

Referat fra særmøte 15. april 2013

Tilstede fra Arbeids- og velferdsdirektoratet: arbeids- og velferdsdirektør Joachim Lystad, direktør Erik Oftedal, direktør Bjørn Gudbjørgrud, direktør Ingunn Midttun Godal, direktør Yngvar Åsholt, direktør Kjersti Monland, direktør Nina Aulie, og avdelingsdirektør Stein Langeland.

Tilstede fra departementet: ekspedisjonssjef Ulf Pedersen, avdelingsdirektør Espen Opjordsmoen, avdelingsdirektør Rune Aslaksen, avdelingsdirektør Heidi Lohrmann, seniorrådgiver [redacted], seniorrådgiver [redacted], seniorrådgiver [redacted], [redacted] spesialrådgiver Arne Buhs, seniorrådgiver [redacted] og seniorrådgiver [redacted] (ref.)

Dagsordenspunkt 1: Orientering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om arbeid med langsiktig plan for oppfølging på bakgrunn av oversendt utkast til dokument, samt redegjørelse for oppfølgingsressurser basert på resultater fra pågående ressurskartlegging i etaten.

Direktoratet redegjorde først for ressurskartleggingen som er igangsatt. Formålet med kartleggingen er å få bedre faktakunnskap om ressurssituasjonen på oppfølgingsområdet. Spørsmålet som blir stilt, er om NAV-kontorene har tilstrekkelige ressurser til å kunne følge opp det store antallet brukere etter ny metodikk, og de politiske forventningene til kvalitet og effekt av oppfølgingsarbeidet.

Det metodiske grunnlaget for kartleggingen er basert på et representativt utvalg av "gjennomsnitts" NAV-kontor (90 stk) og et bestemt utvalg av "beste-praksis" kontorer (20 stk). Datagrunnlaget består både av kvantitative og kvalitative data. Direktoratet har sammenliknet ressursbruken ved "beste-praksis"- og gjennomsnittskontorer, og sammenstilt disse med registerdata knyttet til måloppnåelse, brukergrunnlag, produksjon og årsverk. I tillegg er det gjennomført intervjuundersøkelser av ledere og veiledere. En har også sett hen til andre undersøkelser/funn fra bl.a. RR og Proba.

Funnene viser at "Beste-praksis" kontorene frigjør mer tid til oppfølgingsarbeidet, og i noen grad også tjenester til arbeidsgivere. Bruk av statlige og kommunale ressurser i oppfølgingsarbeidet viser også at kommunene bidrar inn i oppfølgingsarbeidet.

Registerdataene sier noe om fordeling av brukergrunnlag i forhold til statlige og kommunale årsverk etter befolkning, brukere (arbeidssøkere og nedsatt arbeidsevne) og fordeling mellom fylker. Og sammenhengen mellom ulikheter i ressurstilgang (stat og kommune) i forhold til arbeidsbelastning (brukere per veileder).

Oppsummering etter de første intervjuene viser at de beste kontorene har valgt svært ulike organisatoriske løsninger. Samarbeidsforholdet til kommunen og lokale utfordringer som arbeidsmarked, brukergrunnlag og levekår har vært førende for løsningsvalg. Anbefaling, i henhold til direktoratets veileder om egen enhet for marked/kortidsoppfølging og enhet for langtidsoppfølging, blir imidlertid fulgt av samtlige. Mange kontorer har over tid prøvd ut ulike modeller og gjort mange større og mindre endringer av organisasjonsstruktur og

oppgavedeling. En del kontorere har lagt kommunale veiledningsressurser inn i oppfølgingsenhetene, og informanter uttrykker at det har vært viktig for å håndtere ressursutfordringer, og har ført til nedgang i antall sosialhjelpsmottakere.

Direktoratet gir uttrykk for at det er vanskelig å finne svar på hva som er ”den beste organiseringen”.

