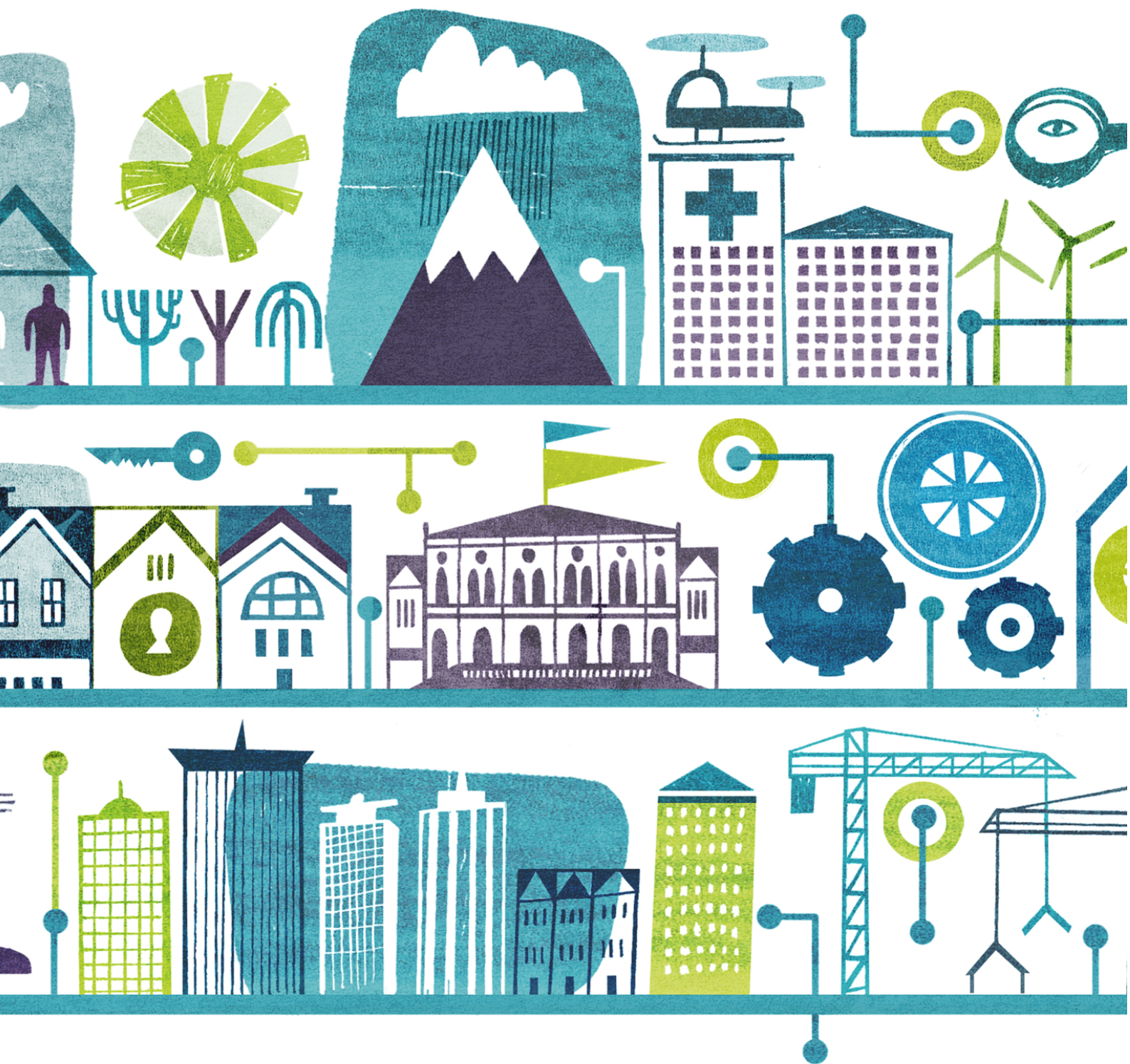




Evaluering av Nasjonal oppfølgingsenhet (NOE)

Rapport 2024 - 12

Proba-rapport nr. 2024-12 , Prosjekt nr. 23076

ISSN: 1891-8093

PDS/HB, AMM, HK, AG, desember 2024

--

Offentlig

--

Evaluering av Nasjonal oppfølgingsenhet (NOE)

Utarbeidet for Arbeids- og velferdsdirektoratet

Forord

Denne evalueringen av Nasjonal oppfølgingsenhet er utarbeidet på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Evalueringen ble gjennomført i tidsrommet september 2023 til oktober 2024.

Hilde Kullerud, Tonje Bentzen og Saliha El-Amrani har vært prosjektmedarbeidere og bidratt særlig på de kvalitative delene av prosjektet. Anne May Melsom og Helene Berg har analysert de kvantitative datakildene. Audun Gleinsvik har kvalitetssikret rapporten.

Vi vil takke Arbeids- og velferdsdirektoratet, samt ledelse og medarbeidere i Nasjonal oppfølgingsenhet for godt samarbeid underveis i prosjektet. Videre vil vi rette en stor takk til alle i Nav som har bidratt som informanter og ved å levere statistikk til prosjektet!

Oslo, oktober 2024

Pia Dybvik Staalesen

Prosjektleder

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Metode	8
1.3.1 Intervjuer med Nav fylkene	8
1.3.2 Intervjuer med medarbeidere i NOE	9
1.3.3 Analyse av Navs egne undersøkelser	9
1.3.4 Analyse av registerdata	10
1.3.5 Spørreundersøkelse til Nav-kontorene	11
1.3.6 Oppfølgingsintervjuer ved utvalgte Nav-kontorer	12
1.4 Samlet analyse og bruk av datamaterialet.....	13
2 ORGANISERING OG OPPFØLGING I NOE	14
2.1 Etableringen av NOE	14
2.2 Organiseringen av NOE.....	16
2.2.1 Teamene i NOE	16
2.2.2 Justeringer i organisering i prosjektperioden	16
2.2.3 Skalering av NOEs kapasitet	16
2.2.4 Medarbeidernes erfaringer med organiseringen.....	17
2.3 Brukeroppfølgingen i NOE.....	18
2.3.1 Overføring av brukere til NOE	18
2.3.2 Innhold i oppfølgingen	19
2.3.3 Medarbeidernes erfaringer med oppfølgingen.....	22
2.4 Overføring av brukere tilbake til Nav-kontor	23
2.5 Oppsummering	25
3 HAR ETABLERINGEN AV NOE FØRT TIL TIDS-BESPARELSE I ETATEN? ...	27
3.1 Oppfølging av standardbrukere: tidligere organisering	27
3.1.1 Fylkesnivå	27
3.1.2 Kontornivå.....	29
3.2 Endringer i tidsbruk til oppfølgingen av brukere med standard innsats ...	30
3.2.1 Anslag basert på Navs ressurskartlegging	30
3.2.2 Vurderinger av tidsbesparelse etter etableringen av NOE	32
3.3 Andre erfaringer ved Nav-kontorene	35
3.4 Oppsummering	36
4 KONSEKVENSER FOR OPPFØLGING AV BRUKERE MED HØYERE BISTANDSBEHOV	38
4.1 Ressursbruk til andre innsatsgrupper	38
4.1.1 Utvikling i antall årsverk brukt på ulike innsatsgrupper.....	38
4.1.2 Nav-kontorenes vurderinger av tidsbruk til andre brukergrupper	40
4.1.3 Nav-kontorenes vurdering av tidsbruk til ulike aktiviteter.....	43
4.2 Kvalitet i oppfølgingen	44
4.3 Hindringer og betingelser for å utnytte frigitt tid ved kontorene	46
4.4 Oppsummering	46
5 KONSEKVENSER FOR OPPFØLGINGEN AV BRUKERE MED STANDARD INNSATSBEHOV	48
5.1 Varighet av arbeidssøkerperioden.....	48
5.2 Tiltaksdeltakelse	51

5.3	14a-vedtak – overgang til situasjonsbestemt innsats	52
5.4	Nav-kontorenes inntrykk av NOEs oppfølging	54
5.5	Nav-kontorenes oppfølging av brukere som overføres fra NOE.....	55
5.6	Koordinering og samarbeid, kontorene og.....	57
5.7	Brukertilfredshet blant NOEs brukere	58
5.8	Oppsummering	63
6	SENTRALE FUNN OG KONKLUSJONER	65
6.1	Sentrale funn	65
6.2	Vår vurdering	67
6.2.1	Positive virkninger av etableringen av NOE	67
6.2.2	Negative virkninger av etableringen av NOE.....	68
6.3	Anbefalinger for videre drift.....	68
	LITTERATUR.....	70
	VEDLEGG: TABELLER.....	71

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Nasjonal oppfølgingsenhet (NOE) ble etablert i 2023 og er en virtuell enhet som følger opp Nav-brukere med standard innsatsbehov. Formålet med denne organiseringen er å frigjøre tid ved Nav-kontorene til tettere oppfølging av brukergruppene som trenger det mest, samtidig som brukerne med standard innsatsbehov får nødvendig oppfølging. I denne evalueringen undersøker vi hvorvidt disse målsettingene er nådd. Vi finner at samlet tidsbruk på oppfølging av NOEs målgruppe er gått ned, og at det er allokert mer ressurser til de andre innsatsgruppene enn til de med standard innsats i 2023 enn i 2022 – relativt til den samlede ressursrammen som brukes på arbeidsrettet oppfølging. Når det gjelder kontorenes erfaringer, er bildet delt: det omtrent like stor andel kontorer som opplever å ha fått frigjort tid og at etableringen av NOE har bidratt til tettere oppfølging av andre innsatsgrupper, og som ikke gjør det. Vi vurderer at NOE har bidratt til en mer systematisk oppfølging av standardbrukere, og at NOE har en viktig beredskapsfunksjon for etaten.

Bakgrunn

Alle som registrerer seg hos Nav med behov for arbeidsrettet bistand har rett til en behovsvurdering. Personer med *standard innsats* blir vurdert å ha gode muligheter til å komme i arbeid uten bistand fra Nav, og kan også ha god nytte av Navs selvbetjeningstjenester. Som regel foregår oppfølgingen av brukere med *standard innsats* gjennom digitale kanaler. Personer med *situasjonsbestemt* og *spesielt tilpasset innsatsbehov* har høyere innsatsbehov og vil kunne henvises til kortere eller mer langvarige arbeidsrettede tiltak, ha hyppigere dialog med veileder, eventuelt fysiske møter. Oppfølgingen av disse innsatsnivåene skal være individuelt tilpasset, både i omfang og form.

Nasjonal oppfølgingsenhet er et virtuelt team av Nav-veiledere som følger opp Nav-brukere med standard innsatsbehov mellom 30 og 59 år fra hele landet. NOE startet som et forprosjekt i utvalgte fylker i september 2022 og var etablert som landsdekkende enhet ved begynnelsen av 2023. Tidligere fikk brukere med standard innsatsbehov i aldersgruppen 30-59 år oppfølging fra de lokale Nav-kontorene. Ved etableringen av NOE ble altså standardbrukerne overført til NOE, for oppfølging der. Hovedmålene med omorganiseringen er å frigjøre tid ved Nav-kontorene til bedre og tettere oppfølging av brukergruppene som trenger det mest, samtidig som brukerne med standard innsatsbehov får nødvendig oppfølging.

På oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) har Proba samfunnsanalyse evaluert i hvilken grad målsettingene for etableringen av NOE er oppfylt, samt hvilke læringspunkter og eventuelle utilsiktede konsekvenser etableringen av NOE har.

Problemstillinger og metode

Problemstillingene for evalueringen er:

- 1) Sparer etableringen av NOE tid ved lokalkontorene? Blir samlet tid på oppfølgingen av NOEs målgruppe redusert?
- 2) Hvordan blir eventuell frigjort tid brukt? Gir frigjort tid bedre oppfølging av brukergrupper med høyere bistandsbehov?
- 3) Får brukere som blir fulgt opp av NOE endret oppfølging, relativt til standardbrukere før etableringen av NOE? Klarer Nav å spare tid på oppfølgingen av målgruppen uten at det påvirker NOEs målgruppe negativt?

For å belyse problemstillingene har vi benyttet en rekke ulike metoder og datakilder. Vi har intervjuet medarbeidere og ledere i NOE. Vi har analysert registerdata og data fra flere av Navs egne undersøkelser: Ressurskartleggingen, en undersøkelse av oppfølgingsarbeidet og Navs personbrukerundersøkelse. I tillegg har vi sendt en spørreundersøkelse til alle Nav-kontorene, og gjennomført intervjuer med representanter for alle Nav fylkene, og ledere ved utvalgte Nav-kontorer.

Sentrale funn

Sparer etableringen av NOE tid ved lokalkontorene? Blir samlet tid på oppfølgingen av NOEs målgruppe redusert?

Vi finner at den samlede tidsbruken som går til oppfølging av standardbrukere er gått ned i perioden etter at NOE ble etablert. Vi kan ikke si med sikkerhet at reduksjonen bare er takket være etableringen av NOE, men det er sannsynlig at det er det. Medarbeiderne i NOE erfarer selv at organiseringen og gjennomføringen av oppfølgingsarbeidet er effektiv, og dette er også inntrykket som Nav-kontorene og fylkesleddet har.

Når det gjelder kontorenes erfaringer, og om de opplever å ha fått frigjort tid som følge av NOE, finner vi at opplevelsen ved kontorene er delt: Det er omtrent like stor andel kontorer (53 prosent) som opplever å ha fått frigjort tid og som ikke gjør det (40 prosent). Kontorenes erfaringer henger sammen med hvordan oppfølgingen av brukere med standard innsatsbehov tidligere var organisert. Vi finner at kontorer som tidligere hadde en form for spesialisert team eller dedikerte veiledere for oppfølging av standardbrukere, i større grad erfarer at de har fått frigitt tid som følge av etableringen av NOE, enn kontorer som hadde en generalistorganisering. Kontorstørrelse har også betydning for hvorvidt de opplever at etableringen av NOE har frigjort tid: Store kontorer erfarer i større grad enn små at NOE har frigjort tid ved kontoret. Det henger sammen med at ved mindre kontorene utgjorde tiden som ble brukt til oppfølging av standardbrukere en så liten andel av hver veileders tid at etableringen av NOE ikke har ført til vesentlige endringer i oppfølgingsarbeidet og tidsbruk.

Koordineringen mellom NOE og kontorene fungerer i all hovedsak bra.

Gir frigjort tid bedre oppfølging av brukergrupper med høyere bistandsbehov?

Vi finner at det ble allokert mer ressurser til de andre innsatsgruppene enn til de med standard innsats i 2023 enn i 2022 – relativt til den samlede ressursrammen som brukes på arbeidsrettet oppfølging. Videre bruker Nav-kontorene klart mest ressurser per bruker for dem med behov for spesielt tilpasset eller situasjonsbestemt innsats, også her relativt til den samlede ressursbruken.

I spørreundersøkelsen finner vi at de fleste kontorene selv mener de bruker like mye tid som før på gruppene med antatt høyere oppfølgingsbehov. Det er likevel 32 prosent som mener at NOE har ført til at de bruker noe mer tid på brukere med situasjonsbestemt innsatsbehov og 9 prosent mener at de bruker mye mer tid på denne gruppa. Videre er det 30 prosent som oppgir at de bruker noe mer tid på brukere med spesielt tilpasset innsats og 5 prosent oppgir mye mer tid på denne gruppa.

Har etableringen av NOE ført til at kvaliteten i brukeroppfølgingen har blitt bedre? Mange kontorer mener at det ikke er noen endring i hvor god oppfølging disse brukerne får. Det er likevel til sammen 46 prosent som mener at oppfølgingen er blitt noe eller mye bedre.

Får brukere som blir fulgt opp av NOE endret oppfølging, relativt til standardbrukere før etableringen av NOE?

Brukere i NOEs målgruppe får likere og mer systematisk oppfølging under NOE, enn tilfellet var før etablering av NOE. Flere beskriver at NOE har gitt bedre kvalitet på oppfølgingen av standardbrukere. Informantene trekker frem at brukerne får lik

informasjon og at informasjonen blir sendt ut på et tidlig tidspunkt, samt at det er faste sjekkpunkter utover i oppfølgingsløpet.

Enkelte kontorer ga standardbrukere litt mer oppfølging da de selv fulgte opp denne gruppen, enn det standardbrukere får i NOE i dag. Dette dreier seg om formidlingsbistand, som var særlig vanlig ved mindre kontorer. Ved de mindre kontorene kjenner veilederne arbeidsmarkedet godt, og kontakten mellom arbeidsgiverne og NAV er tett. Veilederne har også ganske god oversikt over brukerne ved de mindre kontorene. Når de hører om ledige stillinger og rekrutteringsbehov, har de satt arbeidsgiver i kontakt med aktuelle standardbrukere. Slik det er nå, har kontorene ikke automatisk oversikt over hvem i sitt område som får oppfølging fra NOE – og altså som er ledige – og kan ikke yte denne typen formidlingsbistand.

