i møte med brukeren vil øke muligheten til å tilpasse tjenestene til brukeren. Dette kan både gjelde selve kartleggingen og de tjenestene brukeren

får. Økt handlingsrom må brukes av kompetente aktører. Teambasert jobbing og tydeligere kompetansekrav kan bidra til bedre tjenester. NAV-kontor med få brukere kan mangle kompetanse på tjenester som en lav andel av brukerne har behov for. Etablering av større NAV-kontor eller et mer formalisert samarbeid mellom tjenestesteder vil kunne bøte på dette.

#### **4.1.2 Brukermedvirkning fra arbeidsgivere**

Arbeidsgivere er også viktige brukere av NAVs tjenester. Tjenester til arbeidsgivere må møte den enkelte arbeidsgivers behov og balansere mellom behov for individuelle, lokale løsninger og større virksomheters behov for forutsigbare og enhetlige tjenester på tvers av NAV-enheter. Brukerundersøkelser viser at arbeidsgivere er opptatt av å møte fleksible NAV-veiledere med kompetanse og myndighet til å fatte beslutninger. God kompetanse på relasjonsbygging, regelverk, veiledning og forståelse for arbeidsgivers behov samt god intern koordinering av informasjon og tjenester er viktig overfor arbeidsgivere.

#### **4.1.3 Brukermedvirkning på systemnivå**

Arbeidsgruppen vil understreke at hensikten med brukerutvalg er at brukerne skal medvirke til å forbedre NAVs tjenester. I utviklingen av NAV må det tas hensyn til den erfaringskompetansen brukerne har. De er helt sentrale i å kunne gi råd om forbedringer. Det er eget brukerutvalg for hjelpemidler, og saker knyttet til folketrygdytelse kan tas opp på fylkesnivå eller i sentralt brukerutvalg. Brukerutvalgene i NAV-kontoret kan derfor konsentreres om de tjenester som NAV-kontoret har ansvar for. Sammensetning av brukerutvalgene bør speile brukergruppene.

Innspillene på drøftingsnotatet rommer mange konkrete og kreative eksempler på metoder for å supplere brukerutvalgets arbeid med informasjonshenting fra aktive NAV-brukere som ikke er organisert i en brukerorganisasjon eller arbeidsgiverorganisasjon. Mange NAV-kontor og fylker jobber aktivt med å finne gode, supplerende former for samarbeid med representanter for brukergrupper som ikke dekkes av brukerutvalgene.

NAV har en særlig utfordring i å få unge under 30 år som brukermedvirkere på systemnivå. Erfaringer er vunnet gjennom bl.a. systematisering av unge brukeres erfaring (NAV-proffene), det internasjonale nettverket Medvirkningsagentene, EU-prosjekt, Participation Matters og NAVs eget prosjekt «Praksis og kunnskapsutvikling i NAV-kontor». Den erfaring som er høstet kan i større grad tas i bruk i praktisk arbeid.

Erfaringsmessig kan det være vanskelig å sikre god brukerrepresentasjon i kommuner med få innbyggere. Det må vurderes om brukerutvalg er en arena for å sikre god brukermedvirkning for både personbrukere og arbeidsgivere, eller om det er mer hensiktsmessig å supplere med andre former for systemrettet brukermedvirkning.

Brukerfora som alt finnes i kommunene, for eksempel Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og ungdomsråd kan gjenbrukes. På arbeidsgiversiden kan næringsråd, IA-råd og øvrige møteplasser for næringslivet benyttes. Interkommunale utvalg vil kunne gi mer kraft i brukermedvirkningen. På fylkesnivå bør den prøve å finne lokale ordninger slik at også kommunene er representert på eiersiden, for eksempel gjennom deltakelse fra KS.

I kap 4.7 foreslår arbeidsgruppen at NAV-kontorene skal være den sentrale arena for utvikling av tjenester. Dette vil øke betydningen av og mulighetene for å etablere brukerutvalg som aktivt gir innspill til forbedringer i NAV-kontorets tjenester.

Brukerrepresentantene må få god opplæring i og kunnskap om NAV-kontorets organisering, tjenester og ansvar, og hva det innebærer å være brukerrepresentant. For å lette innsyn i NAV



for brukermedvirkning, men også for å åpne NAV mot omverden, bør mest mulig av faglige veiledninger o.l. være tilgjengelig på nav.no.

Det trekkes fram i flere av høringsinnspillene behov for å systematisere erfaringsinnhenting rundt tjenesteleveransene i form av brukerundersøkelser, serviceklager, veiledning osv. og ta disse i bruk til kontinuerlig forbedring. Dette kan bl.a. gjøres ved å utvikle gode digitale systemer for systematisering av informasjon.

For å fremstå som «ett NAV» er det sentralt at det sikres gode systemer for informasjonsflyt om brukerbehov mellom enheter, lokalt, regionalt og nasjonalt.

### **Arbeidsgruppen foreslår:**

- Aktivitetsplanen må være viktigste dokument for brukermedvirkning. Det er her brukeren kan ha en reell stemme i egen sak, slik at det det «ikke fattes beslutninger om meg uten meg». Alle brukere som har behov for bistand til å komme i arbeid skal derfor ha aktivitetsplan.
- Brukere som det er grunn til å tro vil ha behov for tjenester fra NAV over en lengre periode får tilgang til en koordinator som kan følge han/henne gjennom hele forløpet
- Digitale tjenester og verktøy på Ditt NAV må brukes for å gi brukeren større medvirkning og innsyn.
- NAV må tilby opplæring til brukere for å styrke deres digitale ferdigheter.
- Arbeidsgivere inviteres inn i brukerutvalg og tjenesteutvikling i NAV.
- Et videre spekter av NAV-kontorets brukere og arbeidsgivere inviteres inn i planleggings- og utviklingsarbeidet i NAV-kontoret med utgangspunkt i brukernes perspektiv.
- Ved utvikling av nye digitale oppfølgings- og dialogverktøy må det sikres mulighet for brukerevaluering av NAVs bistand/tjeneste aggregert på systemnivå.
- Legge til rette for arenaer for kompetansedeling fra brukerorganisasjoner til NAV

## **4.2 Bedre og mer effektive tjenester gjennom digitalisering**

Digitalisering handler om hvordan vi kan levere bedre tjenester samtidig som vi frigjør tid til tettere oppfølging for de som trenger det. Det er bred enighet i stat og kommune at nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere, organisasjoner og næringsliv. Når flere brukere foretrekker selvbetjeningsløsninger fordi de opplever det som det beste alternativet, blir det frigjort verdifull tid i NAV-kontoret til å hjelpe dem som trenger personlig kontakt og tettere oppfølging. Mye av veiledningen om statlige ytelser er nå bygget inn i den digitale søknadsdialogen og slike løsninger vil komme for økonomisk sosialhjelp også. Telefon, chat og sosiale medier skal brukes som støttekanaler.

Digitalisering handler om hvordan NAV kan levere bedre tjenester samtidig som tid frigjøres til tettere oppfølging for de som trenger det. Dette vil prege utviklingen av NAV-kontorene og hvordan de møter brukere og arbeidsgivere. Mange innspill understreker hvor viktig det er at digitaliseringen skyter fart, og kommunene etterlyser samarbeid om utvikling av digitale tjenester til brukerne, og at IKT-systemer i NAV-kontoret snakker sammen. I den videre utviklingen av systemløsninger i NAV må dette tillegges betydelig vekt.

Noen nye arbeidsledige har av ulike årsaker høy terskel for å oppsøke et NAV-kontor. Digital kontakt før brukeren har gått for lenge arbeidsledig øker mulighetene til å komme tilbake i arbeid. På samme måte vil digitale tjenester for sykmeldte gi brukeren den oversikten som trengs for å se muligheter og kunne komme tilbake til arbeid så raskt som mulig.

Gjennom digitaliseringen skal brukeren få verktøy til å se sine egne muligheter og ta informerte valg. Informasjonsinnhenting må være dynamisk slik at brukeren får spørsmål som er relevante for sin egen situasjon. Slik kan brukeren i større grad styre sin egen sak, og NAV kan respondere med den best tilpassede servicen. På denne måten kan både veilederen og brukeren stille bedre forberedt til en eventuell samtale. Veilederne i NAV-kontoret skal kunne merke digitaliseringen ved at unødvendige og tungvinte arbeidsprosesser erstattes med mer selvforklarende og effektive løsninger. Dette gir en ny ramme rundt de fysiske møtene, som i mindre grad vil handle om utveksling av informasjon, og i større grad brukes til å utvikle relasjoner, veilede og legge planer for å gi mennesker muligheter.

Innspillene som er kommet viser at flere NAV-kontor er godt i gang med å utnytte potensialet i de digitaliserte tjenestene. Mange NAV-kontor har allerede justert sin åpningstid for drop-in besøk i takt med realiseringen av kanalstrategien, med svært få klager fra publikum. NAV-kontorene er fortsatt åpne i arbeidstiden for timeavtaler og akutt hjelp. Reduserte åpningstider har vokst fram gjennom enighet i de lokale partnerskapene. Møter i kontoret skjer etter avtale, og ad hoc-henvendelser kan begrense til å gjelde nødhjelp og midlertidig bolig. Flere har også redusert arealene til publikumsmottak og/eller kontorplasser fordi mange av aktivitetene skjer andre steder enn i NAV-kontoret. Det er nå tilgang til fagsystemene fra mobile enheter. Det gir veilederne helt nye muligheter til å oppsøke arbeidsplassene. Med mobile medarbeidere reduseres betydningen av hvor NAV-kontoret er lokalisert.

Det er god service å hjelpe dem som trenger det mest. Samtidig kan det oppleves som en terskel for en erfaren NAV-medarbeider å henvise til selvbetjeningsløsningene fordi det strider mot en refleks om å hjelpe brukerne «på direkten». Den digitale tjenesteutviklingen utfordrer det tradisjonelle servicebegrepet: Brukerne får ofte bedre hjelp gjennom veiledningen som ligger innebygget i den digitale tjenesten. Mange brukere har et genuint ønske om å ordne mest mulig selv uavhengig av åpningstider.

NAV-kontor som ligger langt framme i arbeidet med å implementere kanalstrategien erfarer at det kreves målrettet og årvåkent arbeid fra lederne. Det gjelder både innføringen av tekniske løsninger og å endre en kultur og tradisjon som definerer hva som er god service. Derfor handler digitalisering like mye om lederskap og organisatorisk utvikling som om teknisk innføring. Å endre holdninger og arbeidsvaner er et stort stykke arbeid, og medarbeiderne trenger ledere som både motiverer og rustet dem til å ta ut det fulle potensialet. Slik digital ledelse blir en viktig lederferdighet.

Personlig oppfølging er i fremtiden ikke forbeholdt det fysiske møtet. Den digitale kanalen kan etter hvert også omfatte individuell og personlig veiledning, både gjennom skreddersøm av informasjonen og gjennom digital dialog. Det kan også være tjenester vi i dag antar må skje ansikt til ansikt som i fremtiden vil kunne løses gjennom elektroniske kanaler. NAV må vinne erfaring med muligheter og betingelser for oppfølging av brukeren via videomøter, og med utvikling av effektivt tekstlig innhold i digitale kanaler. I den forbindelse må en også prøve ut hva som er hensiktsmessig oppgavedeling mellom NAV-kontorene og NAV kontaktsenter.

Arbeidsgruppen ser det som nødvendig at det utvikles nye digitale løsninger for det brukerrettede arbeidet i NAV. Nettløsninger for statlige og kommunale tjenester må spille sammen, slik at brukerne opplever en helhet i deres kontakt med NAV. Informasjon må

gjenbrukes på tvers av kommune og stat. Kommunesektoren ønsker et samarbeid med staten om å utvikle flere digitale tjenester. Det er nødvendig å finne frem til løsninger for kostnadsfordeling og ansvarsfordeling for utvikling og drift av tjenestene.

#### **Arbeidsgruppen foreslår:**

- Utvikle en ny forståelse hos NAVs veiledere av hva som er god service: å henvise brukeren til digitale løsninger er ofte den beste hjelpen.
- Legge vekt på digital ledelse i lederutviklingen for å gjøre medarbeiderne trygge i en ny veilederrolle og kunne ta ut gevinster gjennom den digitale endringen
- Intensivere digitaliseringen som omfatter kommunale tjenester og sikrer god samhandling mellom ulike systemer

### **4.3 Vitalisert partnerskap er en forutsetning for utviklingskraft**

Partnerskapet har i varierende grad vist seg som en aktiv styrende kraft i utviklingen av NAV-kontorene. Både i st.mld. 33 og i innstillingen fra arbeids- og sosialkomiteen samt i tilbakemeldingene fra høringsrunden pekes det på et behov for å vitalisere partnerskapet for å realisere et ubrukt potensial. En forutsetning for utviklingen av et myndig og løsningsdyktig NAV-kontor, er et aktivt, likeverdig og forpliktende samarbeid mellom kommunen og etaten. Samarbeidet må ta utgangspunkt i brukernes behov og de to eiernes målsettinger.

I kommunene er NAV-kontoret en av mange tjenesteytende enheter. Sett fra rådmannens ståsted er NAV-kontoret svært viktig for folkehelse, næringsutvikling, skatteinntekter som følge av flere i arbeid, og for omfanget av økonomisk sosialhjelp. På statlig side er det er stort, overordnet apparat med arbeids- og velferdspolitikken som sin sentrale oppgave. Fylkesdirektøren i etaten har et linjeansvar for resultatene i kontoret og ser en rekke kontorer på tvers. På kommunesiden er NAV-lederen enhetsleder og rådmannens rådgiver. På statlig side er NAV-lederen i større grad ansvarlig for å implementere løsninger som gjelder for hele NAV. Selv med den økning i lokalt handlingsrom som arbeidsgruppen foreslår, vil disse ulikhetene bestå. Et velfungerende partnerskap anerkjenner ulikhetene og søker måter å utnytte dem på.

Partnerskapet bør være tydelig på NAV-kontorets samfunnsoppdrag. Arbeidsgruppen legger vekt på at arbeid, egenforsørgelse og opplevd mestring i eget liv er av vesentlig betydning for (folke)helsen og både stat og kommune er avhengig av størst mulig andel av arbeidsstyrken er i arbeid. Arbeidsgruppen viser også til erfaringer som stadig gjøres på NAV-kontorene, hvor personer få trodde ville komme i arbeid blir (mer) selvforsørgende. Senest er denne erfaringen gjort gjennom individuell jobbstøtte (IPS), hvor brukere med alvorlige psykiske lidelser som normalt vurderes til å stå langt fra arbeidsmarkedet, med rett bistand kommer i arbeid. Arbeidsgruppen anbefaler at partnerskapene tydeliggjør målsettingen om «flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad» som NAV-kontorets samfunnsoppdrag og legger dette til grunn i sin dialog med NAV-leder. Gode lokale prosesser er nødvendig for å rotfeste felles forståelse for hva NAV-kontorene skal levere.

Arbeids- og velferdsdirektoratet bør bidra til dette gjennom ytterligere samordning mellom mål og disponeringsbrevet, kommunebrevet og sin faglige dialog med fylkesmannen. Det vil være en styrke når det er et sammenfall mellom fylkesmannens faglige veiledning til NAV-kontoret og veiledning fra NAV fylke.