Ledelsen ved NAV-kontorene har høyt fokus på å etablere prosesser og rutiner for å skille ut henvendelser/saker som løses raskt for ikke å belaste annen tjenesteproduksjon og oppfølging. Intervjuundersøkelsen viser også at mellomledere og noen kontorledere har betydelig innsikt i medarbeidernes brukerportefølje og resultater. Arena brukes som styringsverktøy, og ledere kan svare på hvordan veilederne jobber og hvor mange brukere hver medarbeider har ansvar for. NAV-kontorene domineres av både endringsledelse og driftsledelse.

Intervjuundersøkelsen viser at det gjennomføres opplæring i veiledningsmetode ved de fleste kontorer, men at det er lite konkret opplæring innenfor arbeidsmarkedskompetanse. Direktoratet har et klart inntrykk av at brukeroppfølging og etablering av veiledningsplattform har bredere gjennomslag enn ”Arbeid først”. Det er også ulik forståelse i hva som ligger i arbeidsmarkedskompetanse. Vekt på ”Arbeid først” avhenger av kommunetype/arbeidsplassdekning og om det er etablert oppgavedeling i regionen/kommunens pendlingsomland.

Kartlegging av ressursituasjonen viser at veilederne har ansvar for å følge opp ca 150 brukere ved de besøkte kontorene. Kontorene gir uttrykk for at tiden til direkte brukerkontakt og arbeidsgiverkontakt ikke er tilstrekkelig for å sikre god nok kvalitet på oppfølgingsarbeidet. Direktoratet oppsummerte at selv de beste kontorene har en vanskelig ressursituasjon på oppfølgingsområdet på tross av interne tiltak for å frigjøre tid til dette arbeidet. Dette gjør at både kvalitet og omfang/hyppighet i brukeroppfølgingen blir svakere enn forutsatt. Denne utfordringen lar seg neppe løse gjennom interne effektiviseringstiltak alene.

Videre arbeid vil bestå av å oppsummere de gjennomførte intervjuene, gjennomføre en ny intervjurunde for å sikre bedre representativitet og spisse spørsmål om tid brukt til oppfølging av brukere, databearbeiding, samt ny spørreundersøkelse og analyse hvor en vil se på organisering/partnerskap, bemanning av enheter, belastning og oppfølging av ”Arbeid først” og aktive brukere. Sluttrapport foreligger i juni.

Departementet stilte spørsmål ved måling av tjenesteproduksjonen, og ønsket et klarere bilde av hvor mye en kan hente ved å kutte tid til administrasjon som ikke handler om oppfølging av brukere, og hvor mye ressurser/tid det faktisk er behov for å bruke på selve oppgaven som skal løses. For eksempel hva forskjellen vil være om saksbehandlere går fra å følge opp 150 brukere til 120.

Videre stilte departementet spørsmål om arbeidsmarkedskompetanse der undersøkelsen viser at det er noe uklar forståelse av hva som ligger i begrepet. Direktoratet viste til at de lokale utfordringene på arbeidsmarkedet er forskjellige, og at det kreves en regional/lokal tilnærming til markedsarbeid. Videre at dette er noe det nå jobbes mye med i operasjonaliseringen av tiltakene i etatens egen kompetansestrategi og satsingen på å heve arbeidsmarkedskompetansen.

Det ble også stilt spørsmål ved om en i undersøkelsen har sett hen til hvor mye av oppfølgingsaktivitetene som skjer i egenregi ved NAV-kontoret versus bruk av tiltaksarrangører, med tanke på at kontorene har ulik profil både mht størrelse og brukergrunnlag. Direktoratet opplyste at dette ikke har vært tema, men at en vet at det er stor forskjell i bruk av tiltak i skjermet sektor. Et sentralt tema i arbeidet videre vil være knyttet til å få mer kunnskap om både hyppighet i brukeroppfølgingen og innholdet/kvaliteten i oppfølgingsmøtene. Det meste av de arbeidsrettede tiltakene skjer utenfor NAV, og det er viktig også å jobbe mer med oppfølgingen av tiltaksarrangørene, dvs. følge opp kvaliteten i de tiltakene som anskaffes.