I registerdataene ser vi at arbeidssøkerperioden varer noe lenger for standardbrukerne etter at NOE ble etablert enn før. Dette gjelder også når vi kontrollerer for en rekke kjennetegn ved brukerne og etterspørselen på arbeidsmarkedet. Vi kan likevel ikke konkludere med at opprettelsen av NOE er *årsaken* til at arbeidssøkerperioden er blitt lenger og at overgangen til jobb også tar lenger tid for NOEs målgruppe. Samtidig finner vi altså støtte for en slik konklusjon i intervju materialet: Det at brukere i NOEs målgruppe ikke blir inkludert i formidling av ledige stillinger og andre markedsaktiviteter, kan være en forklaring på at vi finner at arbeidssøkerperioden varer noe lenger for standardbrukerne etter at NOE ble etablert enn før. Det at Nav-kontorene ikke gir formidlingstjenester til standardbrukere på samme måte som tidligere, er den viktigste negative utilsiktede konsekvensen av NOE, slik vi ser det.

NOE representerer viktig beredskap for etaten

Som del av evalueringen har vi også kartlagt organisering og arbeidsmåter i NOE. Enheten er planlagt som en dynamisk organisasjon, i den forstand at den kan skalere både oppgaver og bemanning etter hvor mange brukere som har standard innsatsbehov til enhver tid. Ledelsen i NOE har fortløpende testet ut ulike organiseringer av medarbeidere og oppgaver i prosjektperioden, blant annet gjennom stresstester.

Vår vurdering er at NOE representerer viktig beredskap for arbeids- og velferdsetaten, som er viktig dersom det kommer nye perioder med stor pågang av permitterte og ledige på kort tid. Slik vi forstår det, førte det store antallet permitterte under koronakrisen til at mange medarbeidere måtte omdisponeres til oppfølging og oppgaver knyttet til denne gruppen, og at dette gikk ut over oppfølging av andre grupper. Dette kan man unngå, i alle fall til en viss grad, ettersom NOE har utarbeidet rutiner for å kunne følge opp en stor mengde brukere. Vi vurderer at NOEs beredskapsfunksjon er den viktigste positive utilsiktede konsekvensen av etableringen av NOE.

Anbefalinger

Vår vurdering er at NOE bør videreføres. Dersom prosjektet skal videreføres til ordinær drift, har vi enkelte anbefalinger.

Det er behov for bedre styringsinformasjonen for NOE. NOE er rigget som en «produksjonsenhet» og skal følge opp et stort antall brukere og oppgaver hver dag. For å sikre flyt i produksjonen og oversikt over oppgaver, er det behov for god og oppdatert styringsinformasjon. Dersom NOE skal videreføres, anbefaler vi at AVdir i samarbeid med NOE utvikler et system hvor NOE kan holde oversikt over den viktigste styringsinformasjonen.

Det er videre behov for bedre løsninger, for å sikre at standardbrukere fortsatt kan dra nytte av markedsarbeid som lokalkontorene utfører. De små og mellomstore kontorene mener at standardbrukere ofte trenger noe formidlingsbistand, for å forhindre

langtidsledighet. En eventuell videreføring av NOE bør ikke være til hinder for at kontorene kan yte formidlingsbistand til «sine» standardbrukere. Vi anbefaler at kontorene får oversikt over ledige ved sitt kontor, på en enklere måte enn i dag. Slik vi vurderer det, kan kontorene som ønsker det, ta kontakt med bruker med informasjon om aktuelle stillinger. Det kan også tenkes at det er potensial for bedre samarbeid mellom NOE og lokalkontorene angående formidling av direkte meldte stillinger til brukere i NOE.

Det er enkelte, mindre detaljer i ansvarsdeling og koordinering mellom NOE og kontorene, som kontorene trekker frem som ulemper. Det handler om NOEs ansvar og rolle når brukerne har spørsmål om kurs eller andre arbeidsrettede tiltak, samt informasjon til kontorene om hvilke vurderinger NOE har gjort når de overfører en bruker. Vi anbefaler at ansvarsdelingen og oppgaver avklares tydeligere på disse punktene.

1 Innledning

Nasjonal oppfølgingsenhet er et virtuelt team av Nav-veiledere som følger opp Nav-brukere med standard innsatsbehov mellom 30 og 59 år fra hele landet. Nasjonal oppfølgingsenhet (NOE) i Nav startet som et forprosjekt i utvalgte fylker i september 2022 og var etablert som landsdekkende enhet ved begynnelsen av 2023. Tidligere fikk brukere med standard innsatsbehov i aldersgruppen 30-59 år oppfølgingen fra de lokale Nav-kontorene. Ved etableringen av NOE ble altså brukerne overført til NOE. Hovedmålene med omorganiseringen er å frigjøre tid ved Nav-kontorene til bedre og tettere oppfølging av brukergruppene som trenger det mest, samtidig som brukerne med standard innsatsbehov får nødvendig oppfølging.

På oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) har Proba samfunnsanalyse evaluert i hvilken grad disse målsettingene er oppfylt, samt hvilke læringspunkter og eventuelle utilsiktede konsekvenser etableringen av NOE har. Rapporten inngår i AVdires beslutningsgrunnlag for hvorvidt denne organiseringen skal videreføres, og eventuelt hvordan.

1.1 Bakgrunn

Alle som registrerer seg hos Nav med behov for arbeidsrettet bistand har rett til en behovsvurdering. Behovsvurderingen munner ut i et vedtak om innsatsbehov (14a-vedtak). Når brukerne registrerer seg hos Nav, svarer de på noen enkle spørsmål om blant annet arbeidsmarkedstilknytning og utdanning. Etter registrering blir brukere i første omgang «profilert» og foreløpig plassert i en gruppe basert på antatt oppfølgingsbehov. Da NOE startet opp ble brukerne profilert til en foreslått innsatskategori på bakgrunn av de opplysningene hen har registrert.¹ Etter profileringen skal Nav-veileder gjøre en selvstendig vurdering, også på grunnlag av annen informasjon, og fatte selve vedtaket.

Det er fire nivåer av innsatsbehov, men det mest relevante skillet i forbindelse med opprettelsen av NOE er skillet mellom de som vurderes å bare ha behov for *standard innsats* på den ene siden, og de som har behov for *situasjonsbestemt, spesielt tilpasset* eller *varig tilpasset innsats* på den andre.

Personer med *standard innsats* blir vurdert å ha gode muligheter til å komme i arbeid uten bistand fra Nav, og kan også ha god nytte av Navs selvbetjeningstjenester. Etter hvert kan det likevel vise seg at noen av brukerne i denne gruppen har et større bistandsbehov enn standard. Vurderingene av innsatsgruppe skal derfor skje løpende, og Nav må vurdere oppfølgingsbehovet på ny hvis det for eksempel kommer ny informasjon i saken. Som regel foregår oppfølgingen av brukere med *standard innsats* gjennom digitale kanaler.

Brukere med større innsatsbehov vil kunne henvises til kortere eller mer langvarige arbeidsrettede tiltak, ha hyppigere dialog med veileder, eventuelt fysiske møter, og i noen tilfeller inkluderer oppfølgingen samarbeid med andre instanser som arbeidsgiver eller helsetjeneste. Oppfølgingen skal være individuelt tilpasset, både i omfang og form.

¹ Da NOE startet opp, ble brukerne profilert til en foreslått innsatskategori på bakgrunn av de opplysningene hen har registrert. Dette ble endret i løpet av prosjektperioden slik at utfallet av den maskinelle profileringen ikke lenger peker på spesifikke innsatskategorier. Profileringsutfallene per november 2024 er 1) Antatt rask overgang til arbeid, 2) Antatt behov for veiledning og 3) Brukeren har oppgitt hindringer, vurder brukerens jobbmuligheter og behov for veiledning.

Personer med *situasjonsbestemt innsats* har utfordringer med å få eller beholde arbeid. Dette kan ha ulike årsaker, for eksempel endringer i arbeidsmarkedet som gjør at etterspørselen etter brukerens kvalifikasjoner er lavere (Kalstø, 2022). Andre årsaker kan være at de ikke har fullført videregående opplæring eller at brukeren ikke har gode nok norskerdigheter (Kalstø, 2022). Oppfølgingen som personer i denne innsatsgruppen får fra Nav kan omfatte tiltak med kortere varighet – for eksempel lønnstilskudd eller kurs – og veiledning om yrkesvalg (Kalstø, 2022).

Personer med *spesielt tilpasset innsats* har nedsatt arbeidsevne, som er slått fast etter en arbeidsevnevurdering (Kalstø, 2022). Samtidig tror man at personen på sikt kan få eller beholde arbeid dersom personen selv, Nav og/eller andre samarbeidsaktører legger ned en innsats (Kalstø, 2022). Innsatsen fra Nav kan omfatte kortvarige og langvarige aktiviteter og tjenester, for eksempel mer omfattende veiledning om yrkesmål eller tiltak. Oppfølging fra Nav gis ofte i kombinasjon med andre virkemidler, for eksempel medisinsk behandling og tilrettelegging (Kalstø, 2022).

Personer med *varig tilpasset innsats* har varig nedsatt arbeidsevne. Mange av dem har uføretrygd.

Brukere som Nav vurderer til standard innsatsbehov antas altså å komme relativt raskt i jobb ved egen innsats. De kan benytte seg av Navs selvbetjeningsløsninger og har i liten grad behov for individuelt tilpasset oppfølging fra Nav. Oppgavene knyttet til å følge opp brukere med standard innsats er antatt å være godt egnet til å sentraliseres og effektiviseres og er bakgrunnen for etableringen av NOE.

En annen del av bakgrunnen for opprettelsen av NOE finnes i Navs virksomhetsstrategi *Nav 2030*, som ble lansert i 2022. Én av tre hovedambisjoner i strategien er «Sammen finner vi løsninger med dem som trenger det mest». I denne ligger det at de som trenger flere og sammensatte tjenester skal få tett oppfølging av Nav, og møte helhetlige tjenester som er tilpasset deres livssituasjon. Opprettelsen av NOE skal bidra til at Nav-kontorene får frigitt tid så de kan gi bedre og tettere oppfølging av brukerne som trenger det mest.

Nasjonal oppfølgingsenhet

Veilederne i NOE er ansatt og plassert på det enkelte Nav-kontor, men står under arbeidsledelse fra fylkesleddet i Nordland, som leder og drifter prosjektet. Det er totalt tilknyttet 25 årsverk til NOE. I tillegg kommer to årsverk til prosjektledelse. De skal gjennomføre alle de oppgavene som er relevante for brukere med standard innsats. Det innebærer å rettlede brukerne til å benytte Navs selvbetjeningstjenester, følge opp brukernes utfylling av mangelfull CV og jobbprofil, bistå med å finne relevante stillinger som brukeren kan søke på, i tillegg til å følge opp jobbsøkeaktivitet og de oppgavene som skal gjøres i saksbehandlingssystemene. Disse oppgavene foregår i hovedsak gjennom digitale kanaler, men enheten kan også gjennomføre kartleggingsmøter over telefon hvis det er behov for det. De skal uansett vurdere bistandsbehovet innledningsvis og løpende dersom de får ny informasjon fra bruker som kan tilsa et større oppfølgingsbehov. Dialogen mellom NOE og bruker foregår i all hovedsak digitalt, ved hjelp av dialogmeldinger i brukerens digitale aktivitetsplan.

Dersom brukeren fremdeles får oppfølging av NOE etter seks måneder, skal medarbeiderne i NOE vurdere om brukeren skal overføres til oppfølging ved sitt lokale Nav-kontor. Dersom NOE ser at bruker er delvis i jobb eller av andre grunner vurderer at bruker ikke har behov for mer oppfølging enn det NOE gir, kan NOE fortsette å følge opp brukeren også etter seks måneder. Medarbeiderne i NOE kan selv bare fatte vedtak om standard innsatsbehov, mens vedtak om høyere innsatsbehov må fattes av veileder ved Nav-kontoret. NOE kan også overføre brukere for ny vurdering av innsatsbehov og

oppfølging på Nav-kontoret før det er gått seks måneder, hvis de får informasjon som tilsier at bruker har større innsatsbehov enn standard.

1.2 Problemstillinger

Den overordnede problemstillingen i prosjektet er å undersøke om etableringen av NOE oppfyller formålet: At brukere med antatt størst behov for bistand får bedre oppfølging, uten at det brukes mer ressurser totalt sett og uten at det påvirker NOEs målgruppe negativt. Vi har formulert følgende problemstillinger for prosjektet:

- 1) Sparer etableringen av NOE tid ved lokalkontorene? Blir samlet tid på oppfølgingen av NOEs målgruppe redusert?
- 2) Hvordan blir eventuell frigjort tid brukt? Gir frigjort tid bedre oppfølging av brukergrupper med høyere bistandsbehov?
- 3) Får brukere som blir fulgt opp av NOE endret oppfølging, relativt til standardbrukere før etableringen av NOE? Klarer Nav å spare tid på oppfølgingen av målgruppen uten at det påvirker NOEs målgruppe negativt?

En viktig del av prosjektet har vært å undersøke organisering og oppgaver i NOE, samt erfaringer blant de ansatte i NOE. Prosjektet belyser også utilsiktede konsekvenser og andre erfaringer som både ansatte i Nav-kontorene og ansatte i NOE har med etableringen av NOE. Dette kan være både positive og negative konsekvenser.

Sparer etableringen av NOE tid?

For at etableringen av NOE skal ha den tilsktede virkningen, må det frigjøre mer tid ved lokalkontorene enn den tiden som blir brukt ved NOE. Vi måler endringer i tidsbruk, og undersøke årsaker til at NOE eventuelt ikke sparer tid.

Nav fylkene og kontorene har betydelig autonomi når det gjelder hvordan de organiserer arbeidet, og mange av dem hadde allerede før NOE vurdert det som mest effektivt å spesialisere den første behovsvurderingen og oppfølgingen av brukere med standard innsats i egne enheter – på fylkesnivå eller lokalt. En del Nav-kontorer hadde for eksempel en spesialisert funksjon/enhet eller dedikerte veiledere med ansvar for oppfølging av brukere med standard innsats (og «screening» av brukere til en nærmere vurdering og oppfølging). Det er derfor et spørsmål om NOE effektiviserer dette arbeidet i enda større grad enn kontorene allerede hadde gjort. Vi belyser endringer i tidsbruk og oppfølging som følge av opprettelsen av NOE, og sammenlikner situasjonen med NOE med et alternativ: Hva var situasjonen før NOE, eller hva ville den vært uten NOE? Den mest relevante sammenlikningssituasjonen er den som faktisk eksisterte før NOE.

Hvordan blir eventuelt frigjort tid brukt?

For at kontorene skal få utnyttet frigjort tid i tråd med målsettingene, er det behov for en gjennomgang av ansattes oppgaver, særlig de ansatte som får en stor del av sine tidligere oppgaver overført til NOE. Ved etableringen av NOE ble lederne ved Nav-kontorene anbefalt å gjennomføre grundige prosesser for omfordeling av oppgaver, selv om prosjektet formelt er et prøveprosjekt med to års varighet. I et informasjonsskriv til ledere ved Nav-kontor fra Arbeids- og velferdsdirektoratet beskrives en stegvis prosess for å omfordele oppgavene ved Nav-kontorene. Prosessen består av:

- Kartlegging av de ansattes oppgaver, kompetanse og ønsker
- Kartlegging av omfanget av oppfølgingsoppgaver ovenfor de andre brukergruppene
- Ny fordeling av oppgaver på den enkelte medarbeider ved Nav-kontorene

For å besvare spørsmålet om hvordan eventuelt frigjort tid blir brukt, undersøker vi endringer i ressursbruk til oppfølging av brukere med antatt størst innsatsbehov ved lokalkontorene. Vi undersøker rammebetingelsene ved kontorene for å realisere gevinster ved etableringen av NOE, så som antall ansatte og kompetanse.