Mange av NAV-kontorets brukere vil ha behov for og nytte av andre kommunale tjenester, som helsetjenester, opplæring, bolig, introduksjonsprogram osv. Eksempelvis har en betydelig andel av de som har behov for langvarig bistand fra NAV-kontoret helseutfordringer grunnet, psykiske lidelser eller plager i muskel/skjelett. Arbeid er stort sett bra for helsen, men brukeren kan samtidig ha behov for helsetjenester for å komme i arbeid. God samhandling mellom primærhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og NAV-kontoret vil ha betydning for folkehelsen og overgang til arbeid. Partnerskapet må utfordre NAV-lederen i å sikre god samhandling mellom NAV-kontoret og viktige samhandlingsparter i kommunen.

Det er gjennom den lokale partnerskapsavtalen NAV-kontoret etableres og premisser for innhold, styring og finansiering legges. Arbeidsgruppen foreslår en rekke endringer i styring av og oppgaver i NAV-kontorene. Noen av disse vil kunne innføres raskt andre vil det ta lengre tid å realisere. Arbeidsgruppen tilrår at partnerskapet gjennomgår og eventuelt reviderer partnerskapsavtalen for å sikre at den bidrar til å videreutvikle NAV-kontorene i tråd med forslagene i denne rapporten.

Det enkelte partnerskapet bør konkretisere felles styringsprinsipper for NAV-kontoret. KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet har en felles policy for partnerskapet som omtaler ledelse og styring. Arbeids- og velferdsdirektoratet er i ferd med å utarbeide felles styringsprinsipper for NAV-etaten. Utkastet til de statlige prinsippene er relativt overordnede og åpne. I mange kommuner er det trolig også utarbeidet generelle prinsipper for styring. Om det ikke skulle være mulig eller hensiktsmessig med felles prinsipper, for eksempel ut fra at utgangspunktene er for forskjellige, bør det likevel arbeides for å få fram et felles ståsted for partnerskapets styring av NAV-kontoret. Dette må utarbeides av partnerskapet i felleskap. Målet bør være at begge eierne er like engasjert i NAV-kontorets utvikling, og at en i økt grad ser statlige og kommunale ansvarsområder i sammenheng.

Arbeidsgruppen foreslår i kap 4.4 tiltak som øker partnerskapets innflytelse over styringsindikatorer og mål for NAV-kontoret. Partnerskapet bør være enige om styringsindikatorer for kontoret. På kommunal side legges det stor vekt på utvikling av sosialt arbeid og økonomisk sosialhjelp, og informasjon om brukergrupper, alderssammensetning, hvor lenge brukerne går på sosialstønad mm. For å etablere likhet mellom ansvarsområdene bør data over folketrygdens utgifter i NAV-kontoret synliggjøres i styringsinformasjonen. Partnerskapet bør vurdere hensiktsmessige måter å følge opp NAV-lederen på når det gjelder den samlede stønadsutviklingen for kontoret sammen med tiltaksbruken.

Et aktivt og likeverdig partnerskap fordrer også at partnerne deler på aktuell informasjon om pågående planleggings- og utviklingsprosesser, diskusjoner om økonomi osv. og involverer den andre part der det er naturlig.

Partnerskapet må jobbe for at en størst mulig andel av NAV-kontorets ressurser brukes til å løse samfunnsoppdraget. Derfor bør begge parter ha et felles mål om å avlaste NAV-lederen for administrative oppgaver. I små kontor kan for eksempel ordningen med at stat og kommune kan kjøpe tjenester av hverandre bidra til å redusere administrative oppgaver.

Utfordringene for NAV-kontoret både i kommunal og statlig sammenheng «møtes» hos NAV-leder. For å sikre at partnerskapet balanserer mellom kommunale og statlige interesser, bør NAV-lederen sitte på sentralt nivå i den kommunale ledelsen. Det vil likestille forholdet til overordnet ledd på kommunal og statlig side. Dersom NAV-lederen i tillegg er ansvarlig for agenda i partnerskapsmøtene, vil det legge til rette for at tema som er viktige for NAV-kontoret, blir behandlet i dette forumet.

NAV-lederen skal sikre gode tjenester på vegne av både stat og kommune. Mange av NAV-lederens avveininger om ressursdisponering, kompetanseutvikling og arbeidsformer i

kontoret preges av dette. For å utøve god styring og støtte i utviklingen av NAV-kontoret er det nødvendig at begge parter i partnerskapet interesserer seg for den samlede leveransen til NAV-kontoret, ikke bare den delen de er lovmessig og finansielt ansvarlig for. Arbeidsgruppen foreslår i denne rapporten er rekke tiltak for å øke synergieffekter mellom statlige og kommunale tjenester. I St.meld. nr 33 oppfordres kontorer med delte ledelse til å foreta en vurdering av erfaringene og om ledermodellen er hensiktsmessig i et NAV-kontor med større lokalt handlingsrom. Arbeidsgruppen mener et felles ståsted for mål for og styringen av NAV-kontoret forsterker dette behovet.

I tillegg til forslag i dette avsnittet, kan forslag til tiltak som er presentert i øvrige avsnitt i rapporten også være gode virkemidler for videreutvikling av partnerskapet, for eksempel myndig bruk av handlingsrommet, ledelse og kompetanse, tiltak, faglig utvikling, digitalisering og kommunikasjon. Et vitalt, likeverdig partnerskap kommer ikke av seg selv. De foreslåtte tiltakene kan bare tilpasses til lokale forhold, forankres og gjennomføres ved hjelp av gode lokale prosesser. Hvordan slike lokale prosesser legges opp, vil være opp til de lokale parter å utforme.

#### **Arbeidsgruppen foreslår:**

- Partnerskapet sikrer at partnerskapsavtalen bidrar til å videreutvikle NAV-kontorene i tråd med forslagene i denne rapporten, og ved behov reforhandler den.
- Partnerskapet enes om rammene for hvordan samfunnsoppdraget skal løses og etablerer et felles ståsted for mål for og styringen av NAV-kontoret.
- Partnerskap med ansvar for kontorer med delt ledelse bør vurdere om ledermodellen er hensiktsmessig i et NAV-kontor med større lokalt handlingsrom.
- NAV-lederen får en sentral plass i den kommunale ledelsen
- NAV-lederen er ansvarlig for agenda til partnerskapsmøtet
- Styringsgrunnlaget for NAV-kontoret gjøres mer ensartet ved å inkludere statlige livsoppholdsutgifter som sykepenge, arbeidsavklaringspenge og tiltakspenge. Det bør gjennomføres forsøk med å måle NAV-lederen på økonomisk utvikling for de arbeidsrettede stønadene.
- Gjennomgang av erfaring med ledermodell bør inngå i reforhandling av lokale samarbeidsavtaler der det er to ledere av kontoret.

#### **4.4 Økt handlingsrom gir lokalt tilpassede prioriteringer**

Samfunnsoppdraget er felles på tvers av NAV-kontorene, men utfordringsbilde og virkemidler kan være ulike fra kontor til kontor. Skal NAV-kontoret levere mer brukertilpassede tjenester, må det være rom for å utøve faglig basert skjønn der beslutningene tas. Partnerskapet skal ikke primært drive kontroll eller vurdering av NAV-kontoret, men være en kompetent aktør som bidrar til å forløse det potensialet som ligger hos ledelsen og medarbeiderne i det enkelte NAV-kontor. NAV-kontoret må ha en ledergruppe som tar utgangspunkt i strategier og føringer fra Arbeids- og velferdsetaten og kommunen, og må tolke disse i lys av demografi, levekår og arbeidsmarked lokalt og legge planer for egen enhet ut fra dette.

Samtidig vil sentralt nivå ha et behov for å styre på prioriterte områder og følge med på at NAV leverer i henhold til samfunnsoppdraget og politiske forventninger. Det må være sammenheng mellom signaler og satsninger, både fra direktorat, fylkesledelse og aktører i partnerskapet. Den videre utviklingen av styringen av NAV-kontorene må baseres på en stor grad av tillit til at NAV-kontorene vil finne hensiktsmessige løsninger lokalt, med et system for håndtering av negative avvik når de oppstår.

#### 4.4.1 Lokalt basert målstyring

NAV har mål som blir påvirket av mange andre faktorer enn de forvaltningen selv rår over, og som er svært viktige samfunns mål. I styringen av NAV kan man skille mellom indikatorer eller nøkkelinformasjon som viser om utviklingen går i riktig retning for å nå samfunns målet, for eksempel at «overgang til arbeid for unge under 30 år», og styringsparametere som viser forventet måloppnåelse på for eksempel «andel unge under 30 år som deltar i tiltak skal øke».

Målstyringen av NAV-kontorene har (minst) tre utfordringer. For det første at en måler på det som bidrar til å nå målene, for det andre at kravene stilles slik at de er relevante og riktige for det enkelte kontor, og meningsfulle for medarbeiderne, og at de er innenfor de politiske føringene som gis fra eiernivå. For å sikre at det styres på mål og krav som er hensiktsmessige med tanke på å dokumentere at man beveger seg mot eller oppnår målene, bør det vurderes hvilke målkrav som stilles. Vurderingen åpner for å fjerne de målene som har størst risiko for feilprioritering av ressurser, legge inn nye som kan fremme ønsket aktivitet og gir bedre indikasjoner på kvalitet og resultat. Det er behov for å erstatte en del av aktivitetsmålene med mål som mer direkte viser effekt for brukeren også underveis i en oppfølgingsprosess. Gjennom utvikling av nye digitale oppfølgings- og dialogverktøy der brukeren også selv legger inn informasjon og godkjenner for eksempel aktivitetsplan, kan NAV be brukeren elektronisk om å gi tilbakemelding om opplevd effekt av NAVs bistand på flere stadier i oppfølgingen. Slike målepunkter knyttet til at brukeren er i aktivt samarbeid med NAV, gir bedre muligheter for å ha effektparametere i styringen, og for læring knyttet direkte til tilbakemelding på tjenester. Det vil ta tid før NAV har god tilgang til denne typen data fordi opplegget må utvikles samtidig med at det lages nye digitale verktøy.

Et utvalg sentrale, oftest politisk viktige, mål vil ligge som styrende faktorer gjennom forvaltningen. Det kan være satt mål sentralt – i det minste retning på målutvikling, og de vil i stor grad brukes som grunnlag for dialog om resultat. Også Arbeids- og velferdsdirektoratet og kommunene kan sette mål med nivå eller retningskrav på viktige områder. For å forenkle styringen bør antallet slike sentralt satte mål reduseres, og det åpnes for at det kan settes flere mål lokalt ut fra lokale forhold.

Den formelle styringen vil alltid ta utgangspunkt i Regjeringens og kommunens politikk på området. På statlig side formidles dette via Tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) til Arbeids- og velferdsdirektoratet og via Mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til etaten. Tilsvarende sender den enkelte kommune styringsdokumenter til sitt NAV-kontor. Disse føringene kommer på litt ulike tidspunkter. Kommunene starter sin planlegging ved fremleggelsen av kommuneproposisjonen i mai, mens statlig side har i større grad avventet Mål- og disponeringsbrevet som kommer i foreløpig utgave rett før jul og endelig utpå nyåret etter at AV-direktoratet har mottatt tildelingsbrevet fra departementet.

Arbeidsgruppen mener det er nødvendig å få større likhet i statlig og kommunal planprosess og gi økt ansvar til NAV-kontoret. Det er viktig at partnerskapet tidlig på året i fellesskap samkjører planleggingen for det kommende år selv om endelige føringer fra sentralt hold og statsbudsjett ikke foreligger. Gode felles planprosesser er med på å vitalisere og

ansvarliggjøre partnerskapet. Statsbudsjetter gir informasjon om regjeringens prioriteringer for kommende år. Utviklingsretning og overordnede målkrav fra departement/ direktorat og kommunen vil da være kjent. Snarest mulig etter budsjettframleggelse bør NAV-kontoret få en foreløpig økonomisk ramme for drift og arbeidsrettede tiltak samt oversikt over evt sentralt satte krav (for eksempel ungdomssatsing). På bakgrunn av dette kan NAV-lederen gi forslag til partnerskap om kontorets samlede mål for neste år. Det kan skje i form av måltall på sentralt og lokalt definerte indikatorer, og på mer kvalitative beskrivelser. Partnerskapet kan godkjenne dette på bakgrunn av de rammer og krav som da er kjent. Med tidligere felles planlegging vil statlig og kommunal side av kontorene kunne bli mer samkjørt i sine prioriteringer.

Med felles lokal planlegging på høsten åpnes det for at målkrav og nivå/retning kan spilles inn i den sentrale prosessen med mål- og disponeringsbrev. Det vil kunne sikre bedre og mer realistiske målkrav og større felleskap gjennom forvaltningen. Kontoret kan følges opp gjennom året på flere egne mål, og vekten i oppfølgingen bør legges på hvilke prioriteringer som er gjort, oppnådde resultater, læring og evt. behov for støtte/samarbeid. Ut fra kunnskapsnivå og hensiktsmessighet bør det også vurderes i hvilken grad målkrav bør tallfestet, vise retning eller være mer åpent. En ulempe kan være at det kan komme andre sterke styrende signaler på statlig side etter at kontorets felles planer er nærmest ferdige. Det må også avklares at de lokalt satte målene er ambisiøse nok sammenliknet med departementets ambisjoner og Stortingets forventninger. Det kan være behov for å utvikle hensiktsmessig systemstøtte for å understøtte en slik prosess. Det bør åpnes for å teste ulike modeller for styringen av NAV-kontoret.

Når myndighet flyttes fra sentralt-/fylkesnivå til lokale ledere, må innholdet i forhandling, drøfting og informasjons til medbestemmelsesapparatet på statlig side justeres tilsvarende.

### **Enhetlige tjenester på tvers av NAV-kontorene**

Brukerorganisasjonene gir i sine innspill uttrykk for at de er mer opptatt av likeverdige tjenester enn like tjenester til brukerne. Gitt at enkeltpersoner og lokale forhold alltid vil variere, ser arbeidsgruppen det som lite hensiktsmessig å standardisere tjenester til brukerne ut over det som følger av kunnskapsbaserte arbeidsmåter og effektivitet i utvikling av IT-løsninger.

Arbeidsgivere opererer på tvers av kommunegrenser og bo- og arbeidsmarkedsregioner. Enkelte fylker er i sine innspill klare på at omstillings- og rekrutteringstjenestene bør være enhetlige på tvers av kontorene for at NAV skal kunne være en kompetent og helhetlig aktør overfor arbeidsgiverne. Konkret bør det defineres hva arbeidsgiveren kan forvente (og ikke forvente) ved henvendelser i forbindelse med omstillings- og rekrutteringsbehov. Samtidig bør enhetene i hvert fylke eller region stå fritt i hvordan tjenestene organiseres og tilpasses lokale forhold uten at dette skaper ulikheter overfor arbeidsgiverne.

#### **4.4.2 Tilpasse bruk av arbeidsmarkedstiltak til lokal situasjon**

Innspillene arbeidsgruppen har fått er generelt svært opptatt av tiltaksområdet. Arbeidsmarkedstiltak oppleves som et detaljstyrt område med lite frihet og fleksibilitet for å gjøre lokale tilpasninger. Flere ønsker seg mer lokalt handlingsrom og at mer av den økonomiske rammen for tiltakene legges ut til NAV-kontorene. Det kan gi muligheter for mer skreddersøm og at brukere får arbeidsmarkedstiltak som de har behov og som bidrar til at de kommer i jobb.

Arbeidsgruppen mener at arbeidsmarkedstiltak representerer et område som har vært underlagt en meget detaljert styring. Den samlede styringen av arbeidsmarkedstiltak hvor det

har blitt styrt både på samlet budsjett, tiltaksnivå osv, har vært vanskelig å kombinere med at tiltak skal fordeles ut fra brukerens individuelle behov.