Når det gjaldt utkastet til langsiktig plan for oppfølgingsarbeidet, orienterte departementet om at den foreløpig ikke har vært behandlet i direktøremøte, og at man avventet innspill fra departementet. Så langt har en i arbeidet med planen hatt behov for å realitetsorientere seg, og få en oversikt over initiativ og satsninger som er i gang for å bedre oppfølgingsarbeidet i etaten. Deretter komme "ut i terrenget" for å drøfte med medarbeiderne som faktisk skal ta imot planen. Det utkastet som nå foreligger er inndelt etter hovedoverskriftene mål og målebånd, oversikt og innsikt, tverrgående satsninger, spesielle satsninger, og kunnskapsbygging og metodikkutvikling.

Departementet ga uttrykk for at dette er et bra grunnlag. Det fremstår som godt strukturert, ikke et omfattende dokument, eller for mye overflødig tekst. Det virker også som det vil være et nyttig verktøy for direktoratet. Det er sentralt for departementet at planen vil kunne danne grunnlag for å prioritere utviklingsarbeidet over tid, og om planen blir fulgt av en handlingsplaner oppleves det som positivt. I oppfølgingen vil det være nyttig med en fagdialog mellom departement og direktorat for å sikre at det er en felles forståelse av hva som ligger i de ulike elementene, og at en derfor ikke går detaljert gjennom planen i særmøtet nå. Likevel har departementet noen generelle spørsmål, bl.a. knyttet til hvor bredt planens nedslagsfelt er med tanke på etat/forvaltning. Dette bør i så fall tydeliggjøres, og et neste trinn vil da evt. være å få planen forankret hos KS, fylkesmannen osv. Planen har også flere antydninger til strategiske valg fremover, som med fordel kunne kommet enda tydeligere frem. Dette handler også i stort om hvilken retning NAV skal gå i, og systematikken i arbeidet med å nå dette målet. Både sikre langsiktighet og stabilitet over tid, samtidig med at en måler fremgang og har oversikt over hvor i løypa en befinner seg. En god plan vil kunne bringe organisasjonen nærmere målene som er satt.

Konklusjon:

Planen vil følges opp i eget fagmøte. Arbeidet må baseres på kunnskap, felles forståelse, ha langsiktighet og være gjennomførbar.

Dagsordenspunkt 2: Orientering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om status for IKT- moderniseringen per sprint 6 og plan fremover, herunder konsekvenser av lavere produktivitet så langt i prosjektet.

Under dette punktet ga direktoratet også en orientering om etatens totale utviklingsportefølje og det totale utfordringsbildet. Direktoratet ga uttrykk for at de har rimelig god kontroll på driften og har en god virksomhetsstrategi. Direktøren erkjente imidlertid at de ikke har god nok kontroll på utviklingsarbeidet.

For å få et bedre grep på det samlede utviklingsarbeidet vil direktoratet koordinere dette i et samlet program - "NAV 2020-programmet", som skal etablere en bedre totalplan for

endringsarbeidet. IKT-MOD utgjør bare en del av NAV 2020. Ikke minst er problemstillinger og utfordringer knyttet til grenseflatene mellom MOD og andre nødvendige tiltak blitt tydeligere for direktoratet den siste tiden.

Direktoratet kategoriserte og ga noen eksempler på hva som må til for å nå NAV 2020. Først stabil og langsom bedret drift hvert år, sammen med IKT- tunge utviklingsprosjekter, og det som kan kalles lite IKT-tunge utviklingsprosjekter. Det vil bli viktig å sikre stabilitet i drift og balansere utvikling mot driftsvolum. Utdrag av IKT-tunge prosjekter er MOD prosjekt 1-3, den samlede uførereformen, systemstøtte til spesialisering av forvaltningsenhetene, sykepenges, E-dag med nytt AA-register og nye LTO-koder, alderspensjon 2016, tilbakekreving, elektronisk administrativ arkiv, og ulike økonomitiltak med gevinstpotensial. Eksempler på lite IKT-tunge utviklingsprosjekter er langsiktig plan for oppfølging og andre tiltak for å nå ”arbeid først” som er kjernen i virksomhetsstrategien, organisasjonsarbeid med spesialisering av forvaltningsenheter, forbedret ledelseskultur, et helhetlig kvalitetssystem, reduksjon av det daglige sykefraværet, og reduksjon av eiendomskostnadene.