Vi undersøker også kvaliteten i oppfølgingen som gis til brukere med høyere innsatsbehov enn standard, og hvilke brukergrupper ved kontoret som prioriteres for tett oppfølging. Det finnes en del forskning (se f.eks Ravn og Breddgaard, 2021, Cederløf, 2021 og Huuskonen, 2023) som tyder på at både kvalitet og kvantitet i brukeroppfølgingen har betydning for overgang til arbeid. Hvor hyppig kontakten er, og antall fysiske møter ser ut til å ha betydning for hvilke resultater en oppnår (Jf. Huuskonen 2023). Økt ressurstilgang kan altså gi bedre resultater av oppfølgingen, dersom den fører til mer kontakt mellom veileder og bruker. Hyppig kontakt og fysiske møter er blant faktorene som tilsier en tett oppfølging av bruker. Målet med oppfølgingen som gis er at bruker skal komme i arbeid. Det er vanskelig å isolere effektene av NOE på overgang til arbeid for brukerne som følges opp på kontoret og som har høyere oppfølgingsbehov enn standardbrukere. Av den grunn konsentrerer vi oss om å undersøke endringer i ressursbruk og endringer i kvaliteten i oppfølgingen ved lokalkontorene.

Oppfølgingen av standardbrukere

Etableringen av NOE kan ha hatt både positive og negative konsekvenser for målgruppa. Oppfølgingen kan potensielt bli både mer effektiv og bedre på grunn av spesialisert kompetanse. Det kan føre til for eksempel raskere og/eller hyppigere dialog (f.eks responstid), raskere/mer løpende vurdering av bistandsbehov, at CV-er og jobbprofil fylles ut raskere, flere jobbmatcher osv. Dersom ressursene i NOE er for små, kan det på den annen side gi lenger responstid, manglende vurdering av bistandsbehov underveis, og at brukere med større behov ikke fanges opp.

Vi undersøker hvorvidt brukere i NOE får endret oppfølging, sett i forhold oppfølgingen standardbrukere fikk før etableringen av NOE. Med endringer i oppfølging forstår vi omfanget av, formen på og innholdet i kontakten med Nav. Vi undersøker hvilken oppfølging NOEs målgruppe fikk før etableringen av NOE og hvilken oppfølging de får under NOE. Vi ser også på omfanget av revurdering av bistandsbehov før det er gått 6 måneder samt risikoen for å bli langtidsarbeidssøker. Til sist belyser vi brukertilfredshet.

1.3 Metode

For å besvare problemstillingene har vi brukt en rekke ulike metoder – både kvalitative og kvantitative. I de neste avsnittene beskriver vi datakildene og fremgangsmåten vår samt hvordan vi har brukt dataene. All datainnsamling ble meldt til SIKT, Probas rådgiver i personvern og datahåndtering.

1.3.1 Intervjuer med Nav fylkene

Vi startet prosjektet med å intervjuer nøkkelpersoner ved alle Nav fylkene. Vi intervjuet personer med fagansvar knyttet til oppfølgingsarbeidet og personer med ansvar for implementering av NOE i fylkene. Vi intervjuet 1-3 personer ved hvert av fylkeskontorene på Teams. Formålet med intervjuene var å kartlegge tidligere organisering av oppfølgingen av standardbrukere og ressursbruk, særlig spesialiserte enheter på regions- eller fylkesnivå. Vi innhentet detaljert informasjon om hvilke kontorer som deltok i slike enheter, hvilke brukergrupper de fulgte opp og hvor mange årsverk enhetene omfattet.

Videre undersøkte vi fylkenes forventninger og hypoteser knyttet til etableringen av NOE og erfaringer fra den første fasen hvor brukere i målgruppa ble overført fra kontorene til NOE.

1.3.2 Intervjuer med medarbeidere i NOE

For å få god oversikt over organisering og oppgaver i NOE, har vi intervjuet en stor andel av medarbeiderne i NOE. Vi intervjuet totalt 14 av medarbeiderne i NOE, i tillegg til prosjektleder og nestleder. Vi intervjuet ledelsen både i oppstartsfasen av vårt prosjekt, og mot slutten av prosjektet. Intervjuene ble gjennomført på Teams.

Formålet med intervjuene var å få informasjon om hvordan arbeidet i NOE foregår og hvordan enheten er organisert: Hvordan er medarbeiderne i NOE organisert, hvordan fungerer ordningen med et virtuelt team og digitalt samarbeid? Hvilke oppgaver utfører de ansatte, hvilke oppfølging får brukerne i NOE og hvordan foregår kontakten? Vi undersøkte også erfaringene til ledelse og medarbeidere med arbeidet i NOE, hva som fungerer bra og hva som fungerer mindre bra. I tillegg fikk vi informasjon om endringer i organisering og oppgaver underveis i prosjektperioden.

En del av NOEs medarbeidere hadde erfaring med oppfølging av standardbrukere før NOE ble etablert. Vi undersøkte hvilken oppfølging disse brukerne fikk tidligere og hvordan de mener at denne fungerte sett i forhold til oppfølgingen som NOE gir.

Videre har vi mottatt dokumentasjon om NOEs arbeid, herunder intern evaluering og resultater fra stresstester de har gjennomført. Dette har vi brukt som supplement i våre beskrivelser av NOEs arbeid og organisering. Vi har også hatt møter med ledelsen i NOE underveis i prosjektet og deltatt på to samlinger for alle medarbeiderne i NOE.

1.3.3 Analyse av Navs egne undersøkelser

Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomfører jevnlig flere undersøkelser blant brukere og ansatte. Disse kan belyse hvorvidt opprettelsen av NOE bidrar til å frigjøre tid ved Nav-kontorene til bedre og tettere oppfølging av brukergruppene som trenger det mest, samtidig som brukerne med standard innsatsbehov får nødvendig oppfølging.

Ressurskartleggingen

Nav gjennomfører hvert år en ressurskartlegging eller tidsbruksundersøkelse i uke 36-39 blant et tilfeldig utvalg kontorer, stratifisert etter kontorstørrelse. Kontorene er delt inn i syv strata². I 2023 deltok totalt 95 kontorer med til sammen 1790 statlige og 2177 kommunale årsverk. Alle ansatte ved kontoret, både kommunalt og statlig ansatte, er omfattet av undersøkelsen. De ansatte registrerer sin tidsbruk på ulike arbeidsområder i et standardisert skjema over en periode på to uker. Om lag 4500 ansatte ble kontakt og 50 prosent av utvalget gjennomførte kartleggingen. Svarprosenten er noe høyere blant statlig ansatte (63 prosent) enn blant kommunalt ansatte (38 %). AV-dir vektet resultatene i samsvar med antall årsverk i hvert strata og størrelsen på strataene, slik at resultatene representerer samlet ressursbruk i NAV. I 2023 var NOE et av strataene i ressurskartleggingen.

Vi har brukt estimert tidsbruk fra Navs ressurskartleggingen innenfor arbeidsområdet «Arbeidsrettet oppfølging» til å vurdere hvorvidt etableringen av NOE har ført til tidsbesparelser i Nav.

² 1-Kontor med 0-5 årsverk, 2-Kontor med 5-10 årsverk, 3-Kontor med 10-25 årsverk, 4-Kontor med 25-40 årsverk, 5-Kontor med 40 + årsverk, 6-Kontor i NAV Vestland, 7-Nasjonal oppfølgingsenhet

Det har vært noen endringer i kategoriseringen av arbeidsområder i ressurskartleggingen med noe ulik registreringspraksis før og etter 2022. Det gjør det vanskeligere å sammenligne tidsbruk over tid. Ressursbruken under pandemien var i tillegg svært annerledes enn i normalår. For å vurdere om etableringen av NOE har ført til tidsbesparelser i etaten har vi derfor valgt å kun sammenligne tall for 2022 og 2023, altså året rett før og rett etter etableringen av NOE.

NOEs målgruppe er brukere med standard innsatsbehov i alderen 30-59 år. I ressurskartleggingen er unge under 30 år en egen målgruppe en kan skille ut spesielt, også fordelt per innsatsgruppe. Det gjør at vi mer presist kan beregne ressursbruk for brukere i samme alder som NOE's målgruppe. Basert på data fra ressurskartleggingen sammenligner vi estimert tidsbruk både for alle brukere med standard innsatsbehov og for brukere over 30 år i 2022 og 2023.

Oppfølgingsundersøkelsen

Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomførte i 2022 og 2023 en spørreundersøkelse til Nav-veiledere som følger opp ulike typer brukere. Hensikten var å få mer kunnskap om brukeroppfølging ved Nav-kontorene i forkant av ungdomssatsningen i 2023. Spørsmålene berører både strukturelle og subjektive aspekter ved oppfølgingen, som for eksempel både porteføljestørrelse og veiledernes opplevelse av oppfølgingsarbeidet. Totalt 3243 ansatte svarte på oppfølgingsundersøkelsen i 2023.

Vi har brukt oppfølgingsundersøkelsen til å stille enkelte spørsmål om NOE. Vi har spurt om Nav-veilederne kjenner til opprettelsen av NOE. Veiledere som kjenner til NOE har blitt bedt om å vurdere hvorvidt opprettelsen av NOE har ført til endringer i tidsbruk eller arbeidsoppgaver for dem personlig.

Personbrukerundersøkelsen

Nav gjennomfører årlig en brukerundersøkelse – *Personbrukerundersøkelsen* – blant brukere av Navs tjenester. Undersøkelsen er rettet mot individuelle søkere og mottakere av statlige ytelser, hjelpemidler og/eller som får oppfølgingstjenester fra Nav.

Personbrukerundersøkelsen inneholder en rekke spørsmål om brukernes tilfredshet med Navs tjenester. I perioden 2022-2024 er det 16 000 - 20 000 personer som har besvart Navs brukerundersøkelse hvert år. I 2023 og 2024 inneholder undersøkelsen opplysninger om NOE som oppfølgingsenhet og disse årene har henholdsvis 757 og 758 NOE-brukere besvart undersøkelsen.

Vi har brukt undersøkelsen til å belyse brukertilfredshet i NOEs målgruppe. Vi har prøvd å sammenligne brukertilfredsheten blant NOEs brukere med andre brukere som ligner dem, men siden NOEs brukere er en selektert gruppe, er det vanskelig å si om forskjeller mellom gruppene skyldes oppfølgingen de får eller egenskaper ved brukerne. Dette diskuterer vi nærmere i kapittel 5.7.

1.3.4 Analyse av registerdata

For å analysere om NOEs målgruppe har fått endret oppfølging etter etableringen av NOE, ønsket vi å bruke registerdata hentet fra digital aktivitetsplan – særlig fra dialogene mellom brukere og Nav-veileder. Med slike data kunne vi undersøke hyppighet og «intensiteten» av dialog mellom veileder og brukere med standard innsats. Disse dataene var imidlertid ikke mulig å få utlevert fra AV-dir. Vi har derfor kun tilgang til data fra arbeidssøkerregisteret Arena, med månedsobservasjoner, noe som gir begrensede muligheter for å belyse problemstillingen. Vi har sett på overføring av brukere fra NOE til lokalkontor, eventuelle vedtak om situasjonsbestemt innsats og deltakelse i tiltak. Vi har også undersøkt varigheten av arbeidssøkerperiodene og overgang til jobb. Dataene

er ikke egnet for å belyse eventuelle endringer i oppfølgingen av brukere med større bistandsbehov.

Datagrunnlaget gir informasjon om personkjennetegn og brukernes situasjon («status», innsatsgruppe og eventuelt tiltaksdeltakelse) i arbeidssøkerregisteret fra og med januar 2021 til og med april 2024. Vi har valgt å se på forløp måned for måned fra den måneden brukerne «kom inn i Nav». Målgruppa er definert ved at de var i aldersgruppa 30-59 år, og var registrert med standard innsats i minst en måned,

- uten å ha vært registrert de to foregående månedene, eller
- registrert som «ikke vurdert»³ den foregående måneden, eller
- registrert som sykmeldt den foregående måneden

En person kan starte et slikt løp mer enn én gang. Vi har sett på alle forløp, som dermed kan være noe flere enn antall personer. I datamaterialet er det informasjon om hvilket kontor brukerne er registrert ved, inkludert NOE. I prinsippet kunne vi derfor sammenliknet brukere som først «kom inn» i NOE med den samme målgruppa som først «kom inn» i et lokalkontor. Fordi noen brukere raskt blir overført fra NOE til kontor og vi kun har data på månedsbasis, har vi ikke presis informasjon om hvor alle først var registrert. Vi har derfor valgt å sammenlikne den nevnte målgruppa som kom inn «før» og «etter» etableringen av NOE. For å få sammenliknbare perioder har vi valgt periodene mars-november 2021 og mars-november 2023⁴.

I analysene har vi benyttet såkalt survival-metoder. Disse tar hensyn til at en del forløp er sensurerte, det vil si at vi ikke kan observere alle brukerne fram til en overgang eventuelt skjer. Vi viser «overlevelseskurver» (life tables) som angir den akkumulerte andelen av brukerne som fremdeles ikke har hatt en bestemt overgang, gitt at vi fremdeles kan observere dem (og i noen tilfeller gitt at de fremdeles er registrert i Nav.) I noen tilfeller har vi analysert overgangssannsynlighetene ved hjelp av Cox-regresjon.

1.3.5 Spørreundersøkelse til Nav-kontorene

Vi gjennomførte en spørreundersøkelse rettet mot alle landets Nav-kontorer i april-mai 2024. Det ble sendt to påminnelser. Undersøkelsen ble opprinnelig distribuert til 258 respondenter. Den ble sendt til enhetslederne, men med informasjon om at de kunne videresende den til en avdelingsleder eller liknende.

Vi fikk feilmeldinger for enkelte av e-postadressene og noen av respondentene meldte tilbake at de svarte for mer enn ett kontor. Populasjonen er derfor noe lavere enn 258. 177 respondenter besvarte hele undersøkelsen. I tillegg er det noen som besvarte noen av spørsmålene, og vi har inkludert de av dem som svarte på sentrale spørsmål. I alt 187 svar inngår i datamaterialet, det vil si 72 prosent av de utsendte.

Blant de som svarte var 99 enhetsledere, 58 avdelingsledere, mens 30 oppga at andre på kontoret hadde svart. Det kunne for eksempel være en fagansvarlig. Noen oppga at flere ansatte hadde deltatt i å besvare undersøkelsen.

Formålet med undersøkelsen var to-delt. Vi ønsket å kartlegge kontorenes organisering av arbeidet med oppfølging av NOEs målgruppe *før* etableringen av NOE. Som nevnt

³ Dette er den statusen nye brukere er registrert med inntil de får et 14a-vedtak. NOE har en rutine som tilsier at brukere skal få et 14-a-vedtak innen 48 timer.

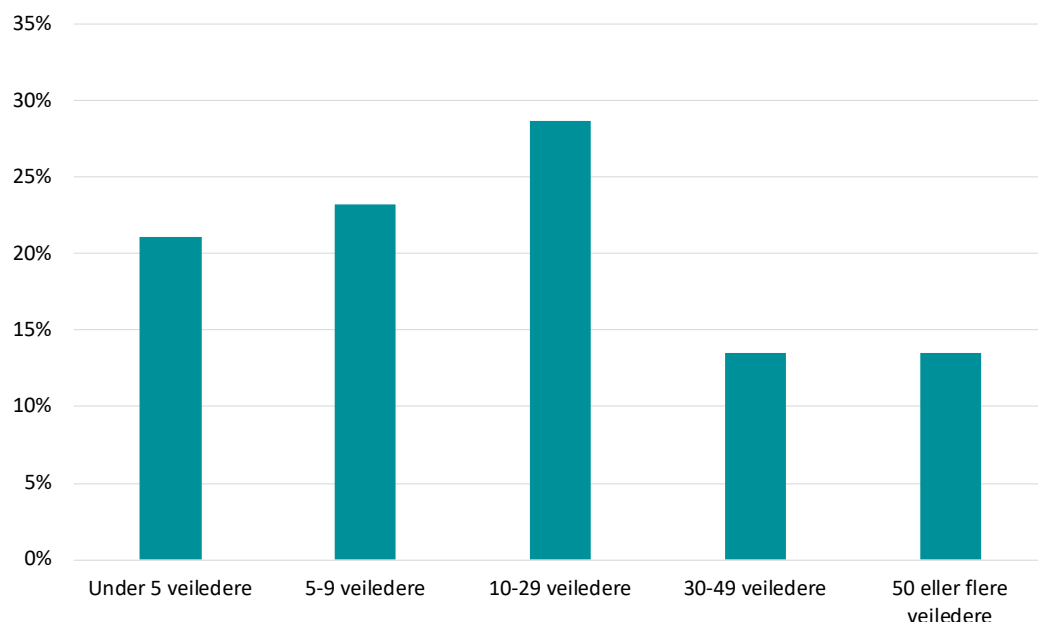
⁴ Vi holder dermed vinteren 2021-22 utenfor «før»-perioden. Nedstengningen i desember 2021 på grunn av koronaepidemien førte til en stor vekst i antall nye permitterte og arbeidsledige generelt. «Etter»-perioden starter på et tidspunkt da NOE var fullt etablert.

hadde en del kontorer allerede en spesialisering av dette arbeidet internt, eller i samarbeid med andre kontorer/fylket. Vi antar at dette ville påvirke i hvilken grad opprettelsen av NOE har frigitt ressurser.