I Stortingsmelding 33 «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» foreslås en endring av styring knyttet til arbeidsmarkedstiltak ved at den detaljerte aktivitetsstyringen tones ned, og at kvalitet på tiltak og resultater for arbeidssøkere vektlegges i større grad. Endringen skal støtte opp under at valg av arbeidsmarkedstiltak i større grad kan gjøres ut fra brukerens behov.

Dette følges opp i st.prop.1 (2016-2017). Arbeids- og velferdsetaten får der større frihet til å kunne avvike fra tiltakssammensetning og tiltaksnivå som ligger til grunn for bevilgningen. Arbeidsmarkedstiltak som vurderes som mest effektive, og tilpasset den enkelte brukers behov, skal i størst mulig grad tas i bruk.

En endring av styringsmodell på arbeidsmarkedstiltak forankret i ovenstående, vil kunne gi større handlingsrom. Det øker NAV-kontorets mulighet til å kunne bruke arbeidsmarkedstiltak på en best mulig måte for brukerne. Dette representerer en stor endring for NAV, og det er viktig at organisasjonen klarer å forvalte handlingsrommet som er gitt på en god måte. En viktig forutsetning for å kunne gjøre dette er at etaten har verktøy som sikrer at handlingsrommet kan benyttes og forvaltes, og at medarbeidere i NAV har riktig kompetanse om arbeidsmarkedstiltak.

Arbeidsgruppen foreslår at større NAV-kontor får en foreløpig ramme for arbeidsrettede tiltak etter at statsbudsjettet er lagt frem. NAV-lederen må planlegge tiltaksbruken ut fra politiske prioriteringer og lokale utfordringer. Planen må diskuteres med partnerskapet. Det vil innebære økt ansvar og myndighet for å utnytte tiltaksbudsjettet til å gi målrettede arbeidsmarkedstiltak som fører til at flere kommer i jobb.

I dag er det svært mangelfull IKT-støtte på tiltaksområdet, blant annet er bruk av manuelt utarbeidet regneark i excel som støtteverktøy både ressurskrevende og gir økt risiko for feil. Det fører til at tiltaksområdet generelt blir lite tilgjengelig for både medarbeidere og ledere, noe som er med på å begrense handlingsrommet. En bevilgning til arbeidsmarkedstiltak på om lag 9 mrd.kr krever at etaten må ha kontroll og oversikt over hvordan bevilgningen disponeres og benyttes. Et tiltaksøkonomisystem som er mer robust, mindre ressurskrevende, mer tilgjengelig og transparent kan bidra til at NAV kontorene opplever at de får et reelt økt handlingsrom på tiltaksområdet, noe som kan føre til mer fleksibilitet og smidighet i bruk av tiltak.

Fagområdet arbeidsmarkedstiltak består av mange ulike arbeidsoppgaver. Noen av oppgavene krever en spisskompetanse som det verken ut fra et kompetanse- eller kost-nytte perspektiv er hensiktsmessig å ha på alle NAV-kontor. Oppgavene må gjennomgås, og det må vurderes hvilke arbeidsoppgaver det er hensiktsmessig å spesialisere. Større enheter bør ha ansvar for anskaffelse av tiltak under terskelverdien for offentlige innkjøp. I forbindelse med regionaliseringen av fylkene i NAV bør innkjøpsfunksjonen vurderes ytterligere.

Aktivitetskrav på tiltaksområdet skal erstattes av sterkere vekt på kvalitet og resultater. Et overordnet mål for arbeidsmarkedstiltak er å bidra til at flere kommer i jobb, samt å bidra til økt inkludering og lav grad av utstøting fra arbeidslivet. Når resultater av tiltak skal vurderes er det nødvendig å gi en vurdering både av overordnede resultatmål som overgang til arbeid, og om hensikten med deltakelse på det enkelte tiltaket er oppnådd.

For å lære av egen praksis og kunne levere i henhold til krav til endret styringsmodell må NAV-kontor ha tilstrekkelig informasjon for å kunne gi en vurdering av kvalitet og resultater i tiltaksarbeidet og i det helhetlige tilbudet som NAV-kontoret gir. Det er naturlig at et



helhetlig kvalitets- og rapporteringssystem også inkluderer de kommunale tilbudene kontoret benytter.

Å bygge et helhetlig kvalitets- og resultatrapporteringssystem knyttet til virkemidler som NAV kontoret benytter for å få personer i jobb, vil bidra til å gi oversikt over både reell bruk og mulighetsrommet som kontoret har.

Det er også stor tilslutning i tilbakemeldingene på diskusjonsnotatet på at NAV-kontorene må få økt mulighet til å gjennomføre egenproduksjon av oppfølgingstjenester. Det innebærer rammer til selv å kunne produsere eller kjøpe tilpassede arbeidsmarkedstiltak. Dette vil også bidra til at NAV-kontoret får og beholder viktig kontakt og kunnskap om næringslivet. Det vil i tillegg bidra til at NAV-kontorene får og beholder kompetanse om metodikk og virkemidler som er avgjørende for å klare samfunnsoppdraget.

I 2017 gis alle fylker mulighet til å gi utvidet oppfølging i NAV-kontor/tiltak i egenregi for brukere med bistandsbehov gjennom omdisponeringsfullmakt på inntil 100 mill kroner.

Arbeidsgruppen vurderer det som viktig at NAV kan tilby utvidet oppfølging for brukere som trenger dette, og støtter initiativ om at NAV bør få økt mulighet og fleksibilitet til innsats i egenregi. Omfanget til å gi utvidet oppfølging i egenregi angis i Statsbudsjettet, og det er ikke opp til NAV å bestemme omfang eller hvor raskt innsats i egenregi kan gå.

Arbeidsgruppen foreslår at egenproduksjon legges til større kontor som kan etablere robuste fagmiljøer som jobber etter kunnskapsbasert metodikk (Supported Employment).

Arbeidsgruppen understreker behovet for at medarbeidere som skal jobbe med utvidet oppfølgingstjenester i NAV har en rollespesifikk kompetanse og jobbe etter kunnskapsbasert metodikk.

#### **Arbeidsgruppen foreslår:**

- Faglige standarder, plattformer, rutiner og prosedyrer omgjøres i større grad til «faglige veiledere».
- I videreutvikling av fagsystemer legges det vekt på at arbeidsprosessen skal være fleksibel for veilederen og brukeren, med begrenset omfang av strengt styrte arbeidsprosesser.
- Partnerskapet samkjører lokal planlegging for kommende år
- Mål- og resultatkrav settes i størst mulig grad lokalt
- Rapporteringsrutiner og innhold forenkles for å frigjøre ressurser til mer brukerrettet innsats
- I styringen skilles det tydelig mellom indikatorer/nøkkelinformasjon og parametere
- Partnerskapet planlegger tiltaksnivå og sammensetning ut fra lokale behov
- Større enheter får ansvar for anskaffelse av arbeidsrettede tiltak under terskelverdien for offentlige innkjøp.
- I forbindelse med regionalisering av fylkene i NAV vurderes organiseringen av innkjøpsfunksjonen for tiltak.
- Det utvikles systemstøtte til nødvendig aktivitetsplanlegging og økonomistyring
- Alle nivåer får tilgang til informasjon for å vurdere kvalitet og effekt av alle NAV-kontorets arbeidsrettede tiltak

- Omfanget og kvaliteten på egenproduksjon av arbeidsrettede tiltak bygges ut basert på de erfaringene som vinnes.
- Målkravene gjennomgås med tanke på å vurdere hvilke styringsparametere det er hensiktsmessig å bruke framover

## 4.5 Brukeroppfølging og brukersegmentering

Enhver bruker er unik. Samtidig er mange brukere i likeartede situasjoner. De kan for eksempel ha fullført utdanning og oppdatert jobberfaring, men være uten jobb. I arbeids- og velferdsetaten NAV fordeles brukerne på såkalte innsatsgrupper etter i hvilken grad de antas å komme i jobb ved egen hjelp eller har behov for bistand. Innsatsgruppene legger i sin tur grunnlag for blant annet hvilke arbeidsrettede tiltak brukeren kan tilbys. Slik brukersegmentering er en anerkjent måte å organisere store brukergrupper på for å kunne prioritere ressurser til de som det er grunn til å tro har størst utfordringer på arbeidsmarkedet, samtidig som det ivaretar brukers rett til en behovskartlegging jfr. NAV-lovens §14a.

Det er to verktøy for brukersegmentering: behovsvurdering og arbeidsevnevurdering. Arbeidsevnevurderingen er et ektefødt barn av NAV-reformen. Gjennom utarbeidelsen av arbeidsevnevurderingen skal NAV sikre brukermedvirkning, brukeren få økt selvinnsikt og NAV-veilederen økt forståelse for brukers situasjon. Den er inngangsport til kvalifiseringsprogrammet, ligger til grunn for vurdering av nedsatt arbeidsevne og inngang til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd og brukes for å vurdere bistandsbehov og rett til visse typer arbeidsrettede tiltak. Ut fra denne vurderingen skal det utarbeides en aktivitetsplan.

Arbeidsmarkedspolitikken skal både møte utfordringene knyttet til konjunktursvingninger og motvirke utstøting fra arbeidsmarkedet av personer med mer omfattende, til dels strukturelle, kompetanse- og helseproblemer. Å heve tiltaksnivået når ledigheten stiger kan være en viktig del av regjeringens samlede motkonjunkturpolitikk. Arbeidsgruppen ser at det må være mulig for regjeringen å styre bruken av arbeidsrettede tiltak i en slik sammenheng. Flere arbeidsrettede tiltak er forbeholdt personer med mer omfattende problemer og nedsatt arbeidsevne. Disse tiltakene er ikke tilgjengelige for ordinære ledige, selv om en samlet vurdering kan tilsi at det ville være en hensiktsmessig bruk av tiltak. Fordeling av brukeren i innsatsgrupper er dagens verktøy for å gjennomføre en slik politisk prioritering.

NAVs plassering i brukergruppe er enkeltvedtak og sendes brukeren som har klagerett. For brukeren er det høyst uklart hva vedtaket innebærer og hva de kan klage på. Både innspillene til arbeidsgruppen og evalueringer av arbeidsmåter i NAV tyder på at dagens brukerinndeling i liten grad svarer til hensikten. Mange medarbeidere opplever det som mer hemmende enn fremmende for sitt arbeid, og til en viss grad tilpasses brukers plassering i bistandsgruppe ut fra hvilket arbeidsrettede tiltak veilederen og brukeren anser som hensiktsmessig.

Evalueringer viser at arbeidsevnevurderingen ikke fungerer etter hensikten. Den er i for stor grad en gjengivelse av biografiske opplysninger og helseopplysninger om brukeren samt generelle vurderinger av situasjonen i arbeidsmarkedet. Det er ikke uvanlig at arbeidsevnevurderingen kommer opp i ti sider. Mange veiledere opplever at de skriver den for systemets eller trygdevedtakets skyld, og at de har innsikt i brukers situasjon lenge før arbeidsevnen skrives ned. IT-støtten til å utforme denne vurderingen oppleves som uhensiktsmessig. Flere innspill går på at man ønsker å avvikle arbeidsevnevurderingen. Dagens arbeidsomfang står neppe i forhold til nytten.

Arbeidsgruppen vil peke på at det vesentlige da verktøyet ble innført nettopp var *vurderingen* av arbeidsevnen. I 2018 vil det komme endret systemstøtte for å gjennomføre arbeidsevnevurderinger. Denne må utvikles slik at dagens dokumentasjonsaktiviteter blir unødvendig. På kort sikt bør det kommuniseres tydeligere hva formålet med arbeidsevnevurdering er. Det er de individuelle mulighetene den enkelte har i arbeidslivet som er det sentrale når NAV-kontoret vurderer brukerens bistandsbehov og ikke for eksempel informasjon om det generelle arbeidsmarkedet i et gitt fylke. Videre bør det tydeliggjøres at det er vurderingene som er det sentrale og ikke beskrivelser av fakta. En slik tydeliggjøring vil kunne bidra til mer effektive NAV-kontor der tid og ressurser blir frigjort til oppfølging.

Det er utenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere utformingen av arbeidsmarkedspolitikken, men gruppen tilrår at direktoratet og departementet vurderer om det fortsatt er hensiktsmessig å opprettholde disse skillene i finansiering av og forskrifter for arbeidsrettede tiltak. Alternativt bør det prøves ut mer dynamiske måter å etablere innsatsgrupper, for eksempel gjennom filtrering av kjennetegn ved brukeren basert på lokale forhold. Det bør vurderes om en i slike analyser også skal trekke på den informasjonen som ligger i bruk av nettsteder, på linje med hva private virksomheter gjør ved brukersegmentering.

#### **Arbeidsgruppen foreslår:**

- Avvikle innplassering i brukergrupper som enkeltvedtak. Sikre brukerens rettsikkerhet gjennom klageadgang ved vurdering av behov for tiltak og ytelser.
- Utvikle muligheter gjennom prosjektet Forenklet oppfølging til å prøve ut mer dynamiske måter å finne frem til brukergrupper som kan ha behov for NAVs tjenester, for eksempel gjennom filtrering på kjennetegn. Gjøre forsøk i NAV-kontor på om dette kan erstatte dagens behovsvurdering.
- Bruke stordata-analyser til å øke innsikt om hvem som har størst sannsynlighet for å finne jobb relativt raskt på egen hånd. Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer mulighetene for slike analysemetoder.
- Kommunisere tydelig internt at arbeidsevnevurderingen skal utformes som en *vurdering*.
- Direktorat og departementet: vurdere om det er andre, mer formålsrettede og mindre arbeidskrevende måter å sikre politiske prioriteringer av tiltaksinnsatsen på enn dagens brukersegmentering.

## **4.6 Større ansvar for arbeidsrettede ytelser i NAV-kontoret**

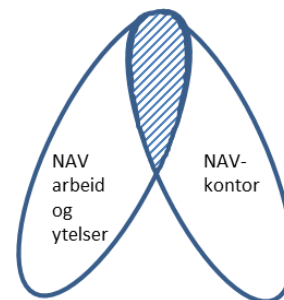
Ved etableringen av NAV ble forvaltning av trygder lagt til egne enheter. For å bidra til arbeidsretting av kontorene ble det lagt stor vekt på å flytte flest mulig forvaltningsoppgaver ut av kontorene. Senere er ansvarsdelingen mellom ulike enheter justert på flere områder. Med unntak av enkelte mindre justeringer er ansvarsdelingen ikke endret for de arbeidsrettede ytelsene. I noen avgjørelser er NAV Arbeid og ytelser avhengig av dokumentasjon fra NAV-kontoret. Dette gjelder for (midlertidig) stans av ytelser og innvilgning av arbeidsavklaringspenger.

### **4.6.1 Vurdering av rett til arbeidsavklaringspenger**

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at søkeren har fått arbeidsevnen nedsatt med minst halvparten. Sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til

den nedsatte arbeidsevnen. Når det skal vurderes om arbeidsevnen er nedsatt, skal det blant annet legges vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at søkeren tar arbeid.

Vurderingen krever dels arbeidsfaglig kompetanse, dels folketrygd- og forvaltningskompetanse. Det første er NAV-kontorenes spesialer, det andre er NAV Arbeid og ytelsers spesialer. En god vurdering av om brukeren fyller inngangsvilkårene til AAP er således avhengig av kompetanse i både NAV-kontoret og i NAV arbeid og ytelsers. Dette er søkt løst ved at NAV-kontoret vurderer i dag om arbeidsevnen er nedsatt. NAV Arbeid og ytelsers vurderer øvrige vilkår. Evalueringer og innspill på drøftingsnotatet tyder på at dagens ansvarsdeling på dette punktet ikke er optimal.