Både summen av de strategiske utviklingsområdene og samordningen av disse er svært krevende. Direktøren ga klart uttrykk for at totalrisikoen for utviklingsområder knyttet til drift, IKT-tunge og mindre IKT-tunge prosjekter gjør at en med tanke på NAV 2020 nå befinner seg i rød sone.

Lystad redegjorde for rapport fra direktoratets kvalitetssikrer av MOD pr. sprint 6. Kvalitetssikrer mener det er svært høy sannsynlighet for at prosjekt 1 ikke kan realiseres med fastsatt kvalitet innenfor forutsatt tid og kost. De viktigste årsakene til dette er; konkurranse om ressurser fra strategiske prosjekter og linjeoppgaver, begrensning i tilgjengelig erfaring og kompetanse i linjen og IKT, uklart hva som skal leveres til hvilken tid, avklaringer tar tid pga. uklar rolle- og ansvarsforståelse, og lavere produktivitet i prosjektet enn forutsatt. Ekstern kvalitetssikrers vurdering er at dersom man opprettholder nåværende prioritering av kvalitet foran tid og kost, er det svært høy sannsynlighet for at uførereformen må utsettes. En ytterligere konsekvens av dette er at kommende lovbestemte oppgaver sannsynligvis også må utsettes.

Kvalitetssikrers anbefalte overordnede tiltak, er å kartlegge strategiske satsningsområder på lang sikt (for eksempel til 2020). Prioritere mål innenfor tilgjengelige rammer, ressurser og budsjettmidler i lys av disse, noe som innebærer revidering av MODs styringsfilosofi, ambisjonsnivå for mål, og vurdere ressursbehov versus ambisjonsnivå. Videre ser kvalitetssikrer behov for å tydeliggjøre styringsstrukturen i NAV, herunder linje versus stabs- og støttefunksjoner og samhandlingsfora. Og utarbeide nytt styrings- og rapporteringsregime for porteføljestylingen, herunder MOD.

Direktoratet har etablert en styringsgruppe for NAV 2020 som er ledet av arbeids- og velferdsdirektøren for å styre den strategiske porteføljen. Videre grep er å styrke styringsstaben som sekretariat for strategisk porteføljestyling, og etablere programkoordinator som rapporterer til arbeids- og velferdsdirektøren. Det er behov for å få tydeliggjort forretningsenhetenes og støtte/styringsenhetenes rolle som prosjekteiere. Ytelsesavdelingen blir styrket som den viktigste prosjekteieren slik at den bedre kan ivareta sin forretningsseierrolle i MOD. Videre etablerer direktoratet prosjekt uførereform 2015, hvor mandatutforming er igangsatt.

MOD planlegger nå leveranse 2-4 med utgangspunkt i SSD, og jobber for at dette blir tett koordinert med øvrig arbeid med gjennomføringen av uførereformen. Direktoratet forventer at første fase av de tiltakene som er igangsatt er klare i mai. Når dette er gjort vil direktoratet vurdere kvalitetssikrers forslag om å vurdere en endring i prioriteringskriteriene for prosjekt 1 (kvalitet, tid og kost). Direktoratet legger opp til en tett dialog med departementet om oppfølging av kvalitetssikrers rapport.

Direktoratet er opptatt av å redusere NAVs samlede risiko for gjennomføring av utviklingsprosjekter, sikre organisering, finansiering og kapasitet til å realisere uførereformen 1.1.15, gjennomføre tiltak for å sikre effektivitet i programmet, og planlegge grundig leveranse 2-4 generelt og leveranse 2 spesielt.