I tillegg ønsket vi å belyse kontorledernes egne oppfatninger om ressursbruken i kontoret, tidligere og i dag, overfor ulike brukergrupper og til ulike aktiviteter. Vi ville også spørre om de mener at kvaliteten i oppfølgingen har endret seg som følge av etableringen av NOE og hvilke grupper og aktiviteter som i så fall har fått ekstra ressurser etter etableringen. Til sist ville vi kartlegge hvordan respondentene vurderte eventuelle hindre for å frigjøre tid ved kontorene samt utilsiktede virkninger av etablering av NOE.

Blant de kjennetegnene ved kontorene som vi antok kunne ha en betydning for mulighetene for å utnytte frigitt tid til å følge opp brukere som har størst behov, var også kontorstørrelse. Vi stilte spørsmål om hvor mange veiledere ved kontoret som primært jobber med arbeidsrettet brukeroppfølging. Svarfordelingen viser den store spredningen i kontorstørrelse:

Figur 1-1 Hvor mange veiledere ved ditt kontor jobber primært med arbeidsrettet brukeroppfølging? (N=185)



1.3.6 Oppfølgingsintervjuer ved utvalgte Nav-kontorer

Vi har gjort intervjuer ved 16 Nav-kontorer. Disse har vi valgt ut basert på svar fra spørreundersøkelsen om erfaringer med NOE. Av spørreundersøkelsen fremgikk det at det var store variasjoner i Nav-kontorenes erfaringer med NOE, og utvalget for intervjuene reflekterer dette.

Vi har valgt ut kontorer som er enige i at de har spart tid ved etableringen av NOE og kontorer som er uenige i dette. Vi har også valgt kontorer med ulike erfaringer med endret kvalitet på oppfølgingen. Videre har vi gjort intervjuer ved store, middels og små kontorer. De hadde også ulik organisering av oppfølgingen av standardbrukere før etableringen av NOE. Et flertall av kontorene i utvalget hadde dedikerte veiledere til standardbrukere før NOE, noe som reflekterer at dette var den vanligste organiseringsformen ved kontorene tidligere (se funn fra spørreundersøkelsen i kapittel 3). Det er også kontorer i

vårt utvalg som hadde en generalistmodell og kontorer som allerede hadde samlet alle standardbrukere i egen enhet for systematisert oppfølging på fylkesnivå. Utvalget er dermed egnet til å belyse variasjonene i hvilke konsekvenser etableringen av NOE har hatt for Nav-kontorene.

Formålet med intervjuene var å få utdypet kontorenes erfaringer med etableringen av NOE: Hva har ført til at kontorene sparer tid? Hva har eventuelt gjort at de ikke sparer tid? På hvilken måte har kontorene unyttet den frigjorte tiden og hva har vært grunner til at de ikke har fått utnyttet den? Hvilke grupper prioriteres for tett oppfølging ved kontorene, og har etableringen av NOE ført til at disse har fått tettere oppfølging? Vi ville også få kontorenes synspunkter på andre, utilsiktede, konsekvenser av NOE – positive og negative.

1.4 Samlet analyse og bruk av datamaterialet

I prosjektet har vi hatt flere ulike datakilder, både kvantitative og kvalitative. I de følgende kapitlene bruker vi de datakildene som er best egnet til å belyse hver av problemstillingene vi behandler. For de fleste av spørsmålene i rapporten har vi flere datakilder som er relevante, og vi viser hvordan funn fra ulike datakilder støtter opp under hverandre – eller eventuelt er i motstrid. Ingen av datakildene alene gir grunnlag for å fastslå at endringer vi observerer er forårsaket av etableringen av NOE. De konklusjonene vi trekker, er basert på det samlede datamaterialet.

2 Organisering og oppfølging i NOE

I dette kapitlet beskriver vi først etableringen av NOE og hvordan brukerne i NOEs målgruppe ble overført fra kontorene til NOE, samt erfaringer fra etableringsfasen. Deretter beskriver vi organiseringen av oppgaver og ansatte i NOE samt hvilke endringer og utprøvinger i organisering og arbeidsmetoder som de har gjort underveis. Vi viser også hva NOEs oppfølging av standardbrukere består i og hvilke oppgaver NOEs medarbeidere gjennomfører ved ulike milepæler i brukerløpet. Til sist beskriver vi hvilke vurderinger NOE-medarbeiderne gjør ved overføring av brukere til lokalkontoret og når i brukerløpet NOE-brukere eventuelt blir overført.

I kapitlet har vi også tatt med NOE-medarbeidernes egne erfaringer med organiseringen og oppfølgingen.

Hvilken oppfølging brukerne får ved lokalkontoret *etter* overføring fra NOE omtales i kapittel 5. I kapittel 5 vurderer vi også om oppfølgingen av standardbrukere er endret som følge av etableringen av NOE.

2.1 Etableringen av NOE

NOE startet som et forprosjekt i utvalgte fylker i september 2022 og var etablert som landsdekkende enhet ved begynnelsen av 2023. Fra dette tidspunktet ble alle brukere i alderen 30-59 år, som i profileringen får forslag om standard innsatsbehov og ikke har reservert seg mot elektronisk kommunikasjon, overført til NOE. Dette inkluderer følgende grupper:

- Ordinære eller permitterte arbeidssøkere
- Enslige forsørgere som er arbeidssøkere
- Ferdig avklarte brukere med uføretrygd med gode muligheter i sin restarbeidsevne
- Kortvarig sykmeldte uten arbeidsgiver hvor helsen ikke påvirker mulighetene for arbeid

I den første driftsfasen i januar – september 2023 mottok NOE ifølge våre informanter mellom 15 000 og 20 000 nyregistrerte brukere, som blir direkte henvist til enheten ved registrering som arbeidssøker digitalt. I denne første driftsfasen ble i tillegg omtrent like mange brukere overført fra lokalkontorene til NOE. Ifølge NOEs egen midtveisevaluering, krevde dette omfattende samhandling (NOE midtveisevaluering, januar – september 2023). Nav-kontorene gjorde en vurdering av brukernes innsatsnivå og overførte standardbrukere til NOE. I denne fasen ble det ifølge informantene i NOE lagt ned mye arbeid i å opparbeide en felles forståelse mellom NOE og kontorene om kriteriene for standard innsatsnivå og å etablere gode rutiner for å koordinere oppfølgingen av brukerne.

Erfaringer fra etableringsfasen

Ledere og medarbeidere i fylkene, NOE og Nav-kontorene beskriver at koordineringen av ansvaret for standardbrukerne hovedsakelig har fungert godt. I etableringsfasen av NOE i 2023 var det likevel noe friksjon mellom NOE og kontorene. Dette handlet først og fremst om ulik forståelse av ansvarsdelingen for brukerne. Det var også enkelte av Nav-kontorene som mente at standardbrukere ville få dårligere oppfølging av NOE enn de hadde hatt tidligere, mindre markedsarbeid, og de fryktet at lokalkontorene ville miste den helhetlige oversikten over brukerne. En leder ved et Nav kontor beskriver:

Det var mye frustrasjon (ved kontoret) i starten. Vi var usikre på hvordan innbyggere ble ivaretatt (...) Vi ønsket å kjøre fysiske jobbkubber og ville dra ut de i NOE til å delta, men det var ikke lett. Vi var i dialog med NOE og har fått på plass grensesnittet. Vi fikk lov til å ta inn noen fra NOE da, men ikke siden den gang. Nå overlater vi til NOE å følge opp og konsentrer oss om våre. Det er knirkefritt nå og opplever ikke at det er et tema lenger.

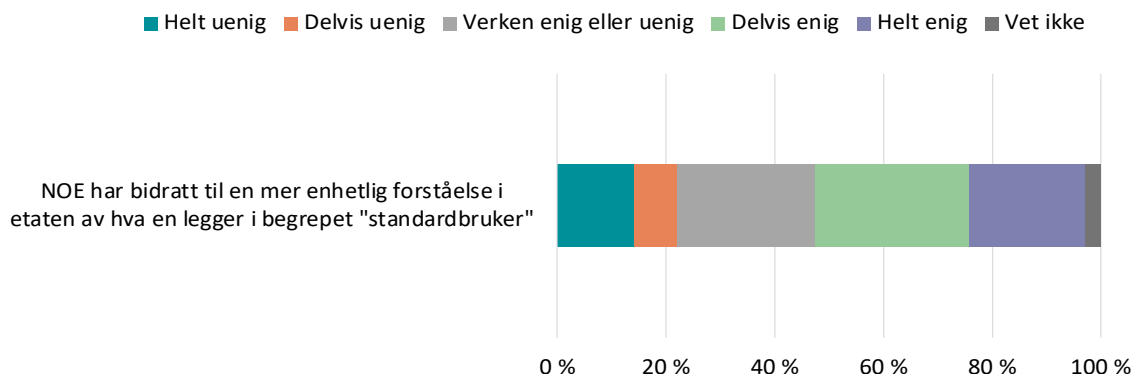
Både ledere ved kontorene og medarbeidere i NOE beskriver at det var kontorer som i den første fasen ikke hadde god nok informasjon om NOE sitt mandat. Det fremgår av intervjuene at dette bedret seg gjennom etableringsfasen. Spørsmål og uklarheter som fylkene fikk fra kontorene, avtok ganske raskt. I starten kom også en del spørsmål om hvilke brukere som skal anses som standardbrukere, men også dette fikk kontorene, NOE og fylkene en omforent forståelse av etter hvert. Flere trekker frem at ledelsen i NOE har vært proaktive, tilgjengelige og på tilbudssiden med å forklare hva NOE gjør. Dette har bidratt til at misforståelser har blitt oppklart så tidlig som mulig. Også Nav-kontorene mener at dialogen med NOE er god. Samtidig erfarer en del av Nav-kontorene at oppgavedelingen med NOE kan bli bedre. Vi omtaler Nav-kontorenes erfaringer med koordineringen nærmere i kapittel 5.

«Nasjonal opprydningsenhet»

I arbeidet med å overføre saker fra kontorene til NOE, fikk kontorene også «ryddet benkene» og satt brukerne til riktigere innsatsnivå. Noen av fylkesinformantene tror dette bidrar til at Nav-veilederne jobber «riktigere». En viktig gevinst som samtlige trekker frem, er treffsikkerheten i oppfølgingsløpet. Etableringen av NOE har fremtvinget endrede oppfatninger om hva som skal være en bruker med standard innsats og medført at flere brukere har gått fra å være standard til situasjonsbestemt.

Dette var også tema i spørreundersøkelsen. Vi ba respondentene si seg enige eller uenige i påstanden «NOE har bidratt til en mer helhetlig forståelse i etaten av hva en legger i begrepet standardbruker.» Vi ser av figuren under at et flertall sier seg helt eller delvis enige i utsagnet, men det er også en god del som ikke har noen klar formening om dette. Litt over 20 prosent sier seg helt eller delvis uenige i utsagnet.

Figur 2-1 «NOE har bidratt til en mer helhetlig forståelse av hva en legger i begrepet standardbruker». Andel enige og uenige.



2.2 Organiseringen av NOE

Veilederne i NOE er ansatt og plassert på det enkelte Nav-kontor, men står under arbeidsledelse fra fylkesleddet i Nordland, som leder og drifter prosjektet. NOE utgjør på denne måten et «virtuelt team». NOE har i utgangspunktet 25 årsverk, men med mulighet for oppskalering. Én er prosjektleder, én er faglig leder og tre er teamledere.

2.2.1 Teamene i NOE

Medarbeiderne i NOE har arbeidsplass på ulike lokalkontorer og samarbeider digitalt. Fra 1. mars 2024 har NOE vært organisert i tre ulike team. Ett av teamene er spesialisert på mottak og kartlegging av brukere, mens de to andre jobber med oppfølging av standardbrukerne. Hvert team har en teamkoordinator. Videre er det felles fagkoordinator for alle team, som rapporterer til prosjektleder. Hvert team har 5 – 12 årsverk.

Medarbeiderne i NOE er rekruttert fra lokalkontorene, spredd ut geografisk, og mange har lang erfaring med oppfølging av ulike brukergrupper hos Nav. Samarbeidet i NOE foregår digitalt, og brukere blir tildelt et team, heller enn én veileder. Oppgaver blir dermed håndtert av første ledige medarbeider. Målet er at dette skal gi brukere lik oppfølging uavhengig av lokalkontor og den enkelte veileder. Det skal også sikre rask respons og at brukerne får den oppfølgingen og informasjonen de skal, til riktige tidspunkter.

Teamene har gjerne et treffpunkt på starten og slutten av dagen i digitale kanaler, men kommuniserer også utenom ved behov. Det har vært tre fysiske samlinger for medarbeidere i løpet av prosjektperioden.

2.2.2 Justeringer i organisering i prosjektperioden

Ledelsen i NOE formidler at de fortløpende tester ut ulike organiseringer av medarbeidere og oppgaver. Det er satt opp jevnlige rapporteringstidspunkt i prosjektet, og faste evalueringer hvor nye tiltak blir vurdert.

Som følge av evalueringer er det satt i gang en rekke tiltak i prosjektperioden, hvorav sentrale justeringer er:

- Det er etablert et mottaksteam for å spesialisere kartleggingen av brukerne
- Interne evalueringer pekte på behov for bedre tekniske løsninger, og i en periode hadde prosjektet en arbeidsgruppe for å se på dette.
- Det er gjort flere justeringer av arbeidsform og innhold i oppfølgingen. Det er testet fellesøkter for oppgavehåndtering, for å effektivisere arbeidet. Videre er det innført en felles arbeidsoversikt i Excel som skal sikre at ikke medarbeidere gjør samme oppgave parallelt, slik som å svare ut melding fra bruker.
- Innhold i oppfølgingen er også justert. Tidsintervall for kontakt med brukere er justert og det er jobbet mye med bruk av CV.
- Interne evalueringer fant at felles forståelse mellom medarbeidere og ledelsen om konsept og prioritering i NOE kunne bli bedre. Det ble utarbeidet tiltak for å sikre felles rammeforståelse, slik som å definere digital oppfølging.
- Det er jobbet for å øke andelen heltidsstillinger og for å koordinere oppgavene til de med deltidstillinger i NOE bedre.

2.2.3 Skalering av NOEs kapasitet

NOE er planlagt som en dynamisk organisasjon, i den forstand at enheten kan skalere både oppgaver og bemanning etter hvor mange brukere som har standard innsatsbehov

til enhver tid. Antall brukere med standard innsatsbehov kan variere mye over tid, og kan i stor grad bli påvirket av eksterne faktorer. Dette ble særlig tydelig under koronapandemien. Enhetens kapasitet kan skaleres ved å endre prioriteringen av oppgaver. I en særlig presset situasjon vil enheten kunne prioritere opp å fatte vedtak om standard innsatsbehov, håndtere oppgavene i saksbehandlingssystemene og nedprioritere de øvrige oppfølgingsoppgavene. Gjennom høsten 2023 og vinteren 2024 har antall brukere registrert hos NOE økt fra rundt 12 000 til rundt 17 000 aktive brukere.

Dersom brukermassen i NOE øker betydelig, kan NOE skalere på to ulike måter:

- Ved å redusere antall oppgaver de gjør knyttet til hver enkelt bruker
- Ved å skalere opp bemanning. NOE har tilgang til 5 årsverk i Nordland fylke og 13 årsverk totalt i de andre fylkene, som kan gå inn som medarbeidere i NOE ved behov.

Videre kan bemanningen i enheten økes ved å gjøre bruk av reserveressurser. Som nevnt er enhetens ordinære bemanning på 25 årsverk, men i opprettelsen av NOE var føringen at hvert fylke skulle stille med minimum ett årsverk til enheten pluss en reserveressurs. Ved behov kan det derfor settes inn en gruppe reserveressurser bestående av fem årsverk fra fylkesleddet i Nordland. Disse medarbeiderne kjenner enhetens arbeidsoppgaver og ansvarsområder godt og kan raskt settes inn som operative ressurser. Dersom situasjonen krever det, kan det også settes inn en gruppe medarbeidere bestående av ytterligere 13 årsverk. Dette er reserveressursene fra de øvrige fylkesleddene. Disse medarbeiderne holdes stort sett orientert om NOEs arbeid, og vil kun trenge begrenset opplæring før de kan bidra som operative ressurser i enheten.