Mange innspill går på ønsker om at NAV-kontorets vurderinger av arbeidsevne skal ligge til grunn for endelig vedtak. Samtidig gir mange uttrykk for at de ikke ønsker at NAV-kontoret skal få flere forvaltningsoppgaver. Dette vil innebære at NAV-kontoret utreder, dokumenterer og innstiller på vedtak, mens det formelle vedtaket fattes av NAV Arbeid og Ytelsers i tråd med innstilling fra NAV-kontoret. At NAV arbeid og ytelsers formelt skal fatte vedtak som i realiteten er gjort i NAV-kontoret, mener arbeidsgruppen åpner for uklarhet om hvem som har endelig ansvar for kvaliteten i vedtaket, tilslører de reelle beslutningsprosessene og er uryddig forvaltningsmessig. Arbeidsgruppen anser ikke det som en aktuell løsning.

Alternativene er da å flytte hele vurderingen enten til NAV-kontoret eller til NAV arbeid og ytelsers. Innvilgelse av arbeidsavklaringspenger inneholder et betydelig skjønnelement med utgangspunkt i brukerens situasjon i det aktuelle arbeidsmarkedet. Arbeidsgruppen legger betydelig vekt på at det er NAV-kontoret som kjenner brukerens reelle situasjon, som har kunnskap om arbeidsmarked og arbeidsmuligheter i regionen. Inngangskriteriene til arbeidsavklaringspenger må NAV-veilederen uansett kjenne til for å kunne lage en hensiktsmessig aktivitetsplan sammen med brukeren. Det er lite ressurseffektivt at andre i NAV må lese seg opp på brukerens situasjon og foreta skjønnsvurderinger basert på NAV-kontorets vurderinger. Arbeidsgruppen konstaterer også at mange NAV-veiledere opplever en form for avmakt eller overprøving med dagens ansvarsdeling. Samtidig konstaterer NAV Arbeid og ytelsers at det i dag er mange mangelfulle vurderinger i sakene som oversendes fra NAV-kontorene, noe som er utfordrende å håndtere slik grensesnittet er i dag.

Å legge vedtak om innfrielse av de medisinske og arbeidsmessige vilkårene til NAV-kontoret vil innebære en myndiggjøring av kontorene. Det vil også gi større likhet i NAV-veiledernes ansvar på tvers av trygdeytelser og økonomisk stønad til livsopphold.

Arbeidsgruppen foreslår at vedtak etter folketrygdlov § 11-5 og § 11-13 (foreslått ny § 11-5) legges til NAV-kontoret. Generelle vilkår, beregning og utmåling av yteln bør fortsatt ligge til NAV Arbeid og ytelsers. Det bør siktes mot å gjennomføre dette når ny § 11-5 eventuelt trer i kraft 1. januar 2018. Bemanningmessige konsekvenser må samtidig vurderes. Arbeidsgruppen vil særlig understreke behovet for å sikre at de medarbeiderne som skal foreta slike vurderinger har nødvendig kompetanse når NAV-kontorene overtar denne oppgaven. Beslutning om innvilgelse og avslag på arbeidsavklaringspenger er en viktig avgjørelse for både brukeren og samfunnet og må holde høy faglig kvalitet. Det vil være nødvendig å sikre at veiledere som fatter disse vedtakene har tilstrekkelig kompetanse i forvaltningsrett, arbeid og sykdom. Det vil være naturlig å bygge videre på og utvikle den vurderingen som skal ligge i dagens arbeidsevnevurdering. Det kan tale for at oppgaven

legges til større enheter som har et tilstrekkelig volum av saker til å opprettholde kompetanse. Vi viser også til forslag om verifisering av kompetanse i kapittel 4.7.

Vedtak krever totrinns behandling. Det er en krevende vurdering hvor det bør være en reell vurdering i andre instans. Det må etableres en ordning med beslutter knyttet til vedtak på ny §11-5. NAV arbeid og ytelser vurderer øvrige vilkår, beregner ytelsen osv.

#### **4.6.2 Krav til aktivitet - sanksjoner**

Regelverket for de arbeidsrettede ytelsene sykepenger, dagpenger og arbeidsavklaringspenger er utformet for å sikre mottakeren en rimelig kompensasjon for midlertidig bortfall av arbeidsinntekt. Gjennom tidsbegrensning, kompensasjonsgrad, krav til aktivitet m.m. har ordningene økonomiske insentiver til å komme i arbeid igjen. Brudd på aktivitetskravene kan føre til midlertidig stans eller bortfall av ytelsen. Stans av ytelser er i dag delt mellom NAV-kontor og NAV arbeid og ytelser. Teoretiske og empiriske studier, samt nylige erfaringer fra NAV, viser at kravstilling og sanksjoner har betydning for varigheten som stønadsmottaker. Effekten er størst når det å miste stønaden oppleves som en reell mulighet og når reaksjonen oppleves som velbegrunnet og kommer raskt.

Det er viktig at brukeren er informert om sine rettigheter og plikter og kjenner konsekvensene dersom ikke pliktene innfris. I de nye digitale løsningene bør det legges inn tydelig informasjon om rettigheter og plikter, og brukeren bør bekrefte at informasjonen om dette er lest og forstått. Dette kan danne grunnlag for å unngå forhåndsvarsling, noe som igjen kan redusere ressursbruk i NAV og medgått tid for brukeren.

Sykepengemottakere får et varsel om stans av ytelsen ved manglende aktivitet knyttet til lovbestemte milepæler. Ved manglende aktivitet kan ytelsen bli stanset. De siste årene er det prøvd ut andre ansvarsdelinger i flere fylker, hvor en større del av oppgavene er lagt til NAV-kontoret. Det er begrunnet med at det er NAV-kontoret som har den løpende dialogen med brukeren, som stiller krav og som kan vurderer om brukeren har gode grunner til å unnlate å følge opp avtalte aktiviteter. NAV-kontoret er tydelig overfor brukeren om plikter og konsekvensene av ikke å etterleve disse. Dermed er det mulig å iverksette sanksjoner raskt. Erfaringer viser at sanksjoner i større grad tas i bruk når det er grunn til det og at sanksjonen inntreffer raskere. Basert på disse erfaringene mener arbeidsgruppen det bør være NAV-kontoret som følger opp aktivitetsplikten på sykepenger med varsel og eventuell stans.

Arbeids- og sosialdepartementet forslår i høringsnotatet av 8. juli 2016 at det skal innføres en reduksjon i arbeidsavklaringspengene tilsvarende én dags ytelse dersom brukeren ikke møter til en avtale, ikke møter som avtalt på et arbeidsrettet tiltak eller til en behandling. Videre foreslås det for det at ytelsen reduseres dersom brukeren ikke gir opplysninger eller leverer de dokumenter som etaten krever framlagt, se folketrygdloven § 21-3.

Arbeidsgruppen legger vekt på at sanksjoner er et arbeidsrettet virkemiddel på linje med veiledning og arbeidsrettede tiltak. Vurderingen av om en sanksjon skal iverksettes bør derfor ligge i NAV-kontoret. Også for denne type reaksjoner mener arbeidsgruppen det er forvaltningsmessig uryddig at den reelle vurdering gjøres i NAV-kontoret mens forvaltning skal effektivt vedtaket formelt.

Dette taler for at vedtak om (midlertidig) stans i ytelser legges til NAV-kontoret. Det kan imidlertid være konsekvenser knyttet til saksstyring, kompetanse, arbeidsomfang osv. som arbeidsgruppen overser. Vi foreslår derfor i første omgang at en samling av ansvaret for å håndheve konsekvensen for ytelse i NAV-kontoret prøves ut i ett eller flere fylker.

### Arbeidsgruppen foreslår:

- Vedtak om (midlertidig) stans i arbeidsrettede ytelser legges til NAV-kontoret
- Vedtak om innfrielse av medisinske og arbeidsmessige vilkår for å få rett til arbeidsavklaringspenger (§§11-5 og 11-13) legges til NAV-kontor med kompetent fagmiljø.

## 4.7 Kompetanse og kunnskapsbasert tjenesteyting

Kompetanse er det enkeltområdet som får størst oppmerksomhet i innspillene til diskusjonsnotatet. Fire kompetanseområder som trekkes spesielt frem er relasjonskompetanse, arbeidsmarkedskompetanse, inkluderingskompetanse og veiledningskompetanse. I tillegg fremhever flere at et myndig NAV-kontor trenger forvaltningskompetanse. Dette er kompetanseområder som også trekkes fram i forskningsrapporter som omtaler kompetansesituasjonen i NAV. En gjennomgang av forskningsrapportene<sup>1</sup> viser generelt at vi har kompetanseutfordringer på flere kjerneområder og at vi mangler et godt nok kunnskapsgrunnlag for de innførte arbeidsprosessene. Gjennomgangen viser at NAV-ansatte i dag deltar i langt færre kompetansetiltak enn tidligere, og at mange er misfornøyd med kompetansetiltakene som tilbys. «Skulder ved skulder» oppleves som viktig, men er ofte ikke tilstrekkelig. Gjennom HKI rapporterer NAV-ansatte om relativt god kompetanse, men ikke gjennom organisasjonsstudien i 2014 (OHI) som viser at NAV-ansatte skårer lavere på kategoriene «kompetanse» og «innovasjon», enn andre offentlige etater.

Arbeidsgruppen foreslår at en fremover skal legge større vekt på kunnskap og kompetanse hos veiledere og mindre på styring av arbeidsprosessen for å sikre kvalitet i tjenestene til brukerne. Kunnskapsbasert praksis bør være et viktig fundament i videre kompetanseutvikling. Dette vil blant annet innebære at både lederen og veilederen sikrer at den som yter tjenesten har nødvendig og relevant kompetanse. Arbeidsgruppen vil særlig understreke betydningen av veilederens kompetanse i brukermøtene. Det er i møte med brukeren NAV skaper verdi. Der er sannhetens øyeblikk og skal øke brukerens tro på seg selv om sine muligheter.

Forsøk med utvidet oppfølging i NAV-kontor gjennom eksempelvis kvalifiseringsprogrammet og bruk av supported employment metodikk, (herunder IPS) som metode, har hjulpet mange mennesker inn i det ordinære arbeidslivet. Mennesker som tidligere har vært vurdert til å være langt unna denne muligheten. Metoden handler om å få frem ressurser, muligheter og ferdigheter hos den enkelte brukeren og matche dette opp mot arbeidsoppgaver hos ordinære arbeidsgivere. For å gi riktig hjelp er det avgjørende at veilederen både er god på samtalen og har nødvendig kunnskap om metoder og verktøy som er tilgjengelige for å bistå brukeren til å finne veien videre og selvforsørgelse.

Kompetanse forstås som summen av evner holdninger, kunnskap og ferdigheter.

---

<sup>1</sup> Baseres på gjennomgang av 22 forskningsrapporter som på et eller annet nivå har evaluert kompetansesituasjonen i NAV



Evner og holdninger er mindre påvirkbare enn kunnskap og ferdigheter. I forbindelse med rekruttering er det derfor helt avgjørende å sikre seg at medarbeiderne har ønskede evner og holdninger. Kunnskap og ferdigheter kan i større grad tilpasses og utvikles gjennom kompetansetiltak og trening. Det finnes i dag mange opplæringsopplegg rundt veiledning og inkludering. Utfordringen er å finne ut om medarbeiderne faktisk besitter denne typen kompetanse og om mulighetene til kompetanseheving brukes aktivt i dag.

Inkluderingskompetanse er kunnskap, ferdigheter og holdninger i å støtte arbeidssøkere og arbeidsgivere slik at personer med bistandsbehov kan delta i det ordinære arbeidslivet. Dette innebærer:

- Brukermedvirkning - med utgangspunkt i brukerens behov, ønsker og ressurser
- Arbeidsmarkedskunnskap - kunnskap om arbeidsmarkedet og erfaring med å samarbeide med arbeidsgiveren om arbeidsinkludering
- Arbeidsgiverens perspektiv - kunnskap om den aktuelle arbeidsplassen, arbeidsoppgaver, arbeidsgiverens forventninger og den enkeltes støttebehov
- Samhandlingsferdigheter - med samarbeidspartnere som er med i støtteapparatet til den enkelte brukeren
- Fagkunnskap og ferdigheter - NAV-faglig, sosialfaglig, helsefaglig og pedagogisk kunnskap og ferdigheter som støtter opp rundt arbeidsrelasjonen

### Viktige kompetanseområder

Inkluderingskompetanse inneholder kompetanse om relasjon, veiledning og arbeidsmarked. Dette blir i innspillene til diskusjonsnotatet fremhevet som viktige kompetanseområder for veiledere på NAV-kontor. Målet med å styrke inkluderingskompetansen i NAV er at alle som ønsker det skal kunne delta i arbeidslivet på mest mulig ordinære vilkår. NAV skal gi individuelt tilpasset oppfølging til personer som er i ferd med å falle ut av eller allerede står utenfor arbeidsmarkedet. Tiltak og tjenester skal tilpasses både brukernes behov og etterspørselen i arbeidsmarkedet.

Styrking av inkluderingskompetanse i NAV har vært et satsningsområde i 2016 og vil være et høyt prioritert område også i 2017. En generell styrking av veiledernes inkluderingskompetanse må i stor grad baseres på kompetanseutvikling i regi av NAV gjennom formallæring, grupperefleksjoner og ferdighetstrening. Læringsarenaene i NAV bør profesjonaliseres og gjennomføres av kompetente medarbeidere, gjerne i samarbeid med universitetene og høyskolene.

Lederen har ansvar for å tydeliggjøre kompetansekravene til de enkelte oppgavene og legge til rette for nødvendig kompetanseheving. Samtidig har alle veiledere et selvstendig ansvar for å vurdere sin egen oppgaveutførelse og forbedre sin kompetanse. Arbeidsgruppen vil særlig peke på behovet for å «åpne opp» brukermøtene ved at kollegaer er med i hverandres brukermøter og gir tilbakemelding. Lederen må peke ut hvilke medarbeidere som skal kunne veilede kollegaer i dette arbeidet, men arbeidsgruppen ser for seg at dette primært er

veiledere som er spesialtrenet i veiledningsmetodikk gjennom eksempelvis videreutdanning. Disse kan også jobbe på tvers av kontorene. Det er selvsagt uakseptabelt ikke å være med på slik ferdighetstrening. Alle må bidra til å utvikle egen og andres kompetanse.

### **Samarbeid om videreutdanning**

For å sikre at alle medarbeidere har inkluderingskompetanse er det nødvendig å videreutvikle samarbeidet med høyskoler og universiteter. Det må bygges opp en struktur for opplæring som er tilpasset NAVs behov og som er integrert og samordnet med internopplæringen i NAV. Særlig relevant i denne sammenheng er videreutdanningstilbud som tilfører fordypet kjernekompetanse til nøkkelroller (som jobbspesialist) og til ansatte som skal tilrettelegge for intern kompetanseutvikling som gruppeveileder, fagleder, fagkoordinator, prosjektleder osv. Samarbeidet med universitetene og høyskolene er også viktig på områder hvor det er svak intern kompetanse eller hvor mange i løpet av kortere perioder skal tilegne seg vesentlig nye oppgaver. Et eksempel kan være når NAV-kontoret skal ta mer av oppfølgingen i egen regi i stedet for å kjøpe tiltaksplasser. Slik kan det bygges robuste strukturer for at praksis og oppdatert forskning påvirker hverandre gjensidig. Ulike roller i NAV-kontoret har ulike kompetansekrav. Tydeligere forventninger til kompetanse og rolleutførelse kan øke veilederens trygghet og tjenestenes kvalitet. Det vil være betydelig forskjeller mellom NAV-kontorene i hvordan de fordeler oppgaver og ansvar mellom veilederne. Det er derfor ikke aktuelt å lage spesifikke og omfattende kompetansebeskrivelser til mange definerte roller. For å sikre at viktige funksjoner og oppgaver ivaretas på en profesjonell måte kan det være hensiktsmessig at en over tid, for eksempel gjennom et samarbeid mellom NAV-kontor, utvikler en «85% -rolleforventning» som er åpen for lokale tilpasninger og presiseringer.