Departementet viste til direktoratets orientering i etatsstyringsmøte 22.3.13. Departementet stilte så spørsmål om direktørgruppen nå både skal sitte i styringsgruppen for NAV 2020, styringsgruppen for strategisk porteføljestyling og styringsgruppen prosjekt 1 MOD. Direktøren sa at direktørgruppen skal ha ansvar for både den strategiske porteføljestylingen og alle utviklingsaktivitetene, for å sikre at aktivitetene er godt nok utformet, og i samsvar med og tantes riktig inn mot overordnet strategi. De enkelte prosjektene/aktivitetene vil imidlertid ha egen styringsgruppe, eksempelvis nå med utforming av mandat for gjennomføring av uførepensjon.

Departementet viste til kvalitetssikrers rapport, hvor en anbefaling er å styrke porteføljestyling mot 2020. I den forbindelse ble det stilt spørsmål om hva så med risiko på kortere sikt frem mot 2014/2015 og innføring av ny uførepensjon. Og tas det tilstrekkelig hensyn til risikoreduserende tiltak for det kortsiktige løpet i planleggingen mot 2020? Direktoratet viste til at prosjekteierskapet for uførepensjon ligger i ytelseslinjen, og at det er igangsatt tiltak hvor en bl.a. har styrket styringsstaben for å sikre helhetsspespektivet, jf. redegjørelse over.

Direktør for ytelser orienterte kort om linjeansvaret opp mot MOD. Regelverksavklaring mht innføring av alderspensjon 2016, systemløsning som MOD leverer, og endringer i Pesys som følge av ny uførepensjon 2015, må på plass. I tillegg er det en del overgangsutfordringer knyttet til konverteringer. Samlet utgjør dette en stor arbeidsbelastning for forvaltningen. Det har vært et forprosjekt som har levert en 100 sider rapport, som viser noe av kompleksiteten, og behovet for kompetanse og kapasitet i linjen. Det er imidlertid ikke gjort noen analyse av risiko knyttet til selve gjennomføring ennå. **Departementet vil få oversendt rapporten.**

I forlengelsen av denne orienteringen stilte departementet spørsmål om hva konkret regelverksavklaringene innebar, og hvor ansvaret for oppfølging nå lå, i departementet eller i direktoratet. Direktoratet orienterte om at det er utfordringer knyttet til konverteringer, samt at tjenstepensjon for offentlige ansatte er uavklart. Utover det, er det dialog mellom departement og direktorat om nødvendige avklaringer. Det ble enighet om å ta bedre grep om møterekken mellom departement og direktorat for å sikre tilstrekkelig fremdrift i regelverksarbeidet.

Direktoratet ga uttrykk for at miljøene som nå skal løse leveransene til MOD i linjen nå er fylt opp med bra praktisk kompetanse. Hva gjelder kvalitetssikrers anbefalinger, vil en ikke fravike premisset om å bygge noe som kan vare, også mht løsningene på kortsiktige problemer. Kvalitet forstås her som bygging av et robust og gjenbrubart system og ikke summen av all funksjonalitet i systemet. Departementet sa at dette er i tråd med SSD og

Metiers rapport og KS2 prosessen, men at dersom det er fare for at en må forskyve sentrale elementer som utfordrer innføring av ny uførepensjon i 2015, må dette varsles.

Direktoratet varslet departementet om at det samlet sett er stor risiko knyttet til den totale prosjektporteføljen og iverksetting av uførereformen pr. 1.1.2015. Direktoratet arbeider med tiltak for å redusere risikoene. Direktoratet mener det pr. i dag ikke er noe som krever engasjement fra departementet, og vil komme tilbake dersom det blir slike behov.

Avslutningsvis orienterte direktoratet om status for prosjekt 1. De samlede målene for programmet er ambisiøse. Samtidig er produktiviteten i leveranse 1 så langt lavere enn forutsatt (ca. 70 % av plan), noe som bl.a. skyldes at løsningsbeskrivelsesfasen har vært krevende, at det tar tid å etablere en ny organisasjon, integrasjon med eksisterende løsninger og tilvenning til nye utviklings- og testmetoder. Det er også sterke avhengigheter til aktiviteter utenfor programmet, noe redegjørelsen over viser tydelig.