I januar og september 2024 gjennomførte hele organisasjonen en stresstest. Første test var for å vurdere hvor mange brukere NOE kan følge opp før de enten må redusere antall oppgaver eller øke bemanningen. Under stresstesten ble ett teams portefølje betydelig økt i en begrenset periode. Den andre testen handlet om bruk av reserveressurser. NOE har reservepersonell i hvert fylke, og det ble testet hvor raskt reservene kan bli satt inn i arbeidet og hvor mye de klarer å produsere selv. Det ble også testet hvordan medarbeiderne i NOE prioriterer oppgaver ved økt arbeidsmengde. I NOEs evalueringsrapporter fra stresstestene blir det konkludert med at enheten har kapasitet til å håndtere en vesentlig økning i antallet brukere. Ifølge informantene i NOE viste testene at enheten kan håndtere 125 000 brukere i ordinær drift, og 250 000 med en nedprioritering av noen av oppgavene. Dette er tall uten bruk av reserver. Det vil altså si en vesentlig økning fra antallet brukere NOE håndterer i en normalsituasjon.

2.2.4 Medarbeidernes erfaringer med organiseringen

Medarbeiderne i NOE er i hovedsak fornøyde med organiseringen av arbeidet i NOE. De opplever at organiseringen i digitale team har fungert godt. Enkelte erfarer imidlertid at ledelsen er langt unna medarbeiderne. En sier at ledelsen «er ute i horisonten». Videre er det enkelte som tar opp at organiseringen i digitale team på sikt kan gi økt belastning på den enkelte medarbeider. Organiseringen gjør at medarbeiderne går glipp av «kaffepraten på jobb, hvor mye informasjon og støtte blir utvekslet. Videre kan mye hjemmekontor og avstand til ledelsen gi utfordringer med tilpasning av arbeidsstasjon. Samtidig er det også medarbeidere som fremhever at muligheten til selvstendig arbeid og hjemmekontor er en stor fordel, og at det kan passe for personer som har behov for tilrettelegging.

Videre uttrykker flere et ønske om bedre tilpassede og mer stabile digitale verktøy i arbeidet. En sier:

Vi må gjøre mye manuelt arbeid for å kompensere for at de digitale verktøyene ikke fungerer.

Medarbeiderne beskriver også at arbeidsoppgavene i NOE krever en god del arbeidserfaring fra Nav, og enkelte tar opp risiko for at standardisering av oppgaver over tid kan være lite utfordrende nettopp for medarbeidere med mye erfaring. På intervjuetidspunktet uttrykte likevel flertallet at de trivdes med arbeidsformen.

Medarbeiderne i NOE erfarer selv at tidsbruken i NOE er effektiv. Hvert team tar oppgaver knyttet til et høyt antall brukere.

2.3 Brukeroppfølgingen i NOE

NOEs oppgaver starter med en behovsvurdering av alle brukere som overføres til NOE. Oppfølgingen av brukere foregår stort sett digitalt, gjennom standardiserte digitale meldinger og svar. I de neste avsnittene beskriver vi innholdet i oppfølgingen av brukere i NOE, slik vi har fått det presentert fra NOEs medarbeidere.

2.3.1 Overføring av brukere til NOE

Brukere blir overført til NOE på to måter: Gjennom Navs profileringsløsning og fra Nav-kontorene.

Gjennom Navs profileringsløsning blir det automatisk foreslått et innsatsbehov⁵ for brukere som registrerer seg som arbeidssøkere på nav.no.

Profileringen blir gjort ut fra hva arbeidssøkeren registrerer av opplysninger på fem områder: Arbeidsmarkedstilknytning, helsesituasjon, andre forhold slik som språk eller boforhold, yrkesaktiv alder og utdanning. I tillegg skal brukere selv oppgi om de har spesielle utfordringer. Videre blir registrerte opplysninger på disse områdene kombinert med data fra Aa-registeret om personen har vært sammenhengende i arbeid i mer enn seks av de siste tolv månedene (Fafo, 2023).

Løsningen plasserer brukerne i en av følgende tre brukerprofiler:

- *Standard innsats.* Brukeren har ikke oppgitt noen utfordringer og forventes derfor å stort sett være selvhjulpen.
- *Situasjonsbestemt innsats.* Brukeren har mangelfull formell kompetanse og/eller liten arbeidsmarkedstilknytning og er forventet å trenge noe hjelp fra Nav.
- *Behov for arbeidsevnevurdering.* Brukeren har oppgitt utfordringer og det er forventet at brukeren kan ha større bistandsbehov som må utredes av Nav. Brukerprofilen tilsier at brukeren kan ha behov for innsatsnivået «spesielt tilpasset innsats, som er det høyeste innsatsnivået hos Nav.

Dersom brukeren blir profilert til *standard innsats* (og er i aldergruppa 30-59 år) blir brukeren automatisk henvist til NOE, hvor mottaksteamet gjør en egen vurdering av riktig innsatsnivå. Dersom NOE vurderer at brukeren skulle hatt et høyere innsatsnivå blir brukeren sendt videre til sitt lokale Nav-kontor for videre oppfølging der.

NOE får også henvist brukere fra de lokale Nav-kontorene. Kontorene gjør som NOE en egen vurdering etter at brukeren er henvist til dem fra profileringsløsningen. Dersom

⁵ Dette ble endret i løpet av prosjektperioden slik at utfallet av den maskinelle profileringen ikke lenger peker på spesifikke innsatskategorier. Profileringsutfallene per november 2024 er 1) Antatt rask overgang til arbeid, 2) Antatt behov for veiledning og 3) Brukeren har oppgitt hindringer, vurder brukerens jobbmuligheter og behov for veiledning.

kontoret vurderer at brukeren er standardbruker, henviser de brukeren videre til NOE. Det kan også skje at kontorene endrer innsatsplassering underveis i et brukerløp, slik som fra situasjonsbestemt til standard innsats, og da henviser brukeren videre til NOE.

2.3.2 Innhold i oppfølgingen

NOE følger i stor grad en standardisert oppfølgingsmodell, hvor brukerne får ulik informasjon og spørsmål ved faste milepæler i oppfølgingsløpet. Den første oppgaven er en kartlegging av brukerne.

Mottak

Mottaksteamet i NOE kartlegger brukere som er henvist til NOE fra Navs profileringsløsning eller fra Nav-kontorene. Teamet ser etter «røde flagg» i registrerte opplysninger om brukere, som kan indikere et annet innsatsnivå enn standard. Medarbeiderne beskriver at de blant annet ser på historikk i Nav, om bruker har vært langtidsledig og sykdomshistorikk. Teamet fattet deretter 14a-vedtak, altså vedtak om brukers innsatsnivå. NOE kan bare fatte vedtak om standard innsatsbehov. Dersom medarbeiderne vurderer at bruker kan ha større behov enn standard, skal brukeren overføres til Nav-kontoret for en nærmere vurdering. I perioder med høy pågang har også oppfølgingsteamene fattet 14a-vedtak. NOEs mål er å fatte slikt vedtak innen 48 timer.

Oppfølgingen

Oppfølgingen i oppfølgingsteamene er standardisert gjennom tydelig definerte oppgaver og innhold. Medarbeiderne kontakter brukere etter 4 uker med oppfordring om å legge inn CV i Navs systemer, dersom det ikke allerede er gjort. Deretter er det et fast kontaktpunkt etter tre måneder i henhold til fastsatte retningslinjer. Her får brukeren innspill til videre jobbsøk gjennom en standardisert melding, som illustrert i Figur 2-2 under.

Figur 2-2 Oppfølgingsmelding til brukere etter tre måneder (skjermdump NOE)

Hei,

Du har vært jobbsøker i en tid nå, og vi ønsker å gi deg noen innspill som kan være til hjelp i prosessen. Kanskje noen av dem er uprøvd?

NAV har et gratis digitalt jobbsøkerkurs som er varmt anbefalt fra andre arbeidssøkere. Les mer om kurset her: <https://www.nav.no/digitalt-jobbsokerkurs> og bare svar på denne meldingen om du ønsker å delta.

NAV mottar forespørsler fra en del arbeidsgivere som er ute etter nye ansatte. Det er derfor viktig at du har en oppdatert CV hos NAV slik at vi kan koble deg til disse mulighetene.

Her kan du se en video som viser steg for steg hvordan du registrerer din CV og jobbønsker: <https://vimeo.com/778413745>

Kjenner du til muligheten for å få gratis karriereveiledning hos www.karriereveiledning.no ?

Håper du kan finne litt nytte i dette.
Lykke til videre i jobbsøkingen!

Hilsen NAV

Nyttige lenker:
<https://arbeidsplassen.nav.no/slik-skriver-du-en-god-cv>
<https://arbeidsplassen.nav.no/tips-til-jobbsoknaden>
<https://arbeidsplassen.nav.no/superrask-soknad-person>
<https://arbeidsplassen.nav.no/jobbe-i-utlandet>

Vi ser altså at brukerne for eksempel kan få tilbud om digitalt jobbsøkerkurs og de blir oppfordret til å oppdatere CVen sin hos Nav. Videre får brukeren tips om mulighet for karriereveiledning. Kontaktpunktet etter tre måneder krever ikke at bruker svarer eller følger opp Nav sine innspill.

Etter seks måneder tar NOE kontakt med registrerte brukere på nytt gjennom en standardisert melding. På dette tidspunktet blir det krevd svar fra brukeren innen en uke for å vurdere innsatsbehov på nytt. I Figur 2-3 følger eksempel på digital dialog med brukeren etter seks måneder.

Figur 2-3 Oppfølgingsmelding og dialog med bruker etter seks måneder (skjermdump fra NOE)

Hei, Julie Marie Kan du fortelle oss litt om hvordan det går med jobbsøkingen din? Vi vil gjerne vite om: 1. Har du søkt på mange stillinger, og om du har vært nære på å få en eller flere av de? 2. Tror du at snart er ute i ønsket stillingsprosent? Hvorfor, hvorfor ikke? NAV sin vurdering per nå er at du har gode muligheter til å komme i arbeid på egen hånd, og at du kan klare deg med våre digitale tjenester. Vi vil gjøre en ny vurdering etter at vi har fått mer informasjon fra deg. Vi ber om tilbakemelding så snart som mulig, men senest innen en uke. Hilsen NAV	Hei, og takk for oppfølging! Jeg har sendt flere søknader og vært i dialoger. Jeg er ganske sikker på at det vil løse seg snart for meg. Igjen, takk! Hei, Julie Takk for svar. Basert på det du forteller vurderer vi at du kan klare deg videre med våre digitale tjenester. Ta kontakt om situasjonen din endrer seg eller det er noe du trenger hjelp med i jobbsøkingen, så vil vi gjøre en ny vurdering. Vi ønsker tilbakemelding fra deg og håper du har 1-2 minutter til å svare på en anonym undersøkelse om den siste dialogen med oss. https://www.survey-xact.no/LinkCollector?key=WZVC4U7QLP9J Hilsen NAV
---	---

Vi ser av meldingene at NOE etter seks måneder forespør opplysninger om jobbsøk og forventet jobbsituasjon fremover. Dersom NOE vurderer at brukeren kan ha behov for et høyere innsatsnivå sender de brukeren tilbake til sitt lokale Nav-kontor for vurdering. Dersom brukeren er nærme jobb eller er delvis i jobb og fortsatt er vurdert som standardbruker, beholder NOE brukeren i sin portefølje. NOE kan altså fortsette å følge opp brukeren også etter seks måneder.

Etter 9 måneder er det et ytterligere kontaktpunkt. NOE sender nå en tilpasset melding til hver enkelt bruker og det blir krevd svar fra brukeren på denne innen en uke for å vurdere innsatsbehov på nytt. Figur 2-4 viser eksempel på en melding som kan bli sendt ut etter 9 måneder, men på dette tidspunktet blir teksten altså tilpasset den enkelte.

Figur 2-4

Oppfølgingsmelding til brukere etter 9 måneder (skjermdump fra NOE)

Hei igjen,

Vi var i kontakt med deg for en liten tid tilbake. Vi ser at du fører timer på meldekortet ditt nå (sett inn: men ikke så mange timer/men litt varierende uke for uke/men det er en stund siden sist du førte timer). Vi ønsker å minne deg på at vi har noen virkemidler og tips som kanskje kan hjelpe deg. Disse kan du lese mer om i meldingene vi tidligere har sendt deg.

Vi vil også oppfordre deg til å:

- Gå i dialog med din arbeidsgiver om mulighet for å øke stillingsprosenten
- Aktivt lete etter nye stillinger på arbeidsplassen.no

Du kan lese mer om Nav sine tjenester her.

Ønsker du hjelp fra Nav for å søke jobber, eller ønsker å høre mer om hvilke tiltak som kan være aktuelle for deg, er det bare å ta kontakt med oss her i dialogen.

Hilsen Nav

Det er også faste oppfølgingspunkter for permitterte, og NOE sender ut melding til permitterte som har meldt om endret situasjon, for eksempel om de har sagt opp jobben og ikke har en ny jobb å gå til. Meldingen er i hovedtrekk lik standardisert melding til alle brukere etter seks måneder og forspør om brukeren søker jobber og når brukeren forventer å være i jobb. Permitterte får i tillegg spørsmål om det er forhold som gjør det vanskelig å søke jobb eller være i fulltidsjobb. Det blir krevd svar på meldingen innen en uke for å vurdere innsatsbehovet på nytt. Videre får alle som mister arbeidsforhold mens de er registrert hos NOE en egen kartlegging og vurdering av innsatsbehov.

Utover dette oppgir medarbeiderne i NOE at de løpende håndterer oppgaver i saksbehandlingssystemene Arena, Gosys og Modia knyttet til brukerne og dialog med kontorene. Ved behov gjennomfører de kartleggingsmøter med brukerne og følger opp jobbsøkningsaktiviteter. Noen av medarbeiderne oppgir at de også har bidratt med jobbmach. NOE driver imidlertid ikke systematisk markedsarbeid og gir ikke tilbud om tiltak utover digitalt oppfølgingstiltak. Dersom brukerne har ønske om slik oppfølging for arbeid eller tiltak blir saken sendt til lokalkontoret for en vurdering.

Dialog med brukerne

Dialogen med brukerne i NOE skjer hovedsakelig gjennom de standardiserte meldingene som vist over og eventuell påfølgende digital kommunikasjon med brukeren. Veilederne skal imidlertid vurdere sakene individuelt, og eventuelt tilpasse meldingene de sender til den enkelte. Informantene i NOE opplyser at slik tilpasning i hovedsak skjer når de svarer ut spørsmål fra brukerne.

Brukerne tar oftest kontakt med spørsmål om økonomi, ønske om kurs eller lignende. NOE sender da brukeren videre til lokalkontoret for en vurdering. Gjennomsnittlig svartid er ifølge NOEs egne tall 11-14 timer.

Medarbeiderne beskriver også tilfeller hvor de kontakter brukeren på telefon. Det kan være ved manglende svar på digital standardmelding eller dersom brukeren har spørsmål som enklest blir avklart med en samtale. Det varierer mellom medarbeiderne hvor ofte de har samtaler med brukerne, fra de som oppgir at det skjer sjelden til de som oppgir at de har samtaler med brukerne daglig. Medarbeiderne peker på at å forbedre digitale løsningene kan bidra til mer effektiv håndtering av henvendelser. Dersom Nav-

kontoret eksempelvis sender en dialogmelding til en bruker som står registrert hos NOE, vil svaret fra brukeren komme til NOE og ikke kontoret. Medarbeideren i NOE må da legge inn beskjed til kontoret i Gosys om at brukeren har svart på dialogmeldingen, og erfarer at dette kan være tidkrevende.

2.3.3 Medarbeidernes erfaringer med oppfølgingen

Vi spurte medarbeiderne i NOE hva de mener er god oppfølging av standardbrukere. Hovedpunktene som kom frem, var:

- Tillit til at bruker klarer seg selv. Ikke innhente unødvendige opplysninger om privatsituasjon
- Ha sjekkpunkter etter en viss tid for å oppdatere brukers status og tilby bistand ved behov
- Gi brukere verktøy, slik som jobbsøkertips og informasjon om karrieresentre
- Optimalisere digitale løsninger, blant annet for å sende automatiske meldinger til brukere. Det må være enkelt for bruker å fylle ut skjemaer og ta kontakt digitalt.
- Gi profesjonelle og raske svar på henvendelser fra brukere
- Ha et stoppunkt for oppfølgingen på standardinnsats, hvor bruker blir vurdert som langtidsledig.

Medarbeiderne erfarer at oppfølgingen de gir i hovedtrekk oppfyller disse punktene. De erfarer at arbeidet kan bidra til at flere brukere får bedre løp i Nav ved at de blir godt avklart på et tidlig tidspunkt. De erfarer videre at brukerne med standard innsatsbehov får nødvendig oppfølging og at oppfølgingen er bedre og mer effektiv enn før opprettelsen av NOE. Medarbeiderne oppgir også at NOE gir tillit til brukerne, og de fremhever særlig at brukerne får raske svar ved henvendelser.