Enkelte tjenester og oppgaver krever spisskompetanse, for eksempel rollen som jobbspesialist innenfor rammen av supported employment. Andre oppgaver kan ha svært stor betydning for brukeren, samtidig som det er forventninger om lik praksis på tvers av NAV-kontorene, for eksempel vurdering av om brukeren innfrir de medisinske og yrkesmessige inngangsvilkårene for rett til arbeidsavklaringspenger. For slike roller og oppgaver foreslår arbeidsgruppen at det stilles eksplisitte kompetansekrav. Kravene må dekke både kunnskap og ferdigheter. Bare medarbeidere med verifisert kompetanse bør kunne utføre slike oppgaver selvstendig. Det bør være lederen som dokumenterer og godkjenner om veilederen innehar den kompetansen som kreves i rollen.

### **Lederansvar og støtteverktøy**

Med den vekten som legges på kompetanse i NAV-kontorene er det avgjørende at lederen har oversikt over samlet kompetanse i egen enhet og kunnskap om hvilken kompetanse som trengs for å levere gode tjenester til brukere og arbeidsgivere. Lederen må sørge for at kompetansen inngår i det lokale strategiske utviklingsarbeidet, herunder kompetanseplanlegging, kompetansomobilisering, kompetanseutvikling og erfaringsdeling. Det er viktig at lederen er tydelig på hvem i kontoret som skal lære hva, og at ervervet kompetanse planmessig blir integrert og brukt. Mange av de innspillene som er kommet inn poengterer hvor viktig det er at ledere dyktiggjøres i dette arbeidet. For å få dette til kan lederen ha behov for støtte i ulike verktøy. Digitale støtteverktøy innenfor kompetanse, læring og erfaringsdeling må videreutvikles. Arbeidsgruppen er kjent med at flere av de verktøyene som finnes i dag vil bli modernisert de neste par årene og legger til grunn at disse vil bli bedre. NAV-kontorene vil bli trukket inn i utviklingen av disse verktøyene.



### **Kunnskapsbasert tjenesteyting**

Kunnskapsbasert praksis bør være utgangspunktet for videre utvikling av kompetanse i NAV. Kunnskapsbasert praksis innebærer evnen til å ta opp i seg oppdatert forskningsbasert kunnskap på et tjenesteområde og praktisere denne i lys av kontorets erfaringer og brukernes behov. Det vil derfor alltid være en dialogisk prosess mellom kunnskapen som er utviklet og hvordan denne best kan praktiseres innenfor en lokal kontekst.

Det foregår en omfattende faglig styring av aktiviteten i NAV-kontorene gjennom prosessstyring i saksbehandlingsverktøy, faglige veiledere osv. Arbeidsgruppen mener det er behov for en tydeligere differensiering av slik styring basert på hvor sikker kunnskap vi har på feltet.

Er det en god kunnskapsbase som tilsier at det er riktig å løse oppgaven innenfor en bestemt ramme, må NAV-kontorene utnytte denne kunnskapen. For eksempel viser forskningen at å jobbe etter SE-tilnærming gir gode resultater for å få til arbeidsinkludering. Dette bør utvikles til å bli en så sentral verdi i organisasjonen at det ikke er nødvendig å styre på det. Inntil det er institusjonalisert kan det være behov for tydelig faglig styring fra direktoratet, noe som gjøres i 2017 med opprettelse av jobbspesialistteam i alle fylker. Styringen kan da også være tydelig på prosedyre og aktivitet når en har kunnskap om at dette har ønsket effekt for brukeren. Samtidig er det verdt å merke seg at det ofte vil være viktigere å sikre at veilederne har nødvendig kunnskap enn å instruere om spesifikke arbeidsmåter.

Når kunnskapsgrunnlaget er svakere, men mye tyder på at det er fornuftig å løse oppgaven på en eller noen bestemte måter, kan det også være grunn til å prøve andre måter, så lenge det tar utgangspunkt i det en vet og det er faglig begrunnet. Fagstyringen bør da være mer åpen når det gjelder prosedyrer og aktivitet, og også åpne for velbegrunnede forsøk. Slik lokal forsøksvirksomhet må være mest mulig kunnskapsbasert, gjerne med utviklingsstøtte fra universiteter og høyskoler.

Når kunnskapsgrunnlaget er svært usikkert, må NAV-kontoret benytte sitt kompetansemiljø, sine erfaringer og faglig skjønn på en bevisst og åpen måte og finne praktiske løsninger. Gjennom utprøving av ulike arbeidsmåter og vurdering av resultat kan en gradvis bygge opp en sikrere kunnskapsplattform.

Fleksibel og brukertilpasset oppfølging og saksbehandling krever faglige støttesystemer som er fleksible nok til å tilpasses ulike brukeres behov gjennom et oppfølgingsløp. Flere arbeidsprosesser i saksbehandlingssystemene er i dag mindre fleksible enn hva som er hensiktsmessig. Nye systemløsninger må i større grad ta som utgangspunkt at det skal være mindre grad av prosessstyring, hvilket gir NAV-veilederen større ansvar og frihet, stiller større krav til kunnskap og øker muligheten for å tilpasse tjenestene til brukeren og lokale forhold.

For flere av NAVs brukernære tjenester er ikke årsakssammenhenger entydige og tydelige, og måten NAV-kontorene styres på bør avspeile det. Ordene som brukes skaper virkelighet. «Standarder» og «plattformer» kan oppfattes som mer styrende enn det er faglig grunnlag for. «Veiledere» kan gjøre det tydeligere at en formidler kunnskapen en har på området samtidig som det åpnes for utøvelse av faglig skjønn og brukertilpassning.

### **Utvikle rollen som fagdirektorat**

Også myndige NAV-kontor trenger felles verktøy og hjelpemidler. Når man skal styre mindre og delegerer mer, vil dette innebære at Arbeids- og velferdsdirektoratet tydeliggjør sin rolle som fagdirektorat. Der det finnes et solid fundert kunnskapsgrunnlag vil direktoratet i sterkere grad gjøre bruk av «normering» ved å gi rammer for praksisutøvelse, og etablere et opplegg for kompetanseheving. Den veiledende rollen baseres mer på faglige råd og

anbefalinger. Rollen som fagdirektorat krever at oppgaver og ansvar rundt kompetanseutvikling blir sterkere prioritert og at ansvaret blir tydeligere plassert.

Kunnskapsbasert praksis er komplekst og overføres ikke av seg selv. For å sikre at kunnskap tas i bruk er det nødvendig å utvikle et system for læring. Det betyr at man må berede organisasjonen både for å få tilgang til kunnskapen og sette opp et system for læring. Kunnskapen blir et sentralt element i videreutviklingen av erfaringer (refleksjon) og ferdigheter (trening). Et læringssystem er «organisering av kompetanse som sikrer at ulike kunnskapskilder systematiseres og gjøres tilgjengelige på en måte som gir grunnlag for kontinuerlig læring».

Skal man utvikle kunnskapsbasert praksis gjennom læringsprosesser, vil en viktig funksjon være «oversetteren» og «tilretteleggeren» som bindeleddet mellom formalkunnskap og lokale læringsprosesser. Denne kan funksjonen kan gi utviklingsstøtte til kontorene og tilrettelegge eller iverksette kompetansetiltak (seminarer, veiledning, refleksjonsarenaer, treningsarenaer osv). All kunnskap må kontekstualiseres (oversettes) og tilrettelegges. Denne funksjonen må finne sin organisatoriske forankring i et system for læring der oppgavene og ansvaret er fordelt mellom de ulike nivåene i NAV:

- Lokalt ledd – sette læring i system
  - innhente og ta i bruk oppdatert kunnskap for å utvikle NAV-kontoret
  - bruke kompetanse strategisk for å utvikle NAV-kontoret – forankres i plandokumenter
  - prioritere og målrette kompetanseutviklingen – hvem skal lære hva og hvordan?
  - ta i bruk ervervet kunnskap og kompetanse fra seminarer, hospiteringer, kurs, videreutdanning mv
  - initiere og delta i forsøk og utviklingstiltak
- Regionalt ledd – opprette kompetanseenheter/miljøer
  - bidra med statistikk og analyse av brukerstrømmer og brukerbehov for å understøtte kompetansehevede tiltak og endringsprosesser
  - innhente og «oversette» kunnskap til praktisk bruk / forskningsgrunnlag
  - utviklingsstøtte til NAV leder/NAV-kontorene
  - tilrettelegge og gjennomføre kompetanseutviklingstiltak på tvers av kontorene gjennom ulike arenaer: seminarer, nettverksgrupper, refleksjonsarenaer, erfaringsdeling, kurs osv.
  - samarbeide med Fylkesmannen om gjennomføringen av kompetansetiltak
  - sette kompetanseutvikling på dagsorden i partnerskapssamtaler
  - samarbeide med universiteter og høyskoler om praksisstudier, innhold i studier, opprettelse av videreutdanninger, forsøk og utviklingstiltak
- Fylkesmannen
  - være pådriver for samarbeid og samordning gjennom sin kunnskap om situasjonen og behovene i fylket
  - følge opp og veilede kommuner som har mottatt tilskudd til utvikling av sosiale tjenester for å sikre forankring, framdrift og faglig kvalitet
  - medvirke til at kommunene har god forståelse og praktisering av sosialtjenesteloven i tråd med regelverket
  - tilby alle NAV-kontor i fylket opplæring i sosialtjenesteloven og forskrifter

- tilrettelegge og gjennomføre kompetanseutviklingstiltak på tvers av kontorene gjennom seminarer, nettverksgrupper, refleksjonsarenaer, erfaringsdeling, kurs mv.
- samarbeide med NAV fylke og NAV-kontor om gjennomføringen av kompetansetiltak
- Direktorat - utvikle fagdirektoratsrollen
  - initiere forskning gjennom forsøk og evaluering rettet mot tjenesteutvikling
  - holde oversikt over, formidle og autorisere (vurdere) kunnskap
  - lage rammer for utdanningsprogrammer på kjerneområder (arbeidsinkludering, veiledning og ledelse/innovasjon)
  - prioritere og lage rammer for kompetanseutvikling (strategier, policyer, retningslinjer, veiledere) og relevante pedagogiske virkemidler
  - tilrettelegge for at kunnskap tas i bruk gjennom føringer (normering, råd og anbefalinger) og dialog
  - initiere og gjennomføre kompetanseutviklingstiltak på tvers av fylker og NAV-kontor (fagsamlinger, utviklingsforsøk, mv.)
  - sikre helhet i initiativer og utvikling

#### **Arbeidsgruppen foreslår:**

- Stille kompetansekrav til de som skal løse krevende oppgaver og verifisere at medarbeideren har nødvendig kompetanse
- Utvikle inkluderingskompetanse gjennom ferdighetstrening og samarbeid med høyskoler og universiteter
- Gi grupper av NAV-kontor i oppgave å forvalte og utvikle kunnskap for definerte tjenester og brukergrupper
- Videreutvikle digitale støtteverktøy innenfor kompetanse, læring og erfaringsdeling for å støtte NAV-lederen
- Videreutvikle og forsterke samarbeidet med universitetene og høyskolene for å underbygge kunnskap- og kompetanseutvikling i NAV
- Utarbeide statistikk og analyse fra direktoratet og regionnivå for å understøtte kompetansehevende tiltak, og endringsarbeid.
- Utvikle rollen som fagdirektorat, med tilhørende justeringer i oppgaver for andre nivå

## **4.8 Tjenesteutvikling**

Tjenestene til brukerne skal i større grad utvikles i NAV-kontorene. Dette er en viktig faktor for å øke likeverdigheten i partnerskapet, og det sammenfaller i større grad med måten kommunene utvikler tjenester på. «Veikart for tjenesteinnovasjon» fra KS kan brukes ved utvikling av tjenester i NAV-kontorene.

Når NAV-kontorene har frihet til å prøve ut nye arbeidsmåter, og det frembringer gode løsninger, kan de løftes frem slik at andre kan ta dem i bruk. Sykefraværsoppfølging i Hedmark og realisering av kanalstrategien i NAV Horten er eksempler på dette. Mulighets-

konferansene er en årlig arena som brukes til å spre lokale innovasjoner og forbedringer. Lærings- og effektiviseringsnettverk i regi av KS er en annen måte disse kan spres på.

Mer samhandling med universiteter og høyskoler øker mulighetene for at innovasjonsideer kommer fra forskning eller utvikles i samarbeid med forskere. Slike ideer må prøves ut og tilpasses organisasjonen. Dette kan baseres på samarbeid mellom større NAV-kontor og lokale forskningsmiljøer, men det kan også være aktuelt på nasjonalt nivå når det er ønske om større, mer langvarige utprøvinger.

Erfaringsmessig er det mange potensielt gode ideer som ikke blir prøvd ut, det er nye arbeidsmåter man ikke er sikker på er mer effektive, det er prosjekter som dør uten at det er dokumentert om de har hatt ønsket effekt, og det kan være svak utviklingskraft på viktige, men komplekse områder. Skal NAV bevege seg fremover med nødvendig hastighet, trengs det mange utprøvingsarenaer hvor ideer kan prøves ut tidlig, vurderes, forkastes og videreutvikles.

Selv om innovasjon skjer på lokalt nivå, viser forskning og erfaring at det bør etableres en sentral struktur som

- 1) bistår med ulike verktøy og metoder for å fremme forbedrings- og innovasjonsarbeid
- 2) etablerer nettverk for dedikerte, lokale utviklingskoordinatorer
- 3) setter erfaringer sammen slik at NAV-kontorene får impulser til gode løsninger

En slik struktur kan være særlig viktig for å koble digitalisering og tjenesteutvikling.

I Oslo har NAV fylke og kommunen etablert en slik struktur for å øke utviklingskraften i NAV-kontorene. NAV-kontorene kan få støtte til å utvikle ideer og få såkorn/innovasjonsstøtte. Det er et krav at effekter skal kunne dokumenteres. Ideer som viser seg å være mindre vellykket utvikles tidlig. Slike nettverk kan ligge på regionnivå eller på nasjonalt nivå. For å få bred tilgang på ideer og øke mulighetene for å dekke reelle brukerbehov, bør slike nettverk ha tett kontakt inn i NAV og koble seg til forskere, borgere, brukere, arbeidsgivere og andre aktører. Denne tilnærmingen vil kunne utvikle innovasjonskompetansen hos medarbeidere som ønsker å utvikle organisasjonen til å møte nye krav og behov i samfunnet.

#### **Arbeidsgruppen foreslår:**

- Synliggjøre og spre gode arbeidsmåter og resultater som kommer som følge av utnyttelse av et større handlingsrom
- Etablere innovasjonsnettverk for å støtte opp under mange og tidlige utprøvingsarenaer

## **4.9 Større, arbeidsrettede NAV-kontor**

### **4.9.1 Arbeidsretting**

I st.meld. 33 sies det at «. en for bred kommunal oppgavebredde reduserer arbeidsrettingen i NAV-kontorene. Regjeringen mener Arbeids- og velferdsetaten ved reforhandling av de lokale avtalene skal legge mer vekt på at NAV-kontorenes oppgaver bør være klart arbeidsrettet.»