For å møte disse utfordringene i prosjekt 1 arbeider man systematisk for å fjerne flaskehalser og forenkle og effektivisere prosesser, både i programmet og i relasjon linje/program. Første prioritet er å sikre innhold og kvalitet i leveranse 1, selv om en også nå må planlegge for leveranse 2-4. Dette fordrer god koordinering og prioritering av ressursene i prosjektet og linjen.

Det er en økende sannsynlighet for at planlagt funksjonalitet som skal produksjonssettes i senere leveranser må utsettes. Man prioriterer å sikre god kvalitet på de tjenester som produksjonssettes, noe som kan få innvirkning på omfanget av tjenester til brukerne. Det er utviklet en detaljert plan for det resterende arbeidet i leveranse 1. Sprint 10 vil brukes til stabilisering av det som skal produksjonssettes i leveranse 1, og en teknisk gjennomgang i tråd med plan i SSD.

Prioriteringskriterier ved planlegging av leveranse 2-4 tar utgangspunkt i planlagt innhold for Prosjekt 1 i SSD. Løsninger som utarbeides skal understøtte gjenbruk og fremtidig forvaltning. Løsningene i leveranse 2 må dog utformes slik at de i sterkere grad understøtter funksjonalitet for utføre dersom man skal nå målet om ikrafttredelse fra 1.1. 2015. Prinsipper for smidig programgjennomføring skal bidra til å sikre optimal kost-nytte.

Planlegging av leveranse 2-4 gjøres ved å utvikle tilstrekkelig arkitektur og forretningsprosesser til å identifisere avhengigheter og vurdere kompletthet, dele opp hver leveranse i passe store bolker, og splitte opp bolkene ytterligere for leveranse 2. Samtidig vil man samkjøre med andre utviklingsaktiviteter for best mulig utnyttelse av NAVs ressurser og realisering av uførereformen.

Departementet stilte spørsmål ved grensesnittet mellom MOD og uførepensjon, og økte krav til koordinering av porteføljestyringen. Direktoratet sa det var stor avhengighet mellom alderspensjon 2016 og uførepensjon 2015, og at departementet vil kobles på dersom en identifiserer enda flere sentrale avhengigheter. Arbeids- og velferdsdirektøren ga videre uttrykk for at direktoratet nå har bedre oversikt over sammenhengene mellom MOD og linjeaktivitetene, hva gjelder krav til produktivitet og hvilke rammebetingelser man opererer under. Det er en krevende situasjon, og fokus er nå hvordan man skal mestre dette utfordringsbildet. Det er konkurranse om de samme ressursene og det er begrensninger i erfaring og kompetanse. Det er derfor helt vesentlig med tydelige krav til leveranser, avklaringer og styring av medarbeidere. Departementet stilte i forlengelsen av dette spørsmål

om hva den interne konkurranse om ressursene innebar, og fikk som svar at det i linjen bl.a. handlet om kapasitetsutfordringer mht andre utviklingsprosjekter enn kun leveranser til MOD. Samtidig ble det understreket at dette er kvalitetssikrers vurdering, og at direktoratet selv må ha en prosess for å vurdere dette bildet.

Konklusjon:

Arbeids- og velferdsdirektoratet varslet at omfang og kompleksitet i den totale systemutviklingsporteføljen nå gjør at man flagger at risikoen er i rød sone. Direktoratet setter i verk en rekke tiltak for å få situasjonen under kontroll, men varsler at dette blir meget krevende og at det er en risiko for at man ikke lykkes tilstrekkelig med tiltakene til at man vil nå målet om ikraftredelse av uførereformen fra 1.1.2015. Pr. i dag er det ikke anmodet om noen tiltak fra departementets side. Utviklingen følges tett og departementet involveres raskt dersom det blir nødvendig å endre prioriteringer og styringsgrunnlag.