Medarbeiderne fremhever videre at oppfølgingen i NOE fungerer godt for riktig målgruppe, altså for brukerne som i all hovedsak skal klare seg selv. Riktig innledende vurderingen av innsatsnivå er et avgjørende suksesskriterium. For brukere med behov for mer oppfølging vil standardiseringen i NOE være utfordrende.

Videre peker medarbeiderne på at selv om standardisering er en suksessfaktor i NOE, innebærer organiseringen også utfordringer. Standardmeldinger kan være frustrerende for brukerne. En medarbeider beskriver at «en (bruker) spurte en gang, snakker jeg med en robot?». Videre er standardmeldinger lite effektive i tilfeller hvor en direkte melding raskere løser problemet.

Flere av medarbeiderne mente på intervju tidspunktet at seks måneders-vurderingen av brukerne bør flyttes litt tidligere i løpet, for eksempel ved fem måneder. På den måten får NOE mer tid til å gjøre vurderingen og innhente informasjon fra bruker før bruker eventuelt skal føres tilbake til kontoret for oppfølging der. Vurderingstidspunktet ble senere endret, og NOEs rutine er å vurdere overføring av brukere til Nav-kontoret etter fem måneder.

Medarbeiderne trekker også frem forhold som den innledende kartleggingen av brukerne ikke fanger godt nok opp eller som det er tidskrevende å innhente informasjon om, herunder norskkunnskaper og sykemeldingshistorikk. Videre har kartleggingen i perioder vært utfordret av begrenset kapasitet:

Hvor godt du gjør 14a-vurderingen kommer an på hvor mye tid du har. Den klare utfordringen er å ha nok tid til å gjøre vedtak og beholde kvaliteten i arbeidet.

Flere av medarbeiderne mener også det er behov for bedre oversikt over endringer i brukernes situasjon underveis i brukerløpet. En mulighet er her å ha flere krav til brukerne. Medarbeiderne har delte meninger om dette, og da særlig når det gjelder krav

om å opprette CV digitalt. I en periode stilte NOE krav til brukerne om at de skulle lage en fullstendig CV. Dette er senere endret til at CV skal være «tilfredsstillende», noe som betyr at en CV med noen åpne felter o.l. ikke vil bli ettergått av NOE. Enkelte medarbeidere vi intervjuer beskriver at CV er en viktig kilde til informasjon om eventuelt høyere innsatsbehov hos brukerne, og tar til orde for å gå tilbake til strengere krav for utfylling av CV. En medarbeider sier:

Hvis folk ikke får til å fylle inn CV, så er det ofte en årsak til det. De som ikke skjønner språket, de måtte henvendt seg til oss. Det samme gjelder de som ikke er digitale.

Andre medarbeidere har opplevd oppfølgingen av CV som unødvendig mas på brukerne, og at dette fremstår uproft og bryter med tilliten til brukerne. En medarbeider beskriver:

Om vi maser på en med master i biologi om å fylle ut CV så er det uproft fra vår side, en person som aldri har stått uten jobb, at vi skal sjekke det opp når de ikke er prioritert for den oppfølgingen.

Ledelsen i NOE oppgir at kravene til CV ble endret nettopp fordi medarbeiderne erfarte det uproft å ettergå dette for jobbsøkere som klarer seg selv, og at en del av brukerne kun manglet et felt eller mindre detaljer i CVen. Kravet ble derfor endret fra fullstendig til tilfredsstillende CV.

Medarbeidere i NOE erfarer at den standardiserte oppfølgingen i NOE sikrer brukerne lik oppfølging til lik tid. Tidligere fikk standardbrukere svært ulik oppfølging ved lokalkontorene, fra tett oppfølging til at brukerne ble liggende «på benken» over lengre tid – ifølge medarbeiderne. Videre erfarer de at den standardiserte oppfølgingen sikrer at brukerne blir raskt og nøye kartlagt, og at plasseringen på innsatsnivå er mer presis enn den var ved lokalkontorene tidligere. Et par av medarbeiderne sier:

Folk får i større grad lik behandling nå og i større grad ivaretatt rettighetene. Det er ikke tilfeldig hvem som får informasjon nå. Vi ser alle.

Det er mye raskere vurdering av 14a (...) og mye, mye nøyere kartlegging. De som skal ha hjelp får hjelp tidligere, det er det viktigste.

Medarbeiderne fremhever at en nøye og lik kartlegging også sikrer at brukerne med høyere innsatsbehov raskt blir «silt ut» og overført til lokalkontoret for en tettere oppfølging.

Enkelte av de vi snakket med, hadde fått høre at ansatte ved lokalkontorer erfarer at brukerne får for lite oppfølging i NOE. De mener imidlertid mye av kritikken handler om manglende innsikt lokalt i arbeidet som blir gjort i NOE. De viser til at veiledere kun ser brukere som «ikke lykkes», når de blir overført tilbake til kontorene. Flere beskriver at ved mindre kontorer kan brukerne likevel ha fått tettere oppfølging enn i NOE. Enkelte stiller her spørsmål ved om oppfølgingen kan ha vært for tett, mens andre trekker frem at på mindre steder kan en tettere oppfølging lokalt være hensiktsmessig.

2.4 Overføring av brukere tilbake til Nav-kontor

Brukerne kan i utgangspunktet bli fulgt opp av NOE i seks måneder og skal deretter følges opp av lokalkontoret. Men dersom brukeren er delvis i jobb, eller NOE av andre grunner vurderer at det ikke er behov for oppfølging ved lokalkontoret, kan brukeren følges opp videre av NOE også etter seks måneder.

Det er noen brukergrupper med standard innsatsbehov som skal følges opp av sitt lokale Nav-kontor, og ikke NOE. Selv om det vurderes at de har «gode muligheter» for arbeid, har de behov for oppfølging og veiledning som NOE ikke tilbyr. Dette gjelder:

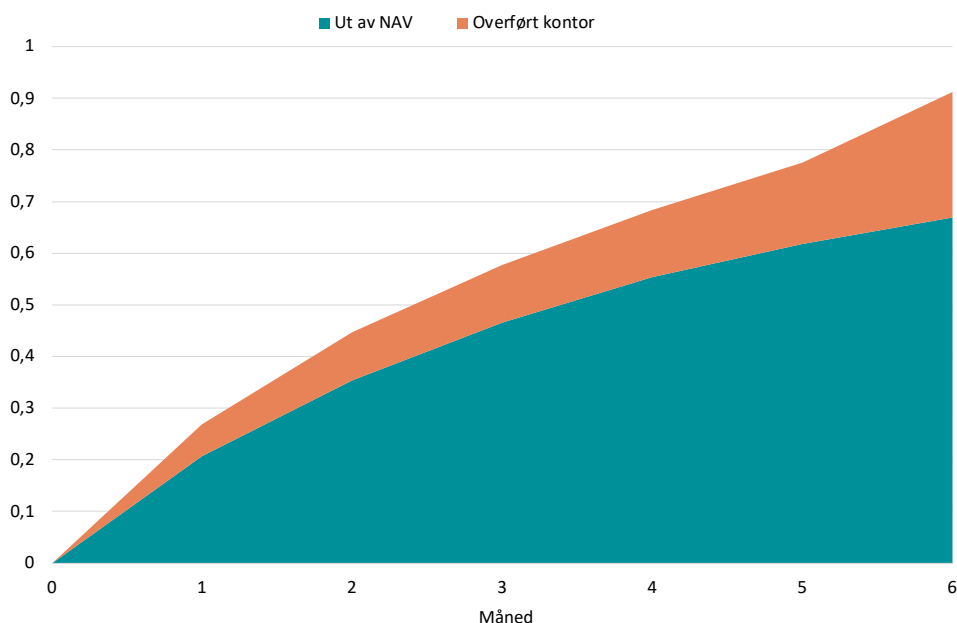
- Brukere som har fått pålagt aktiviteter av kommunal del av Nav som forutsetning for ytelse.
- Brukere som har dagpenger under egenetablering av egen virksomhet
- Enslige forsørgere som ikke er jobbsøker
- Personer som har reservert seg mot digital kommunikasjon i kontakt- og reservasjonsregistret
- Brukere som ikke kan nyttiggjøre seg Navs selvbetjeningsløsninger (nav.no og Nav kontaktsenter) på grunn av manglende digital eller språklig kompetanse

Brukere skal også tilbakeføres til de lokale kontorene dersom NOE underveis kommer frem til at de likevel kan ha et større bistandsbehov.

Når blir brukerne overført fra NOE til Nav-kontor?

I registerdataene har vi undersøkt hvor raskt brukere blir overført fra NOE til kontor. Vi tar utgangspunkt i brukere som var registrert ved NOE i den første måneden vi observerer dem med standard innsats.⁶ I Figur 2-5 har vi inkludert brukere som ble registrert i NOE fram til og med september 2023. Alle disse kan vi observere i minst 6 måneder. Vi ser at det er en stor andel som hver måned slutter å registrere seg. 3-4 måneder etter at de først ble registrert, er det 50 prosent som ikke lenger er registrert i Nav, og det er dermed ikke aktuelt å overføre dem til Nav-kontor. Blant de gjenværende blir noen overført fra NOE til Nav-kontor måned for måned, med en topp ved 6 måneder. Etter 6 måneder er det 9 prosent av den opprinnelige gruppa som er registrert i NOE.

Figur 2-5 Brukere registrert ved NOE fram til og med september 2023. Akkumulert andel som har sluttet å registrere seg og andel som er overført fra NOE til Nav-kontor



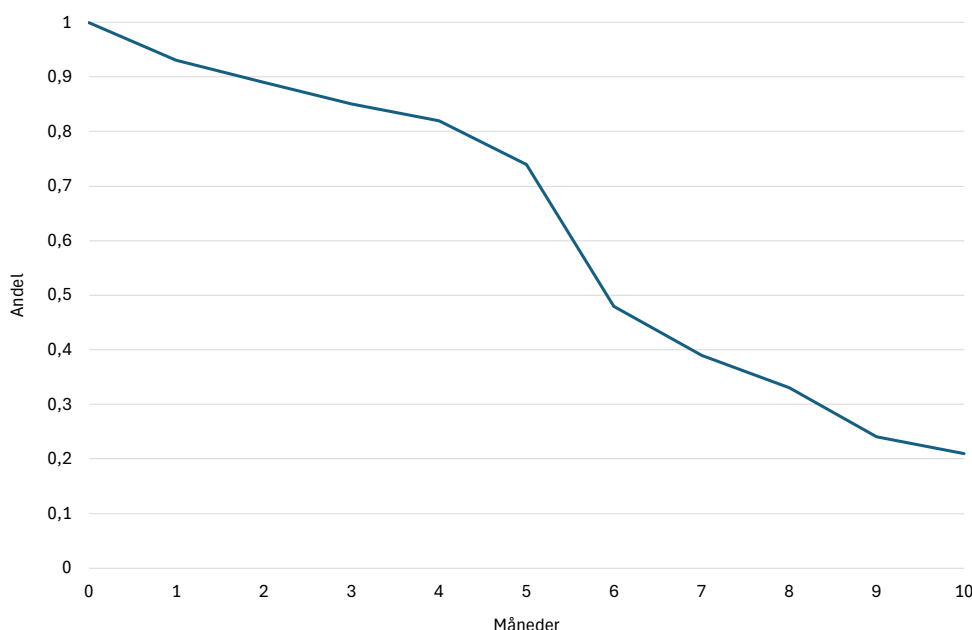
⁶ Vi skal være oppmerksomme på at det er noen brukere vi ikke fanger opp. Det gjelder personer som både har registrert seg og blir overført til Nav-kontoret mellom to månedsobservasjoner. Vi kan derfor overvurdere hvor lang tid det tar før overføringen skjer.

Vi har undersøkt hvordan sannsynligheten («risikoen») for at NOE-brukerne blir overført til Nav-kontor over tid varierer med ulike bakgrunnskjennetegn. Vi benytter da såkalt survival-metoder, som tar hensyn til at en del observasjoner er sensurerte, og vi kan dermed utnytte hele datamaterialet med brukere som ble registrert i NOE.

I Figur 2-6 viser vi måned for måned etter at brukerne ble registrert, den akkumulerte andelen som ennå ikke er overført fra NOE til kontor, *gitt at de ikke allerede er overført eller har sluttet å registrere seg og gitt at vi fremdeles kan observere dem*.

Når vi når den fjerde måneden er den akkumulerte andelen som ennå ikke er overført til Nav-kontor om lag 80 prosent. Deretter blir en stor andel av de gjenværende overført i måned 5-6. Men etter 10 måneder er det fremdeles en del av de som fremdeles er registrert som ikke er overført.

Figur 2-6 *Den akkumulerte andelen av nye brukere i NOE som ennå ikke er overført til lokalt Nav-kontor, gitt at de ikke allerede er overført, eller har sluttet å registrere seg, og at vi fremdeles kan observere dem. Måned for måned. Life table*



Hvordan varierer sannsynligheten for at NOE overfører brukere til lokalkontor med kjennetegn ved brukerne? Ved hjelp av Cox-regresjon finner vi at følgende kjennetegn øker sannsynligheten for å bli overført tidlig, gitt at brukerne ikke har sluttet å registrere seg: Menn, relativt unge, brukere med lavt utdanningsnivå og innvandrere. Brukere som er permittert har særlig lav sannsynlighet for å bli overført tidlig (gitt at de ikke har sluttet å registrere seg). Dette er en gruppe som skal tilbake til arbeidsforholdet de er permittert fra, og blir derfor ikke prioritert av Nav.

2.5 Oppsummering

NOE var etablert som landsdekkende enhet ved begynnelsen av 2023, og fulgte fra dette tidspunktet opp alle brukere i alderen 30-59 år som er profilert til standard innsatsbehov.

Enheten er planlagt som en dynamisk organisasjon, i den forstand at den kan skalere både oppgaver og bemanning etter hvor mange brukere som har standard innsatsbehov til enhver tid. Ledelsen i NOE har fortløpende testet ut ulike organiseringer av medarbeidere og oppgaver i prosjektperioden, blant annet gjennom stresstester. Som følge av dette er det gjort flere justeringer i prosjektperioden, slik som etableringen av mottaksteamet, endret tidsintervall for kontakt med brukerne og tiltak for felles rammeforståelse internt i NOE.

Medarbeiderne i NOE er tilknyttet sine lokalkontorer og samarbeider digitalt. Arbeidet er organisert i fire ulike team, et mottaksteam og tre oppfølgingsteam. Medarbeiderne erfarer at det digitale arbeidet stort sett fungerer godt, og er fornøyde med arbeidsformen. Samtidig gir digitalt arbeid noe avstand til ledelsen, og kan på sikt utfordre faglig utvikling.

Oppfølgingen av brukere foregår også stort sett digitalt, gjennom standardiserte digitale meldinger og svar. Brukere blir overført til NOE på to måter: Gjennom Navs profileringsløsning og fra Nav-kontorene. Det var i etableringsfasen noe friksjon mellom NOE og kontorene om overføringen av brukerne. Dette handlet først og fremst om ulik forståelse av ansvarsdelingen. En viktig gevinst av dette arbeidet er forbedret treffsikkerhet i oppfølgingsløpet. Etableringen har fremtvunget endrede oppfatninger om hva som skal være en bruker med standard innsats og medført at flere brukere har gått fra å være standard til situasjonsbestemt. Videre erfarer ledere og medarbeidere i fylkene, NOE og Nav-kontorene at NOE gir brukerne riktig oppfølging til riktig tid. Det er likevel rom for noe bedre kartlegging ved oppstart i NOE og for å optimalisere videre oppfølging, slik som bedre oversikt over endringer i brukernes situasjon underveis.

3 Har etableringen av NOE ført til tidsbesparelse i etaten?

En sentral problemstilling i prosjektet er om etableringen av NOE sparer tid ved lokalkontorene, og om samlet tid brukt på oppfølging av denne gruppa i Nav er redusert.

Vi har brukt intervjuer med ansatte på fylkesnivå som har ansvar knyttet til oppfølgingsarbeidet og med ansatte ved Nav-kontorene, data fra Navs ressurskartlegging og spørreundersøkelsen til Nav-kontorene for å belyse disse spørsmålene. Innledningsvis i prosjektet kartla vi tidligere organisering av oppfølgingen av standardbrukere. Dette presenterer vi først i kapitlet. Vi har koblet informasjon om tidligere organisering til data fra Navs ressurskartlegging. Vi viser analysen under punkt 3.2. Til sist presenterer vi kontorenes egne erfaringer med tidsbesparelse, og hva som kjennetegner kontorer som erfarer at de har spart tid og kontorer som ikke har det.