Flere fylkesledd kom i innspillrunden med ønske om at det etableres en maksimumsløsning for hvilke tjenester som kan ligge i NAV-kontorene. For å forplikte kommunene må en slik maksimumsløsning lovfestes. Arbeidsgruppen konstaterer at dette ikke er drøftet i stortingsmeldingen. Arbeidsgruppen ser det ikke som hensiktsmessig å utarbeide en «veiledende maksimumsliste»

En må se på kommunens størrelse og hvordan den er organisert for å forstå hvorfor den har lagt de ulike tjenestene til det lokale NAV-kontoret, det være seg introduksjonsprogrammet for flyktninger, startlån og tilskudd eller kommunale utleieboliger. Det skjer imidlertid løpende organisasjonsutvikling i alle landets kommuner gjennom overføring av oppgaver til eller fra kommunene og endringer innenfor de ulike tjenestene. For kommunene er denne friheten til å finne en hensiktsmessig organisering viktig. Arbeids- og velferdsetaten har en tilsvarende frihet til å vurdere hvilke statlige tjenester som skal ligge i NAV-kontoret.

I sin utvikling av organisasjonen bør kommunene ha som mål å sikre arbeidsrettede NAV-kontor. Dette er en naturlig diskusjonssak i partnerskapet. Innholdet i NAV-kontoret nedfelles i den lokale partnerskapsavtalen. Denne er utformet på ulike måter, men normalt kan den reforhandles dersom en av partene ønsker det. Ved reforhandling av avtalene i partnerskapet må en ta inn føringer fra Stortinget om at NAV-kontorets oppgaver bør være klart arbeidsrettede.

#### **4.9.2 Kontorstruktur og oppgavefordeling**

I stortingsmelding 33 (2015-16) varsler regjeringen at den ønsker større og mer robuste NAV-kontor. Det legges til grunn at dette er et viktig hensyn i kommunenes vurdering av kommunesammenslåing eller gjennom etablering av interkommunale løsninger. Regjeringen sier at den ønsker at Arbeids og velferdsetaten gjennom partnerskapet skal arbeide for større NAV-kontor. I stortingsbehandlingen støtter flertallet dette. Et enstemmig Storting understreker at dette må være gjenstand for lokale vurderinger og beslutninger. I innspill fra kommunene understreker mange ønsket om og betydningen av å ha et eget NAV-kontor i kommunen, både for å utnytte lokalkunnskap for å kunne gi et godt tjenestetilbud til innbyggerne og så kommunene har direkte innflytelse på arbeidet i NAV-kontoret.

I diskusjonsgrunnlaget la arbeidsgruppen til grunn at «Det myndige og løsningsdyktige NAV-kontoret handler om hvordan vi løser oppgavene og organiserer arbeidet, ikke om det enkelte lokale, fysiske kontoret. Kontaktsentrene og nav.no er slik sett en del av NAV-kontoret. I diskusjonen om myndige og løsningsdyktige NAV-kontor er NAV-kontor en organisatorisk ramme for å løse oppgaver, ikke et fysisk lokale eller begrenset til den enkelte kommune. Men selvfølgelig vil det fortsatt være fysiske NAV-kontor.» Dette kan illustreres med eksempler med henholdsvis kommunesammenslåing og interkommunalt samarbeid. I nye Sandefjord kommune er det ett NAV-kontor med Sandefjord som tjenestested. Samtidig vurderes hvordan en kan etablere tjenestesteder andre steder i kommunen for å gi lett tilgang til informasjon, enkel veiledning og PC, med mulighet for at NAV-medarbeider kan møte brukeren på disse stedene, dersom ikke brukeren selv foretrekker å møte opp i Sandefjord. I Valdres er det et interkommunalt samarbeid mellom seks kommuner. Der er det ett NAV-kontor, med seks tjenestesteder. Slik er det også i det nyetablerte interkommunale NAV-kontoret i Værnes-regionen.

Ett NAV-kontor kan således ha flere tjenestesteder hvor brukeren kan motta tjenester. Medarbeiderne vil være ansatt i NAV-kontoret. Avhengig av lokale forhold kan NAV-veilederne ha fast tjenestested eller bevege seg mellom tjenestesteder slik at brukeren kan nyte godt av deres kompetanse nær der de bor. Med mobil tilgang til saksbehandlings-systemene øker mulighetene ytterligere ved at NAV-veilederen kan utføre vesentlige deler av

oppgavene sine for eksempel på arbeids(trenings)plassen til brukeren og i møte med arbeidsgiveren osv.

For arbeidsgruppen er det således viktig å skille mellom *NAV-kontor* som organisatorisk enhet som sikrer nødvendig kompetanse for å kunne levere tjenester med nødvendig kvalitet og nivå, og *tjenestested* som det stedet brukeren fysisk møter NAV. Selv med ny teknologi er det en fordel at alle veiledere er knyttet til samme tjenestested. Å ha flere tjenestesteder bør primært brukes der det er nødvendig for å gi brukerne et forsvarlig tilbud. I Valdres pågår det nå en prosess med mål om å samle tjenesteytingen fra NAV til en lokasjon. Saken vil bli lagt fram for kommunestyrene i januar 2017. Endringer i trafikkflyt etter innføring av kanalstrategi, og mobile IKT-løsninger er viktige momenter for denne endringen. Ved å samle tjenesteytingen til ett tjenestested blir også kostnader til leie av kontor betydelig redusert.

For å få større og mer robuste NAV-kontor bør antall interkommunale NAV-kontor økes. Det er ulike måter å tilpasse ansvarsområdet for NAV-kontorene. Det kan være naturlig å finne frem til et geografisk område hvor en samling rundt ett NAV-kontor vil fungere for personbrukerne. Et slikt område vil ofte tilsvare en bo- og arbeidsmarkedsregion. Dersom NAV-kontorets ansvarsområde tilsvarte bo- og arbeidsmarkedsregionene, vil mulighetene for å etablere gode relasjoner og gi koordinerte tjenester til arbeidsgiverne øke betraktelig. Derved vil NAV kunne hjelpe flere brukere til arbeid. Antall bo og arbeidsmarkedsregioner vil ikke være identisk med antall NAV kontor. For eksempel er Trondheimsregionen, fra Orkanger til Steinkjer, en felles bo og arbeidsmarkedsregion, men har med mange NAV-kontor. På den annen side vil det kunne være flere tjenestesteder for ett NAV-kontor. Det er ulike anslag på antall bo- og arbeidsmarkedsregioner og grensen mellom disse. Arbeidsgruppen legger til grunn at partnerskapet vil ha kjennskap til hva som er den lokale bo- og arbeidsmarkedsregion, og at mange interkommunale løsninger sammenfaller med den. Mange bo- og arbeidsmarkedsregioner dekker flere kommuner. Det vil derfor være behov for flere interkommunale løsninger. Ved etablering av interkommunale løsninger skal tjenestetilbudet til kommunenes innbyggere opprettholdes.

Arbeids- og velferdsetaten kan bidra til større og mer robuste NAV-kontor ved å flytte oppgaver fra fylkesnivå til større NAV-kontor og ved å gjennomføre flere arbeidsrettede tiltak i egen regi. Det vil likevel være det enkelte partnerskapet som avgjør interkommunalt samarbeid, størrelse og innhold i det enkelte nav-kontor.

Det er NAV-kontorets ansvar å sikre faglig gode tjenester til brukerne, gi kompetent service til arbeidsgiverne og utnytte det økte handlingsrommet for å oppnå økt effektivitet og bedre resultater,. For å kunne fylle dette ansvaret mener arbeidsgruppen at NAV-kontor må ha tilstrekkelig store kompetansemiljø som dekker bredden av NAV-kontorets oppgaver og mandat. Utviklingen av NAV-kontor stiller økt krav til ledelse av kontorene. Arbeidsgruppen mener det er grunnlag for å si at NAV-kontoret best vil ivareta samfunnsansvaret om kontoret er stort nok til å ha et tilstrekkelig kompetansemiljø og at NAV-kontoret må ha ledelse som tar utgangspunkt i strategier og føringer fra Arbeids- og velferdsetaten og kommunen, tolker disse i lys av demografi, levekår og arbeidsmarked lokalt og legger planer for egen enhet ut fra dette. Gitt kompleksiteten i NAVs oppgaver mener arbeidsgruppen at NAV-kontorene bør være av en størrelse som gjør det nødvendig med en ledergruppe i kontoret.

Kompleksiteten i oppgaver innebærer at NAV-kontor må ha en viss størrelse, kapasitet, kompetanse og lederstruktur for å kunne løse sine oppgaver.

Både stat og kommune kan bidra til å utvikle større kontor og fagmiljø. På statlig side er det mulig å tilføre kontorene oppgaver og bemanning dels gjennom økt egenproduksjon dels

gjennom å flytte oppgaver fra fylkesnivå til NAV-kontoret. På kommunesiden vil kommunesammenslåinger eller interkommunale løsninger gi grunnlag for å samle ressurser.

I kapittel 4.4 peker vi på at evalueringer av egenproduksjon viser at dette er en type tjeneste som har behov for at NAVs veileder for det første har en spesifikk kompetanse og for det andre at de er del av en gruppe som løpende utfordrer, støtter og utvikler hverandre. Slike miljø må i første omgang etableres ved større tjenestesteder. Disse vil kunne fungere som ressurskontor som gir tilbud til brukere som sokner til mindre tjenestesteder/kontor i nærliggende kommuner.

Fra høringen er det kommet et tydelig signal om at alle brukernære oppgaver som knytter seg til arbeidsrettede tjenester for arbeidsgivere og arbeidssøkere/sykmeldte, bør ligge i NAV-kontorene. Oppgaver som organisatorisk plasseres i NAV-kontoret, bør i stor grad være koblet til å støtte opp under arbeidsrettet brukeroppfølging. For å bringe kompetansen nærmere personbrukere og arbeidsgivere og å bygge større NAV-kontor med god, robust kompetanse på flest mulig av NAVs ansvarsområder, foreslår arbeidsgruppen at all tjenesteproduksjon skal være forankret i NAV-kontorene.

Spesialenheter/-tjenester slik som arbeidsrådgivningskontor, arbeidslivssenter, rådgivende overlege, markedsteam, EURES, ulike brukerrettede prosjekter osv, er i dag i noen grad knyttet til fylkesnivået. Dette er til dels små miljøer med spesialisert kompetanse og med eget oppdrag/tjenester. For å sikre kompetanse og rekrutteringsmuligheter vil det være nødvendig å holde noen av disse miljøene samlet. Andre miljø er store nok til at de kan fordeles på noe flere kontor. Dersom slike tjenester legges til noen kontor, må disse være ansvarlig for å sikre at tjenesten er tilgjengelig for brukere som sokner til andre kontor. Der det er behov for å opprettholde et uniformt tjenestetilbud på tvers av kontor og fylker kan en ha fagansvarlige som koordinerer tjenestene i fylket, eventuelt nasjonale nettverk for disse. Med økt lokalt handlingsrom vil det imidlertid være opp til fylkes/regiondirektør å finne frem til gode lokale løsninger

Det har i de siste 10 årene vært en økende tendens til å etablere interkommunale samarbeid. Dette har vært på områder som har krevd høy fagkompetanse og/eller har vært tjenester med små stillingsressurser i den enkelte kommune. Disse interkommunale samarbeidsformene har blitt etablert for å bygge et større fagmiljø. Det har vært med på å øke kvaliteten på det arbeidet som blir gjort.

Arbeidsgruppen mener det er ønskelig med en betydelig økning av antall interkommunale løsninger. Slike endringer må være lokalt forankret og basert på god lokal dialog. Siden dette primært berører kommunenes organisering, er det naturlig at de har en særlig plass i en slik prosess og være initiativtakere. Samtidig må begge parter i et likeverdig partnerskap kunne forslå tiltak som forbedrer tjenestene til brukerne.

NAV gjennomfører ledergruppeutvikling for alle ledergrupper i 2016 og 2017. Dette favner alle ledere i NAV-kontorene. PULS tilrettelegger verktøy som de nye ledergruppene kan ta i bruk for egen utvikling. Kommunal lederutvikling, for eksempel basert på 10-faktormodellen for ledelse fra KS vil også kunne bidra til å styrke gjennomføringskraften til leder. Innhold og prioriteringer i PULS må tilpasses utviklingen av større robuste NAV-kontor med økt handlingsrom.

Det vil ikke være realistisk i overskuelig fremtid at alle NAV-kontor eller tjenestesteder kan levere alle tjenester selv. Egenproduksjon vil legges til større enheter. Enheter med få søknader om AAP vil neppe kunne løse nye oppgaver om vurdering av inngangsvilkår med tilfredsstillende kvalitet. Større enheter kan ha større frihet i disponering av budsjett for arbeidsmarkedstiltak. Kompetansemiljøer rettet mot særskilte grupper eller utfordringer vil

normalt bygges opp i større kontor/tjenestesteder. Ved små kontor vil derfor enkelte tjenester bli levert fra større kontor/tjenestesteder med nødvendig dybdekompetanse. De større enhetene kan sees som ressursenheter som omliggende andre kan trekke veksler på. Her går det på å finne løsninger innenfor et større område med lokal tilstedeværelse og at hver lokasjon har tilgang på kompetanse fra en større NAV-enhet. Arbeidsgruppen vil vise til at partnerskapet også kan bruke muligheten NAV-loven gir for at den ene part kjøper tjenester av den andre. Det kan gi redusere administrative kostnader og forenkle styring av små kontor.

#### **Arbeidsgruppen foreslår:**

- Ta inn føringer fra Stortinget ved reforhandling av avtalene i partnerskapet om at NAV-kontorets oppgaver bør være klart arbeidsrettede.
- Øke antall interkommunale NAV-kontor basert på lokale vurderinger og beslutninger. Vurderingene i partnerskapet bør ta utgangspunkt i lokale bo- og arbeidsmarkedsregioner og behovet for økt leveransekapasitet og kompetanse som følger av økt handlingsrom.
- Om nødvendig sikre lokal tjenesteyting ved at NAV-kontoret har flere tjenestesteder.
- NAV-kontor må ha en viss størrelse, kapasitet, kompetanse og lederstruktur for å kunne løse sine oppgaver.
- Oppgaveinnholdet i NAV-kontorene differensieres, slik at større enheter utfører tjenester på vegne av mindre.
- Fylkes/regiondirektør vurderer om oppgaver bør flyttes fra fylkesnivå til større tjenestesteder



## 5 Endringer for å gi brukerne bedre tjenester

Arbeidsgruppen har ledet en prosess i NAV hvor «myndig og løsningsdyktig» har vært viktige fyrlykter. Vi opplever at de har bidratt til å tydeliggjøre formålet med prosessen og satt i gang viktige diskusjoner og endringer flere steder i NAV og NAVs omland. Brukerorganisasjonene har gitt innspill om at «myndig» ikke oppleves som et godt begrep i møte med brukerne – det gir for sterke assosiasjoner til «ovenfra og ned». Etter arbeidsgruppens vurdering er summen av utviklingstiltak så tydelig på retning og formål, at disse merkelappene ikke er viktig. Arbeidsgruppen foreslår at en fremover jobber med utvikling av NAV-kontor for å realisere visjonen, verdiene, samfunnsoppdraget og målene NAV-kontorene allerede har. Gjennom tiltakene i denne rapporten skal de ansatte få verktøy til å gi brukeren medvirkning og mestring ved hjelp av egne ressurser. Gjør NAV-kontorene jobben sin godt, kan «myndig og løsningsdyktig» bli en beskrivelse av NAV-kontorene fra brukere, samarbeidspartnere og omgivelser – ikke en merkelapp NAV setter på seg selv.