3.1 Oppfølging av standardbrukere: tidligere organisering

Når vi vurderer tidsbesparelse som følge av opprettelsen av NOE, må vi ta hensyn til hvordan oppfølgingen av standardbrukere var organisert tidligere. Vi har kartlagt dette på fylkes- og kontornivå.

3.1.1 Fylkesnivå

Vi har kartlagt hvordan oppfølgingen av brukere med standard innsatsbehov var organisert i Nav fylkene forut for etableringen av NOE. Dette er viktig nullpunktsinformasjon, altså hva vi skal sammenlikne resultatene for NOE med. Kartleggingen er basert på intervjuer med representanter for alle Nav fylkene.

Tabell 3-1 under viser informasjonen vi har fått om tidligere organisering i fylkene. Vi beskriver hvorvidt fylkene hadde etablert spesialiserte/dedikerte enheter på fylkes- eller regionsnivå som fulgte opp standardbrukere, før NOE ble etablert. Vi beskriver også hovedtrekk i organiseringen på kontornivå, men her varierer det hvilken kunnskap informantene på fylkeskontorene har.

Tabellen viser at fem av fylkene hadde innsatsteam eller annen spesialisert enhet som hadde ansvar for oppfølging av brukere med standard innsatsbehov, og som dekket mer enn ett kontor.

Tabell 3-1

Oversikt over tidligere organisering i fylkene

FYLKE	INFORMASJON OM TIDLIGERE ORGANISERING
Oslo	Hadde innsatsteam som omtales som «forløper til NOE». Teamet ble opprettet i februar 2020 og dekket alle de 15 Nav kontorene i Oslo. Målgruppen for oppfølgingen har variert noe, men fra 2022 fulgte teamet opp standardbrukere over 30 år inkludert permitterte. Teamet hadde 12 veiledere i 2022. Teamet ble avviklet ved etableringen av NOE.
Øst-Viken	Region Midt-Viken og Nedre Romerike hadde spesialiserte team for oppfølging av standardbrukere. De spesialiserte teamene ble opprettet i 2020 og dekket alle Nav-kontorene i de to regionene. Blant de resterende to regionene i Øst-Viken, hadde én region et samarbeid om standardbrukere mellom veilederne ved kontorene, uten at dette var en spesialisert enhet. Antall veiledere i de to spesialiserte teamene har variert, men var i 2022 på henholdsvis seks (Midt-Viken) og åtte (Nedre Romerike). Målgruppen var alle aldergrupper av standard brukere. Teamene ble avviklet i starten av 2023, som følge av etableringen av NOE.
Vest-Viken	Dedikerte veiledere for standard innsats ved de tre største kontorene. Antakelig ikke spesialiserte funksjoner ved de øvrige kontorene.
Innlandet	Ingen spesialisert enhet/funksjon på fylkes- eller regionsnivå. Kontorene har generalistmodell, standardbrukere fordelt på veilederne.
Vestfold og Telemark	Ingen spesialisert enhet/funksjon på fylkes- eller regionsnivå. Enkelte kontorer hadde dedikerte veiledere til denne brukergruppa.
Agder	Gamle Aust-Agder hadde en spesialisert enhet som dekket alle Nav-kontorene. Enheten ble etablert i 2020, og hadde seks veiledere (per 2022). Målgruppen var alle standardbrukere. Enheten ble avviklet første halvår 2022. Kontorene i Vest-Agder hadde ulik organisering av oppfølging av brukere med standard innsatsbehov.
Rogaland	Har hatt innsatsteam i perioder, for eksempel under oljekrise og koronapandemi. Innsatsteamets oppgaver og ansvar likner NOE. I 2021 ble det etablert et innsatsteam som dekket alle Nav-kontorene i Rogaland. Målgruppen var alle permitterte brukere, som i hovedsak vil si brukere med standard innsatsbehov, og teamet hadde 7 veiledere. Innsatsteamet ble avviklet i starten av 2022.
Vestland	Ingen spesialisert enhet/funksjon på fylkes- eller regionsnivå. Noen store kontorer hadde dedikerte veiledere til standard og situasjonsbestemt innsatsbehov.
Møre og Romsdal	Ingen spesialisert enhet/funksjon på fylkes- eller regionsnivå. Stort sett generalistmodell på kontorene. Ett større kontor har lagt oppfølgingen av standardbrukere til kontorleder.
Trøndelag	Ingen spesialisert enhet/funksjon på fylkes- eller regionsnivå. Noen av de store kontorene kan ha hatt enkelte veiledere som bare jobber med standard og situasjonsbestemt innsats.

Nordland	Har hatt tre spesialiserte team. Disse ble etablert rundt 2020 og 2021, ved gradvis tilslutning av Nav-kontorene. Team Nord: Dekket åtte Nav-kontorer. Hadde ti veiledere, fordelt på to årsverk (per 2022) Team Rana: Dekket tre Nav-kontorer. Fire veiledere fordelt på omtrent ett årsverk (per 2022) Team Sør-Helgeland: Dekket tre Nav-kontorer. Fire veiledere fordelt på omtrent ett årsverk (per 2022) Målgruppe for teamene var alle standardbrukere. Teamene ble avviklet mot slutten av 2022, som følge av etableringen av NOE.
Troms og Finnmark	Ingen spesialisert enhet/funksjon på fylkes- eller regionsnivå. Enkelte kontorer hadde dedikerte veiledere til denne brukergruppa.

3.1.2 Kontornivå

Som vi har sett over, deltok noen Nav-kontorer i samarbeid om spesialisering allerede før etableringen av NOE. Men også internt i det enkelte Nav-kontor varierte organiseringen av oppfølgingen av NOEs målgruppe. I spørreundersøkelsen kartla vi organiseringen på kontornivå. Svarfordelingen er vist nedenfor.

Tabell 3-2 Hvordan organiserte dere oppfølgingen av standardbrukere i aldersgruppen 30-59 år før opprettelsen av NOE? (flere svar mulig)

	Antall svar	Prosent av kontorene
Spesialiserte/dedikerte enheter (innsatsteam) på regionnivå	6	3 %
Spesialiserte/dedikerte enheter (innsatsteam) på fylkesnivå	5	3 %
Spesialisert samarbeid med andre enkeltkontorer	5	3 %
Dedikert(e) veileder(e) ved eget kontor	120	64 %
Generalistmodell med standardbrukere fordelt på de fleste veiledere	53	28 %
Annen modell	18	10 %
N	187	

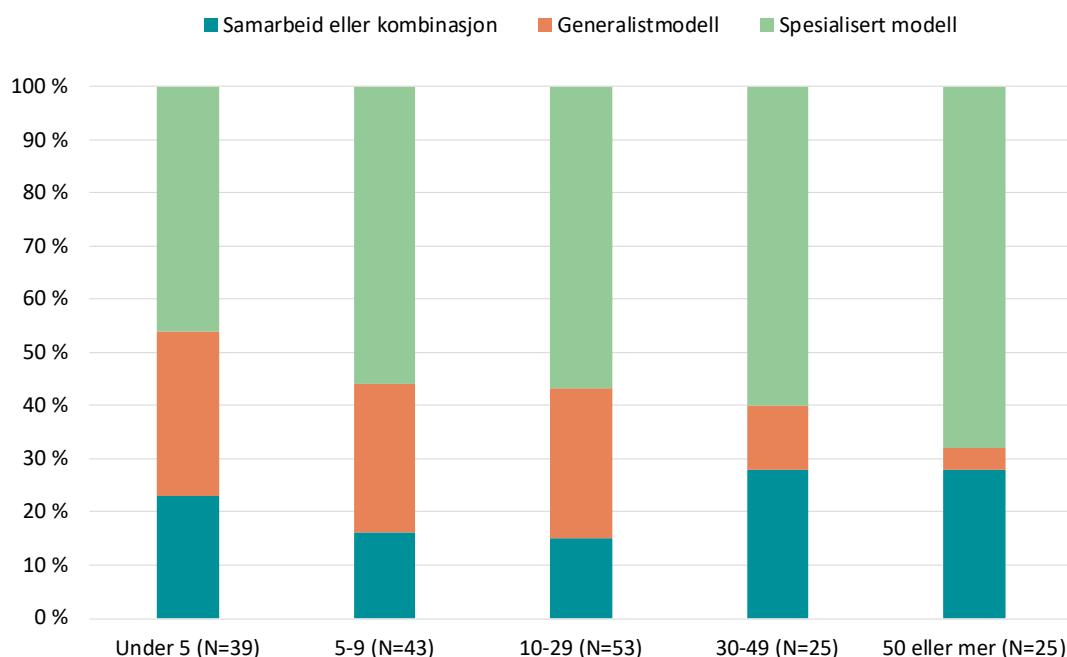
Vi ser at relativt få kontorer oppga at de deltok i eksterne spesialiserte løsninger. Det mest vanlige (64 prosent) var at de hadde dedikerte veiledere ved eget kontor som fulgte opp denne brukergruppa. 28 prosent oppga at de hadde en generalistmodell der standardbrukere var fordelt på de fleste veilederne. De som oppga at de hadde en annen modell, beskrev ulike varianter, for eksempel spesialisering som rullerte mellom veilederne, at flere veiledere hadde «spesialiserte andeler» av stillingen der de bare jobbet med denne gruppa, osv.

Siden noen av kontorene kombinerte flere løsninger, kunne de sette flere kryss på dette spørsmålet. Vi har gruppert svarene på følgende måte for å bruke dem i videre analyse av ressursbruk:

- 57 prosent hadde en *rendyrket spesialisert modell*: Kun krysset av for dedikerte veiledere ved eget kontor
- 23 prosent hadde en *rendyrket generalistmodell*: Kun krysset av for generalistmodell
- 20 prosent hadde en *annen modell*: Krysset av for «annen modell», en kombinasjon av flere modeller, eller en samarbeidsmodell

I figur 3-1 nedenfor ser vi at organiseringen av dette arbeidet varierer noe med størrelsen på kontoret. Det er ved de største kontorene at det var mest vanlig med en spesialisert modell, og det var svært få av de største kontorene som hadde en generalistmodell internt på kontoret. Det var dessuten ved de største kontorene at det var vanligst å ha organisert dette arbeidet i samarbeid med andre kontorer eller å ha en kombinasjonsmodell.

Figur 3-1 *Organisering av arbeidet med standardbrukere over 30 år før etableringen av NOE, etter antall veiledere som jobber med arbeidsrettet brukeroppfølging*



3.2 Endringer i tidsbruk til oppfølgingen av brukere med standard innsats

3.2.1 Anslag basert på Navs ressurskartlegging

Vi har brukt ressurskartleggingen til å vurdere endringer i ressursbruk på arbeidsområdet «Arbeidsrettet oppfølging» fra 2022 til 2023 for hele arbeidsområdet og per innsatsgruppe.

Ressurskartleggingen tar til en viss grad hensyn til samarbeid mellom kontorene. I 2023 ble kontorene spurt om de hadde samarbeid med andre kontorer, og dersom de hadde det, ble hele samarbeidsgruppen trukket inn i undersøkelsen. Det ble imidlertid tatt mindre hensyn til slike samarbeid i 2022. Dette gjelder blant annet de spesialiserte innsatsteamene vi har beskrevet over. Det er altså vanskelig å vite nøyaktig hvor mye av ressursbruken i innsatsteamene som inngår i ressurskartleggingen i 2022. For å ta høyde for denne tidsbruken har vi summert opp antall årsverk fylkene har oppgitt for innsatsteamene, ekskludert administrative ressurser, og tatt dem med i beregningen. I disse estimatene vil vi overestimere ressursbruken på standardbrukere i 2022 noe dersom deler av innsatsteamene også inngår i ressurskartleggingen. Vi oppgir derfor også tall for endringer i ressursbruk uten å ta med innsatsteamene.

NOEs målgruppe er brukere med standard innsatsbehov i alderen 30-59 år. I ressurskartleggingen kan vi skille ut estimerte årsverk på brukere under 30 år, og kun sammenligne ressursbruken på brukere over 30 år i 2022 og 2023. Vi viser disse estimatene i den nederste delen av tabellen.

Tabell 3-3 viser estimert antall årsverk fra ressurskartleggingen for arbeidsområdet «Arbeidsrettet oppfølging» for brukere med standard innsatsbehov, summen av antall årsverk i innsatsteamene, og årsverk i NOE. I differansen for brukere med standard innsatsbehov har vi lagt til årsverk i innsatsteam i estimatene for 2022⁷. Årsverkene i NOE er med i estimatene for 2023.

Tabell 3-3; Tidsbruk «Arbeidsrettet oppfølging» i 2022 og 2023 fra Navs ressurskartlegging inkludert NOE (uten innsatsteam i parentes)

Standard innsatsbehov	2022		2023	Differanse	
	Ressurs- kartlegging (inkl. NOE)	Innsats- team	Ressurs- kartlegging (inkl. NOE)	I årsverk	Prosentvis
Alle brukere					
Alle årsverk	130	33	88	-75 (-42)	-46 % (-32 %)
Statlige årsverk	91	33	53	-71 (-38)	-57 % (-41 %)
Kommunale årsverk	38		34	-4	-11 %
Brukere over 30 år					
Alle årsverk	103	33	54	-82 (-49)	-60 % (-47 %)
Statlige årsverk	76	33	41	-68 (-35)	-63 % (-46 %)
Kommunale årsverk	26		13	-13	-51 %
Arbeidsrettet oppfølging - alle brukergrupper	3485		3276	-209	-6 %

⁷ Innsatsteamet i Rogaland ble avviklet i januar 2022 og er ikke med i beregningene. Vi har videre kun tatt med 2,5 av totalt 5,5 årsverk for innsatsteamet i Agder som ble avviklet første halvår 2022.

Når vi tar med årsverk i innsatsteam og årsverk i NOE er det totalt sett 75 færre estimerte årsverk innenfor «Arbeidsrettet oppfølging» for brukere med standard innsatsbehov i 2023 enn i 2022. Det utgjør en nedgang på 46 prosent. Nedgangen har vært større for statlig ansatte enn kommunalt ansatte. Dersom vi kun tar utgangspunkt i estimerte årsverk på brukere over 30 år er den prosentvise nedgangen fra 2022 til 2023 enda større, både for statlig ansatte, kommunalt ansatte og totalt sett. Tar vi ikke med årsverk i innsatsteam er nedgangen på 42 årsverk/32 prosent dersom vi ser på alle brukere og 49 årsverk/47 prosent dersom vi kun ser på brukere over 30 år.

Basert på ressurskartleggingen finner vi totalt 18,85 årsverk registrert på NOE og arbeidsområdet «Arbeidsrettet oppfølging». 17,5 er på brukere med standard innsatsbehov og 1,35 er ikke fastsatt. Dersom vi utelater både årsverk i innsatsteam og i NOE kan vi finne anslag på utviklingen i ressursbruk kun ved kontorene. Antall estimerte årsverk innen dette arbeidsområdet for alle brukere med standard innsatsbehov blir i så fall 130 i 2022 og 70 i 2023. Det vil si 60 færre årsverk, som utgjør en nedgang på 46 prosent.

Det har med andre ord vært en tydelig nedgang i ressursbruk på arbeidsområdet «Arbeidsrettet oppfølging» for brukere med standard innsats behov uansett om vi legger til ressursbruken i innsatsteamene eller ikke. Det er vanskelig å trekke kausale slutninger basert på dette datamaterielt og slå fast at nedgangen skyldes opprettelsen av NOE, men vi ser det som sannsynlig at det er en del av forklaringen.

Det har imidlertid også vært en generell nedgang på 6 prosent i antall årsverk som ble brukt på arbeidsrettet oppfølging fra 2022 til 2023 (inkludert årsverk i innsatsteam og NOE). Én av årsakene er at etaten brukte mye ressurser i 2022 til å gjøre arbeidsevnevurderinger i AAP-saker som nærmet seg maksdato, i forbindelse med endringer i varigheten for arbeidsavklaringspenger.

Når vi skal vurdere om Nav generelt og kontorene spesielt har spart ressurser som følge av opprettelsen av NOE, må vi også se på reduksjonen i tidsbruk til de med standard innsats relativt til den samlede reduksjonen i tidsbruk til arbeidsrettet oppfølging. Dette beskriver vi nærmere i kapittel 4.1.