Stortingsmelding 33, og Stortingets tilslutning til den, klargjør både samfunnsoppdraget og hovedretningen for utviklingen av NAV-kontorene. Arbeidsgruppen mener det er stor tilslutning til dette i NAV og i partnerskapet. Det er viktig at det raskt gjennomføres tiltak både i NAV-kontoret, partnerskapet og arbeids og velferdsetaten forøvrig som bidrar til å realisere denne endringen.

Gjennom innspillsrunden er det kommet mange forslag til forbedring av tjenester som ligger innenfor NAV-kontorenes og fylkesdirektørenes handlingsrom. Mange av forslagene kom nettopp fra NAV-kontor og fylkesdirektører. Disse tiltakene er det bare å gå i gang med.

Fremfor alt er det vesentlig at NAV tar brukeren på alvor, sikrer at hun og han er aktører i egen liv og inviterer dem til å være med å utvikle NAV. Arbeidsgruppen mener i all beskjedenhet at tiltakene som her er foreslått legger til rette for bedre brukermedvirkning, gir NAV-veilederen større mulighet til å tilpasse tjenestene til brukerens behov og dermed øker evnen til å gi mennesker muligheter.

Arbeidsgruppen foreslår en rekke endringer i den statlige gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken som vil redusere skillene mellom stat og kommune i NAV-kontoret. Full gjennomføring av dette forutsetter god samhandling i partnerskapet, særlig om tilpassing av kontorstruktur.

Arbeidsgruppen foreslår tiltak som krever endringer i rutiner, strukturer og handlingsmønstre i flere deler av arbeids- og velferdsetaten. Disse er det naturlig følges opp av arbeids- og velferdsdirektøren etter diskusjon med de ansattes organisasjoner. Enkelte forslag, som endringer i styringen foreslått i kapittel 4.4, kan kreve dialog med departementet. Andre forslag, som for eksempel endringer av strukturen for arbeidslivssentrene, vil det være hensiktsmessig å drøfte med deres brukere, det vil si arbeidsgiverorganisasjonene.

I rapporten fremheves det at utviklingen av NAV og NAVs tjenester i større grad må skje gjennom initiativ fra og utprøvinger i NAV-kontorene. Arbeidsgruppen mener i tråd med dette at forslag som trenger ytterligere avklaringer før de kan settes ut i live, bør videreutvikles og konkretiseres gjennom forsøk i kontorene slik at en vinner praktisk erfaring, ikke gjennom videre utredning.

### 5.1 Ledelse og medarbeiderskap blir viktigere

Det er menneskene som er den viktigste ressursen på NAV-kontorene. Kvaliteten på ledelse og medarbeiderskap er derfor avgjørende for resultatene som NAV skaper. NAV-medarbeiderne skal jobbe for å realisere både arbeids- og velferdsetatens visjon «Vi skal gi

mennesker muligheter» og visjoner og verdier i kommunen. De kommunale visjonene og verdiene uttrykkes forskjellig, men alle retter seg mot innbyggerne og deres velferd. Verdiene er ledernes og medarbeidernes forpliktelser hver dag.

Stortinget har bedt regjeringen sørge for at NAV-kontorene får større handlefrihet og myndighet i arbeidet med å hjelpe brukerne til arbeid og mestring av sin egen situasjon. Det innebærer at også Arbeids- og velferdsdirektorat og nivået under må endre roller. Mer støtte, veiledning og tilrettelegging, mindre aktivitetsstyring og tydelige resultatforventninger kan være stikkord. Partnerskapet må ha tydelige felles forventninger om at samfunnsoppdraget skal innfris: flere i arbeid og aktivitet – færre på stønader.

En større handlefrihet i NAV-kontoret gir NAV-lederen mer ansvar for ressursdisponering og resultater. Planer som møter lokale utfordringer, medarbeidere med rett kompetanse, og strukturer som sikrer læring og utvikling vil bli viktigere. NAV-lederen vil utfordres på å følge opp og lede kompetansemedarbeidere og sikre at brukerne får de tjenestene de har behov for, uten at det dermed innebærer detaljstyring.

NAV-lederen må ansvarliggjøre og myndiggjøre medarbeiderne. Spisskompetansen om personbrukeren og arbeidsgiveren må ligge i NAV-kontoret. Det er der denne kompetansen kommer mest til nytte. Behovet for kunnskaps- og kompetanseutvikling er en klar fellesnevner i tilbakemeldingene på diskusjonsnotatet. Skal NAV lykkes med å erstatte styring med ledelse og få mer bruk av skjønn inn i oppfølgingen av brukerne, så må kompetansen opp. Kravene til brukeroppfølging og til kvalitet i brukermøtene blir større, og dette krever spisskompetanse og tydelighet hos veilederne. I mange tilfeller vil det bety behov for økt, og eventuelt ny, kompetanse. Medarbeidere har et selvstendig ansvar for resultater, noe som betyr at det er avgjørende å holde seg oppdatert for å ta i bruk kunnskap.

NAV skal ikke endres for endringens skyld, men for å møte de kravene som stilles. Denne rapporten peker på flere endringer som vil komme. Det handler om kanalstrategi og mobilitet hos veiledere, ressursforskyving, interkommunale løsninger og gevinstrealisering. Dette vil ha betydning for organisasjonen og for menneskene som arbeider i NAV. Utvikling kan være utfordrende og krevende. Både oppmerksomhet og trening er nødvendig for å lykkes. Det er viktig å gi mening til og forstå hvorfor endring og utvikling kommer. Arbeidsprosessene og arbeidshverdagen blir annerledes. Gode prosesser har potensiale i seg til å skape noe nytt, samtidig som de er krevende å innføre. Ledere må ha kompetanse til å kunne lede utviklingen og endringen i egen enhet samtidig som løpende drift ivaretas. Øvelse gjør mester, og for å lykkes krever systematisk selvobservasjon, refleksjon og utprøving av ny adferd for både ledere og medarbeidere.

## 5.2 Forslag til tiltak på kort og lang sikt

NAV-kontorene løser i dag sine oppgaver på ulike måter. Det viser at det er et betydelig handlingsrom for NAV-kontorene. Ledere og medarbeidere i NAV-kontorene har et selvstendig ansvar for å utnytte dette. Partnerskapet må støtte og utfordre NAV-lederen til å ta handlingsrommet og selv bidra med å gi nødvendige fullmakter. Alle har muligheter for å gjennomføre endringer nå som kan bedre tjenestene fra NAV-kontorene, men det vil også være prosesser som tar tid før de kommer i gang, og noen prosesser vil være langvarige.

Hver enkelt NAV-leder vil ha en helt sentral plass i endringsprosessene som kommer, samtidig som lederen må sikre den løpende daglige driften. Ledere i NAV må være dyktige til å utvikle medarbeidere, tørre å stå i krevende endrings- og utviklingsprosesser, våge det ukjente og tørre å prøve. Det legges stor vekt på at NAVs ledere skal være både helhets- og

omverdensorienterte. Ledere må kunne anvende kunnskap om omverden i sitt strategiske utviklingsarbeid, og evne å tydeliggjøre og forankre samfunnsoppdraget hos medarbeiderne.

Det er ikke uproblematisk å gå fra å være mye styrt til å skulle lede mer. NAV har hatt en kultur for å gjøre som man blir bedt om, og levere på de krav som kommer. Dette er på mange måter en reaktiv type ledelse. Arbeidsgruppens forslag innebærer at ledere skal bestemme mer selv og være mer proaktive. Denne endringen er ønsket av lederne i NAV-kontorene, og nå er det tid for å gripe endringen med begge hender. I dette er det en klar forventning om at det påligger lederen å melde fra dersom utviklingen i enheten går i negativ retning eller mål ikke oppnås, og det forventes at tiltak og bistand etterspørres på eget initiativ.

Når man driver endring, ønsker man gevinster av endringene. NAV-kontoret har et stort potensiale til å ta ut gode gevinster i form av mer fornøyde brukere og arbeidsgivere, flere i arbeid og godt omdømme.

Gjennom kapittel fire har vi pekt på en rekke endringer som vil bidra til at NAV-kontorene bedre kan innfri sitt samfunnsoppdrag. Nedenfor er disse samlet kapittelvis. Vi har delt tiltakene i de som etter arbeidsgruppens vurdering kan startes opp og ha effekt på NAV-kontorets oppgaveløsning i løpet av 2017 og mer langsiktige tiltak som ikke kan realiseres før i 2018 eller senere. Summen av tiltak berører de fleste organisasjonsmessige forhold som styring, ledelse, organisering, oppgavefordeling, kompetanse og arbeidsmåter.

| Kap | Påbegynnes i 2017   | Påbegynnes i 2018 eller senere  |
|-----|---|---|
| 4.1 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktivitetsplanen må være viktigste dokument for brukermedvirkning. Det er her brukeren kan ha en reell stemme i egen sak, slik at det det «ikke fattes beslutninger om meg uten meg». Alle brukere som har behov for bistand til å komme i arbeid skal derfor ha aktivitetsplan.</li> <li>• Brukere som det er grunn til å tro vil ha behov for tjenester fra NAV over en lengre periode får tilgang til en koordinator som kan følge han/henne gjennom hele forløpet.</li> <li>• Digitale tjenester og verktøy på Ditt NAV må brukes for å gi brukeren større medvirkning og innsyn.</li> <li>• NAV må tilby opplæring til brukere for å styrke deres digitale ferdigheter.</li> <li>• Arbeidsgivere inviteres inn i brukerutvalg og tjenesteutvikling i</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Spørre brukerne inne i digitale oppfølgings- og dialogverktøy om hvordan de opplever NAVs bistand/tjeneste.</li> </ul> |

|     |  |  |
|-----|--|--|
|     | <p>NAV.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Et videre spekter av NAV-kontorets brukere og arbeidsgivere inviteres inn i planleggings- og utviklingsarbeidet i NAV-kontoret med utgangspunkt i brukernes perspektiv.</li> <li>• Ved utvikling av nye digitale oppfølgings- og dialogverktøy må det sikres mulighet for brukerevaluering av NAVs bistand/tjeneste aggregert på systemnivå.</li> <li>• Legge til rette for arenaer for kompetansedeling fra brukerorganisasjoner til NAV.</li> </ul> |  |
| 4.2 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utvikle en ny forståelse hos NAVs veiledere av hva som er god service: å henvise brukeren til digitale løsninger er ofte den beste hjelpen.</li> <li>• Legge vekt på digital ledelse i lederutviklingen for å gjøre medarbeiderne trygge i en ny veilederrolle og kunne ta ut gevinster gjennom den digitale endringen.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensivere digitaliseringen som omfatter kommunale tjenester og sikrer god samhandling mellom ulike systemer.</li> </ul>   |
| 4.3 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partnerskapet sikrer at partnerskapsavtalen bidrar til å videreutvikle NAV-kontorene i tråd med forslagene i denne rapporten, og ved behov reforhandler den.</li> <li>• Partnerskapet enes om rammene for hvordan samfunnsoppdraget skal løses og etablerer et felles ståsted for mål for og styringen av NAV-kontoret.</li> <li>• Partnerskap med ansvar for kontorer med delt ledelse bør vurdere om ledermodellen er hensiktsmessig i et NAV-kontor</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Styringsgrunnlaget for NAV-kontoret gjøres mer ensartet ved å inkludere statlige livsoppholdsutgifter som sykepenger, arbeidsavklaringspenger og tiltakspenger. Det bør gjennomføres forsøk med å måle NAV-lederen på økonomisk utvikling for de arbeidsrettede stønadene.</li> </ul> |

|     |   |   |
|-----|---|---|
|     | <p>med større lokalt handlingsrom.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NAV-lederen får en sentral plass i den kommunale ledelsen.</li> <li>• NAV-lederen er ansvarlig for agenda til partnerskapsmøtet.</li> <li>• Gjennomgang av erfaring med ledermodell bør inngå i reforhandling av lokale samarbeidsavtaler der det er to ledere av kontoret.</li> </ul>  |   |
| 4.4 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faglige standarder, plattformer, rutiner og prosedyrer omgjøres i større grad til «faglige veiledere».</li> <li>• I videreutvikling av fagsystemer legges det vekt på at arbeidsprosessen skal være fleksibel for veilederen og brukeren, med begrenset omfang av strengt styrte arbeidsprosesser.</li> <li>• Partnerskapet samkjører lokal planlegging for kommende år.</li> <li>• Mål- og resultatkrav settes i størst mulig grad lokalt.</li> <li>• Rapporteringsrutiner og innhold forenkles for å frigjøre ressurser til mer brukerrettet innsats.</li> <li>• I styringen skilles det tydelig mellom indikatorer/nøkkelinformasjon og parametere.</li> <li>• Partnerskapet planlegger tiltaksnivå og sammensetning ut fra lokale behov.</li> <li>• Større enheter får ansvar for anskaffelse av arbeidsrettede tiltak under terskelverdien for offentlige innkjøp.</li> <li>• I forbindelse med regionalisering av fylkene i NAV vurderes organiseringen av innkjøpsfunksjonen for tiltak.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Målkravene bør gjennomgås med tanke på å vurdere hvilke styringsparametere det er hensiktsmessig å bruke framover.</li> <li>• Det utvikles systemstøtte til nødvendig aktivitetsplanlegging og økonomistyring.</li> <li>• Alle nivåer får tilgang til informasjon for å vurdere kvalitet og effekt av alle NAV-kontorets arbeidsrettede tiltak.</li> <li>• Omfanget og kvaliteten på egenproduksjon av arbeidsrettede tiltak bygges ut basert på de erfaringene som vinnes.</li> </ul> |

|     |   |  |
|-----|---|--|
| 4.5 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utvikle muligheter gjennom prosjektet Forenklet oppfølging til å prøve ut mer dynamiske måter å finne frem til brukergrupper som kan ha behov for NAVs tjenester, for eksempel gjennom filtrering på kjennetegn. Gjøre forsøk i NAV-kontor på om dette kan erstatte dagens behovsvurdering.</li> <li>• Kommunisere tydelig internt at arbeidsevnevurderingen skal utformes som en <i>vurdering</i>.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktorat og departementet: vurdere om det er andre, mer formålsrettede og mindre arbeidskrevende måter å sikre politiske prioriteringer av tiltaksinnsatsen på enn dagens brukersegmentering.</li> <li>• Avvikle innplassering i brukergrupper som enkeltvedtak. Sikre brukerens rettsikkerhet gjennom klageadgang ved vurdering av behov for tiltak og ytelser.</li> <li>• Bruke stordata-analyser til å øke innsikt om hvem som har størst sannsynlighet for å finne jobb relativt raskt på egen hånd. Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer mulighetene for slike analysemetoder.</li> </ul> |
| 4.6 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vedtak om (midlertidig) stans i arbeidsrettede ytelser legges til NAV-kontoret.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vedtak om innfrielse av medisinske og arbeidsmessige vilkår for å få rett til arbeidsavklaringspenger (§§11-5 og 11-13) legges til NAV-kontor med kompetent fagmiljø.</li> </ul>  |
| 4.7 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stille kompetansekrav til de som skal løse krevende oppgaver og verifisere at medarbeideren har nødvendig kompetanse.</li> <li>• Utvikle inkluderingskompetanse gjennom ferdighetstrening og samarbeid med høyskoler og universiteter.</li> <li>• Gi grupper av NAV-kontor i oppgave å forvalte og utvikle kunnskap for definerte tjenester og brukergrupper.</li> <li>• Utarbeide statistikk og analyse fra direktoratet og regionnivå for å</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Videreutvikle digitale støtteverktøy innenfor kompetanse, læring og erfaringsdeling for å støtte NAV-lederen</li> <li>• Utvikle rollen som fagdirektorat, med tilhørende justeringer i oppgaver for andre nivå.</li> <li>• Videreutvikle og forsterke samarbeidet med universitetene og høyskolene for å underbygge kunnskap- og kompetanseutvikling i NAV.</li> </ul>  |

|     |  |   |
|-----|--|---|
|     | <p>understøtte kompetansehevende tiltak, og endringsarbeid.</p>  |   |
| 4.8 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Synliggjøre og spre gode arbeidsmåter og resultater som kommer som følge av utnyttelse av et større handlingsrom.</li> <li>• Etablere innovasjonsnettverk for å støtte opp under mange og tidlige utprøvingsarenaer.</li> </ul> |   |
| 4.9 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ta inn føringer fra Stortinget ved reforhandling av avtalene i partnerskapet om at NAV-kontorets oppgaver bør være klart arbeidsrettede.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Øke antall interkommunale NAV-kontor basert på lokale vurderinger og beslutninger. Vurderingene i partnerskapet bør ta utgangspunkt i lokale bo- og arbeidsmarkedsregioner og behovet for økt leveransekapasitet og kompetanse som følger av økt handlingsrom.</li> <li>• Om nødvendig sikre lokal tjenesteyting ved at NAV-kontoret har flere tjenestesteder.</li> <li>• NAV-kontor må ha en viss størrelse, kapasitet, kompetanse og lederstruktur for å kunne løse sine oppgaver.</li> <li>• Oppgaveinnholdet i NAV-kontorene differensieres, slik at større enheter utfører tjenester på vegne av mindre.</li> <li>• Fylkes/regiondirektør vurderer om oppgaver bør flyttes fra fylkesnivå til større tjenestesteder.</li> </ul> |

## Vedlegg

### Myndige og løsningsdyktige NAV-kontor - mandat for arbeidsgruppe

#### *Formål*

Gjennomføre en prosess som skaper en felles forståelse i direktorat, NAV-fylke, kommunene og de operative enheter i NAV-forvaltningen om hva som bør kjennetegne et myndig NAV-kontor, dokumentere denne forståelsen, drøfte, anbefale og prioriterte tiltak. Dette skal bidra til å utvikle mer myndige og løsningsdyktige NAV-kontor.

#### *Bakgrunn*

Ekspertgruppen anbefalte at NAV må

- rykke nærmere arbeidsmarkedet og arbeidsgiverne
- ha større lokal frihet til å tilpasse tjenester til brukerens behov
- ha mindre styring og mer ledelse
- ha økt oppmerksomhet på brukeren, ikke på systemet
- sikre kunnskapsbaserte tjenester og kompetanse i møte med brukerne

I utgangspunktet vil myndige NAV-kontor kjennetegnes av at de

- har handlingsrom og tilgang til relevante virkemidler
- utnytter arbeidsmåter og virkemidler som gir gode resultater, f.eks. når det gjelder arbeidsinkludering
- tilpasser virkemidlene til lokalt arbeidsmarked – til brukernes og arbeidsgivernes behov
- motiverer alle som kan delta i arbeidslivet til aktiv involvering og ansvar
- møter brukere med tydelige forventninger (rettigheter og plikter) og håndterer dobbeltrollen
- håndhever aktivitetskravene (sykefravær, mobilitet og sosialstønning)
- samarbeider godt med relevante samarbeidspartnere (utdanningsinstitusjoner, psykiatri, helsevesen osv.)
- er sikkerhetsnettet som fanger opp de som reelt sett ikke har mulighet til egen forsørgelse
- oppleves som strategiske viktige, og har engasjerte eiere i både den statlige og kommunale styringslinjen

Det pågår flere prosesser som støtter opp under ekspertgruppens anbefalinger. Det arbeides med tiltak knyttet til kompetanse, arbeidsprosesser, styring og ledelse, herunder:

- program for lederskap og samarbeid (PULS) i NAV
- rammeverk for kompetanseutvikling i NAV-kontor
- inkluderingskompetanse i NAV-kontor
- å forenkle NAVs oppfølgingsmetodikk (også IT og digitalisering)



- forenklinger av arbeidsmarkedstiltakene
- bedre operativ styring av NAV-kontor
- mål- og resultatstyring i NAV

IT og digitalisering, herunder:

- ny plattform for stillingsmarkedet
- digitalisering av sykefraværsoppfølgingen
- bedre håndheving av virkemidler, herunder
  - bruk av aktivitetskrav i oppfølgingen for at brukeren skal komme i arbeid
  - krav til mobilitet
- bedre brukerservice, effektivitet og organisatorisk fleksibilitet, herunder:
- iverksettelse av NAVs kanalstrategi
- mobile IKT-løsninger/verktøy for mindre stedsavhengig tjenesteutøvelse.

Regjeringen har lagt frem en stortingsmelding om videreutvikling av NAV. Denne støtter opp under utviklingen i retning av mer myndige NAV-kontor. Utviklingsløpene trekker i retning av mer myndige NAV-kontor som realiserer ekspertgruppens anbefalinger, jf. punktene foran.

#### Myndige NAV-kontor

Utvikling av myndige NAV-kontor forutsetter at flere avgjørelser tas lokalt. Ledere og medarbeidere i NAV-kontorene vil få større handlingsrom, men også mer ansvar. En viktig del av «myndighet» ligger i kompetanse og dyktighet – at en kan fremstå som myndig, ikke bare ut fra formelle fullmakter, men fordi en er kompetent (som i å uttale seg med myndighet). Det forventes at myndige NAV-kontor vil gi bedre resultater i arbeids- og velferdspolitikken enn vi i dag oppnår. Myndige NAV-kontor er ikke primært resultatet av sentrale utrednings- og implementeringsprosesser. De er i stor grad resultatet av lokalt lederskap, medarbeiderskap, kompetanseutvikling og oppgaveforståelse. Men andre ord skapes myndige NAV-kontor lokalt.

Det å gi økt handlingsrom i oppgaveløsningen, skal sikre at brukerne i økt grad får bistand tilpasset sin situasjon. Økt handlingsrom kan imidlertid også medføre at brukerne ikke opplever at NAV gir et likeverdig tjenestetilbud, uavhengig av bosted og at NAV-kontorer parallelt bruker ressurser på å utvikle løsninger som gjør at NAVs samlede ressursbruk blir vesentlig mindre effektiv. Vi må sikre mekanismer som forhindrer dette.

Rammebetingelsene for kontorene må endres. Det kan medføre behov for endringer i andre enheter i Arbeids- og velferdsforvaltningen.

Som hjelp i disse prosessene er det behov for å tydeliggjøre hva som kjennetegner myndige NAV-kontor. I tillegg er en slik konkretisering viktig for å kunne foreta ytterligere veivalg og iverksette tiltak i det enkelte kontor, med satsinger som omfatter flere kontorer og i NAV som sådan.

#### Større enheter

Myndige NAV-kontor er kontorer med stort handlingsrom. Dette fordrer at kontorene har en viss størrelse med tilhørende volum av oppgaver og medarbeidere. I tillegg gjør den desentraliserte strukturen som NAV kjennetegnes av i dag at det er vanskelig å oppnå effektiv

ressursutnyttelse. Både ekspertgruppens anbefalinger og Arbeids- og velferdsdirektoratets høringssvar peker på at det er behov for større og mer kompetente NAV-kontor. Dette blant annet fordi små kontorer vil ha utfordringer i å sikre at de har nok kompetente medarbeidere som kan jobbe ut mot arbeidsgivere og dekke naturlige arbeidsmarkedsområder.

Kommunereformen vil legge grunnlag for at det blir færre NAV-kontor. Som supplement til de prosessene som utløses av kommunereformen vil det være behov for at NAV på egen hånd, i samarbeid med aktuelle kommuner, etablerer NAV-kontor som omfatter mer enn én kommune. Målet med slike løsninger vil være å etablere større kompetansemiljøer samtidig som en sikrer god integrering av tjenester på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder. NAV har allerede noen slike løsninger, blant annet NAV Valdres og NAV Værnes. Disse løsningene har for en stor del vært utformet slik at en har laget funksjonelle enheter på tvers av kommunene, men i varierende grad opprettholdt tjenestesteder i de kommunene som inngår i samarbeidet. Vi har også enkelte løsninger som innebærer at NAV-kontor dekker flere kommuner med ett felles tjenestested, f. eks. NAV Ørsta/Volda.

Til nå har kommunene i stor grad vært lite interessert i å delta i slike løsninger. I begrenset grad har derfor Arbeids- og velferdsetaten enkelte steder etablert løsninger hvor en på statlig side har samlet kompetanse og myndighet fra flere kommuner uten at det er gjort tilsvarende for kommunale ansvarsområder.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har dermed to hovedmodeller for slike løsninger:

- Interkommunale NAV-kontor hvor både stat og kommune deltar
- Løsninger som kun omfatter statlige oppgaver på tvers av flere kommuner

NAV-loven åpner for at stat og kommune kan utføre oppgaver for hverandre. Arbeids- og velferdsetaten har formell adgang til å betale kommunene for at kommunalt ansatte kan gjøre statlige oppgaver i små NAV-kontor uten fast statlig tilstedeværelse. Denne adgangen er ikke benyttet, blant annet som konsekvens av pålegget om at alle NAV-kontor med tre statlige årsverk eller færre ikke skal kunne få redusert statlig bemanning.

Vi har i dag lite sikker samlet kunnskap om hva som er effektene av de foreliggende løsningene, både når det gjelder kostnadseffektivitet, formåls effektivitet og brukertilfredshet. Vi har heller ikke noe samlet etablert kunnskapsgrunnlag om hvor store omstillingskostnader løsningene medfører. Det er behov for å utrede de ovennevnte løsningene, både for å klargjøre modellene og for å etablere bedre kunnskapsgrunnlag og policy på området.

### *Oppgaver*

1. Skape felles forståelse av hva som bør kjennetegne myndige NAV-kontor.

Arbeidsgruppen skal skape grunnlag for og sikre fremdrift i en horisontal dialog mellom NAV-kontor og en vertikal dialog mellom NAV-kontor, kommuner, fylkesnivå og direktorat. Dette skal bidra til å skape en felles forståelse om hva et myndig NAV-kontor innebærer, og tydeliggjøre hva som kreves av NAV-kontorene og hva som kreves av endringer i rammebetingelser.

I den sammenheng bør den særlig belyse:

- NAV-kontorenes tjenester og oppgaver, herunder samhandling med arbeidsgivere
- Handlingsrom ved håndtering av virkemidler og tjenesteyting

- NAV-kontorets beslutningsmyndighet, blant annet når det gjelder arbeidsmarkedstiltakene
- Krav til kompetanse og ledelse i NAV-kontor
- Ledelse, styring og rapportering i styringslinjene og på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder
- Brukerretting, både på individ- og systemnivå
- Frihetsgrader knyttet til organisering av NAV-kontoret
- Utvikling av tjenester, dokumentasjon av effekter og læring på tvers
- Ansvarsdeling mellom nivåer i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Samhandlingen med andre enheter i NAV, særlig i Ytelseslinjen

2. Arbeidsgruppen skal beskrive overordnede tiltak for å realisere myndige NAV-kontor.

Arbeidsgruppen skal, som grunnlag for og som resultat av denne dialogen, utrede nødvendige endringer i organisatoriske, økonomiske og andre aktuelle rammebetingelser, fullmakter og forpliktelser for å kunne realisere myndige NAV-kontor og gi forslag til hvordan disse bør være i fremtiden. Arbeidsgruppen skal forholde seg aktivt til øvrige prosesser omtalt foran (ref. punkt 2 Bakgrunn). Aktuelle tiltak:

- Tiltak som forsterker, spisser eller supplerer igangsatte prosesser, ref. punktene foran, herunder eventuelle forslag til hvordan tiltakene må sees i sammenheng
- Vurdere lokale løsninger vs. sentrale initiativ - hva må det enkelte kontor selv ta ansvar for?
- Organisatoriske tiltak med sikte på færre og større NAV-kontor

Nærmere om organisatoriske tiltak for færre og større NAV-kontor:

Arbeidsgruppen skal kartlegge omfang av foreliggende interkommunale løsninger og fylkeskontorenes planer på området. Den bør oppsummere erfaringene fra foreliggende interkommunale løsninger og belyse både omstillingskostnader og gevinster. Den bør drøfte aktuelle modellens sterke og svake sider. Arbeidsgruppen bør både vurdere løsninger som inkluderer kommunale ansvarsområder og løsninger som bare omfatter statlige ansvarsområder.

### ***Organisering og arbeidsform***

Arbeidsgruppen skal ledes av Arbeids- og tjenestedirektøren og ha følgende øvrige deltakere:

- Fylkesdirektør
- Leder fra Ytelsesavdelingen
- NAV-leder
- Seksjonsleder i Arbeids- og tjenesteavdelingen
- To representanter fra KS, (1 fra KS administrasjon, 1 kommunerepresentant (strategisk kommuneledelse))
- Representant fra NKS

Det nedsettes et sekretariat, som ledes av Erik Oftedal (Kunnskapsavdelingen) med følgende øvrige deltakere:

- Arbeids- og tjenesteavdelingen
- HR-avdelingen
- Økonomi- og styringsavdelingen
- Kommunikasjonsavdelingen

Lederen av sekretariatet rapporterer til arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppen bes i størst mulig grad benytte eksisterende møtearenaer, blant annet arbeids- og tjenstedirektørmøtene og lokale ledermøter. Tjenstedirektørmøtet er referansegruppe. Arbeidsgruppens leder orienterer jevnlig om status i Arbeids- og velferdsdirektoratets direktørmøte, og stiller seg også positiv til deltakelse i relevante KS-organer (rådmannsutvalg, storbynettverk).

Et viktig kriterium for suksess er god involvering av de ansattes organisasjoner. Det avholdes derfor egne arbeidsmøter med representanter for de ansattes organisasjoner og hovedverneombudet. Samtidig skal sakene, som følger leveransene, legges frem til ordinær behandling i MBA.

Arbeidsgruppen bør lage utkast til budsjett for prosessen i en tidlig fase av arbeidet.

### ***Tidsplan***

Medio juni: Diskusjonsgrunnlag om hva som bør kjennetegne myndige NAV-kontor og som legger til rette for videre realisering/tiltak.

Desember: Sluttrapport med anbefalte tiltak, herunder drøfting av de problemstillingene som er beskrevet foran.

## **Arbeidsgruppens medlemmer**

Kjell Hugvik – Arbeids- og velferdsdirektoratet (leder)

Elisabeth Blørstad – NAV Vest-Agder

Tone Marie Nybø Solheim – KS/ Grimstad kommune

Kjell Fosse – Stjørdal kommune

Jørn Torbergsen – NAV Kontaktsenter

Elin Stoermann-Næss – Sentralt brukerutvalg/ Kreftforeningen

Esther Gilen - NAV Lillehammer

Ingvild Haugli Endresen - NAV Målselv

Anita Sivertsen – Arbeids- og velferdsdirektoratet

Sonja Skinnarland – Arbeids- og velferdsdirektoratet