3.2.2 Vurderinger av tidsbesparelse etter etableringen av NOE

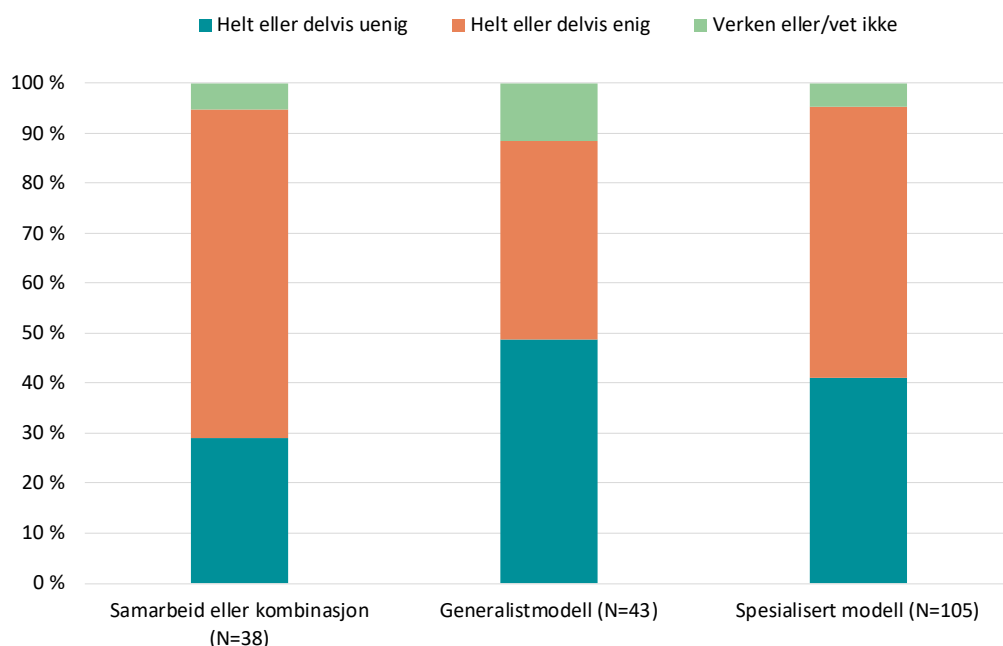
I spørreundersøkelsen til Nav-kontorene ba vi respondentene vurdere i hvilken grad opprettelsen av NOE har frigitt tid ved kontoret. De skulle si seg mer eller mindre enig i utsagnet «Opprettelsen av NOE har ført til at vi har fått frigitt tid ved kontoret». Respondentene fordelte seg klart i to grupper – det var bare 6 prosent som svarte «Verken enig eller uenig» på dette. 40 prosent var helt eller delvis uenig, mens 53 prosent var helt eller delvis enig.

Hva kan være bakgrunnen for den sterke uenigheten? Vi har sett på hvordan svarene varierer med tidligere organisering av oppfølgingen av standardbrukere og størrelsen på kontoret – det vil si antall veiledere som jobber med arbeidsrettet oppfølging.

I Figur 3-2 ser vi at det er kontorer som tidligere hadde kombinerte modeller eller samarbeidsmodeller som i størst grad er enig i at de har fått frigitt tid. Det er vanskelig å tolke resultatet siden det ligger mange ulike løsninger i denne gruppa. Ellers er det en noe større andel av de som tidligere hadde en spesialisert modell enn de som hadde en generalistmodell som er enig.

Figur 3-2

«Opprettelsen av NOE har ført til at vi har fått frigitt tid ved kontoret». Andel enige og uenige etter tidligere organisering



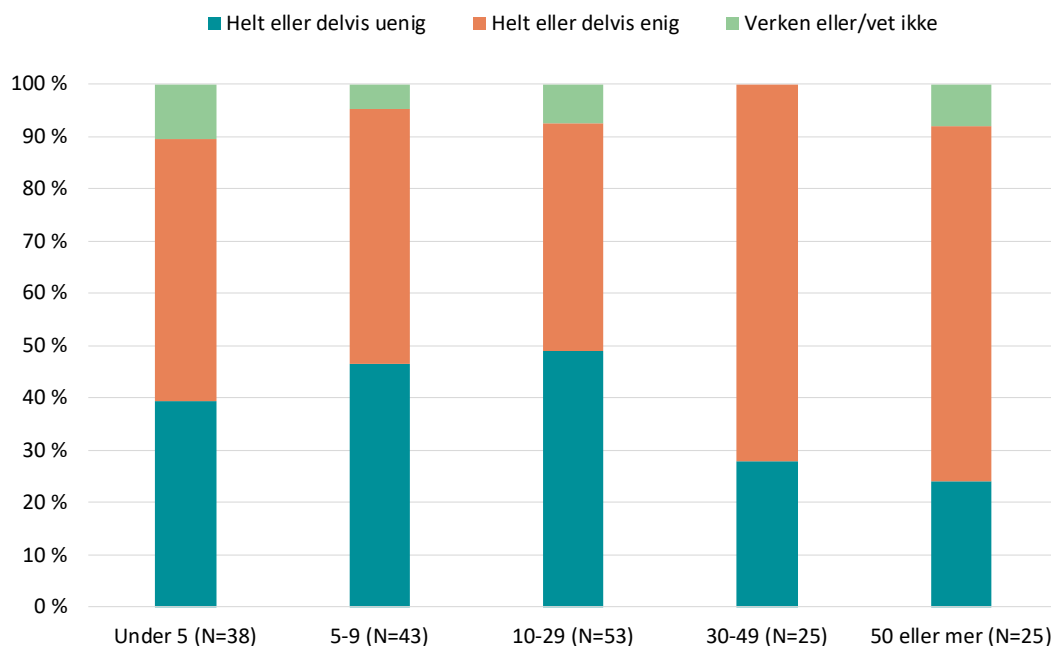
Det er naturlig at Nav-kontorene med en generalistmodell opplever mindre effekt. Av oppfølgingsintervjuene med kontorene fremgår det eksempelvis at et kontor hadde 20 – 25 standardbrukere fordelt på 20 veiledere. En eventuell tidsbesparelse ved kontoret blir derfor ikke synlig. Kontorene med dedikerte veiledere ser tydeligere redusert tidsbruk. Et kontor anslår å ha spart omtrent en 60-70 prosent stilling, som er omdisponert til brukerne med høyere innsatsbehov.

Av spørreundersøkelsen ser vi imidlertid at det også er en del av kontorene med en spesialisert modell som er *helt eller delvis uenig* i å ha fått frigjort tid. Noen av Nav-kontorene hadde allerede før etableringen av NOE effektivisert tidsbruken på standardbrukere gjennom spesialisering. Av intervjuene med kontorene fremgår det at disse opplevde liten eller ingen effekt i form av redusert tidsbruk til standardbrukere. I fylkene hvor det var etablert regional eller fylkesvis team/enhet (se Tabell 3-1) var også standardbrukere allerede flyttet ut av veiledernes porteføljer lokalt. Fylkesleddet beskriver at flere av de dedikerte enhetene/innsatssteamene som eksisterte før NOE, fulgte opp brukere med standard innsats også *under 30 år*. Ved etableringen av NOE ble disse enhetene/teamene avviklet, og brukere under 30 tilbakeført til kontorene. Dette medførte en *økt* portefølje for enkelte veiledere og kan være en årsak til at kontorene ikke opplever redusert tidsbruk. Det er samtidig også Nav-kontorer som har opplevd at avviklingen av spesialisert enhet har *frigjort tid* ved kontoret. De har fått veileder «tilbake» fra enheten til bruk for andre brukergrupper og opplever dermed redusert tidsbruk som følge av NOE.

I Figur 3-3 ser vi at det er ved de største kontorene – med minst 30 veiledere som jobber med arbeidsrettet oppfølging – som i størst grad opplever at de har fått frigitt tid. Denne forskjellen er relativt stor.

Figur 3-3

«Opprettelsen av NOE har ført til at vi har fått frigitt ved kontoret». Andel enige og uenige etter antall veiledere som jobber med arbeidsrettet oppfølging

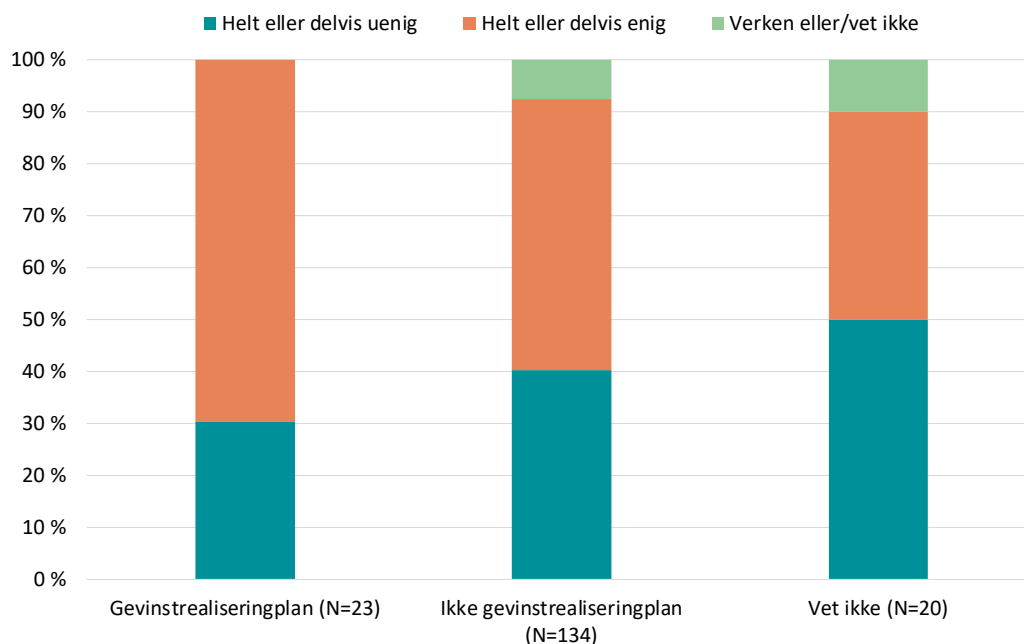


Resultatet samsvarer med tilbakemeldinger i intervjuene med fylkene og Nav-kontorene. Ved de mindre kontorene utgjorde tiden som ble brukt til oppfølging av standardbrukere en så liten andel at etableringen av NOE ikke førte til vesentlige endringer i oppfølgingsarbeidet. Et par av informantene i fylkesleddet anslår at små kontorer sparer noen få prosent av den totale ressursbruken til oppfølgingsarbeid etter etableringen av NOE.

Vi stilte spørsmål til kontorene om det ble det utformet en gevinstrealiseringsplan i forbindelse med opprettelsen av NOE. Som vi ser av Figur 3-4 har dette en god del å si for om kontorene opplever å ha fått frigitt tid. Blant de som hadde en slik plan var det 70 prosent som sa seg helt eller delvis enig i at NOE har ført til at de har fått frigitt tid.

Figur 3-4

«Opprettelsen av NOE har ført til at vi har fått frigitt ved kontoret». Andel enige og uenige etter om kontoret hadde en gevinstrealiseringsplan



En mulig grunn til at kontorene med en plan i større grad opplever å ha fått frigjort tid kan være at det å ha en plan har skapt en bevissthet om tidsbruken til brukergruppen. Det er enkelte av kontorene som i oppfølgingsintervjuene oppgir at de opplevde det viktig for tidsbesparelsen at de hadde en klar plan for dette. Samtidig kan det være at det er kontorene som forventet redusert tidsbruk i utgangspunktet som også utviklet en plan. Det fremgår av intervjuene at kontorene uten en plan forventet liten tidsbesparelse og dermed ikke så behov for en gevinstrealiseringsplan. På spørsmål om det var av betydning for erfaringer med tidsbesparelse å ha en plan eller ikke svarer en ansatt ved et middels stort kontor: «Ut ifra mengde folk som du overfører til NOE fra den enkelte veileder så ser jeg ikke helt hva den effekten skulle vært av å ha en plan. Om alle var på en veileder så selvfølgelig (med en plan)».

For å undersøke hvilke variabler som har størst betydning for om kontorene mener at opprettelsen av NOE har ført til at de har fått frigitt tid ved kontoret, har vi gjort en regresjonsanalyse. Ved hjelp av logistisk regresjon har vi undersøkt sannsynligheten for å si seg helt eller delvis enig i dette spørsmålet, avhengig av om kontoret tidligere hadde en generalistmodell eller en annen modell, om kontoret er et stort kontor (minst 30 veiledere) eller mindre og om de hadde en gevinstrealiseringsplan eller ikke. Det er relativt få respondenter, noe som gjør det vanskelig å få signifikante resultater. Vi finner likevel at størrelsen på kontoret har signifikant betydning: Kontorer med minst 30 veiledere som jobber med arbeidsrettet oppfølging har om lag 2,6 ganger høyere sjanse (odds) for å si seg helt eller delvis enig i utsagnet. De andre forholdene har ikke signifikant betydning (se tabell 2 i vedlegg.)

3.3 Andre erfaringer ved Nav-kontorene

Av intervjuene med Nav-kontorene fremkommer flere grunner til at kontorene opplever at tidsbruken ikke er redusert. NOEs «opprydning» i hvilke brukere som skal betegnes som standardbrukere medførte at kontorene har fått *mer* å gjøre fordi de har fått en økning i antall brukere med høyere innsatsbehov. Videre må kontorene fortsatt svare ut

en del oppgaver knyttet til standardbrukere, slik som ved forespørsel om kurs eller tiltak og ved vurdering av innsatsnivå. Det er Nav-kontorer som erfarer at dette krever mye tid. Det er også enkelte av kontorene som velger å gi en del standardbrukere oppfølging ved kontoret i stedet for å sende dem til NOE. De opplever dette mer effektivt, men det tilsier samtidig at kontoret bruker noe tid på brukergruppen (se hvilke brukere dette gjelder i kapittel 5.3).

Det er også ansatte ved kontorene som fremhever at erfaringene med tidsbruk er påvirket av den lave arbeidsledigheten. I tider med høyere arbeidsledighet og økt antall standardbrukere mener de at de ville sett større effekt av NOE ved kontorene. Et flertall av ansatte ved kontorene oppgir også at det er vanskelig å si noe sikkert om effektene av NOE. Det har vært større omorganiseringer og sterk økning i antall brukere i samme periode ved flere av kontorene. Videre er det ansatte som beskriver at de er usikre på hvor mange brukere NOE har fra kontoret og at de har liten innsikt i arbeidet som blir gjort, og at det dermed er vanskelig å se i hvilken grad NOE avlastet kontoret.

I spørreundersøkelsen hadde kontorene mulighet til å skrive kommentarer til endringer i tids-/ressursbruk som følge av opprettelsen av NOE. Vi fikk 80 slike svar. Blant disse er det enkelte respondenter som opplever at NOE har avlastet kontoret og frigjort tid til oppfølging av brukere med høyere innsatsbehov. Samtidig kommenterer en del at det er vanskelig å estimere effekter fordi de ved kontoret har opplevd andre endringer samtidig, slik som økning i antall brukere og omorganiseringer.

De fleste kommentarene handler om at kontorene har opplevd liten eller ingen endring i tidsbruk som følge av opprettelsen av NOE. For flere handler dette om at de brukte lite tid på standardbrukere i utgangspunktet. Én respondent kommenterer:

Det er vanskelig å estimere eksakt før- og etter ressursbruk. Før NOE hadde vi over lang tid ikke prioritert standardbrukere pga. ressursituasjonen på lokalkontoret. Standardbrukere hadde ikke fast veileder. De låg i en fellesbenk og fikk sporadisk oppfølging etter en vaktordning. Mao. brukte vi ikke særlig ressurser på standardbrukere i utgangspunktet. Da er det vanskelig å se særlig effekt [...] Det er fint at standardbrukere etter NOE får en mer lik/helhetlig oppfølging enn vi kunne tilby på lokalkontoret.

3.4 Oppsummering

Har etableringen av NOE ført til tidsbesparelser? I dette kapitlet har vi sett på endringer i den samlede tidsbruken til oppfølging av standardbrukere i etaten, og om kontorene har spart tid som følge av opprettelsen av NOE. Det finnes ikke eksakte anslag på tidsbruk til oppfølging av standardbrukere i NOEs målgruppe, før NOE. Én av grunnene er at arbeidet var organisert på ulik måte ved de ulike kontorene og regionene/fylkene. Vi har gjort et anslag basert på en kartlegging av tidligere organisering, og sammenstilt med Navs egen ressurskartlegging. Vi finner at den samlede tidsbruken som går til oppfølging av standardbrukere er gått ned i perioden etter at NOE ble etablert. Vi kan ikke si med sikkerhet at reduksjonen bare er takket være etableringen av NOE, men det er sannsynlig at det er det. Som vi så i kapittel 2, er oppfølgingsarbeidet i NOE standardisert og medarbeiderne i NOE erfarer selv at organiseringen og gjennomføringen av oppfølgingsarbeidet er effektiv. I kapittel 2 viste vi også til NOEs egne evalueringsrapporter fra stresstestene som konkluderer med at enheten er organisert og arbeider svært effektivt, med kapasitet til å håndtere betydelig økte

arbeidsmengder ved behov.⁸ Når det gjelder kontorenes erfaringer og om de opplever å ha fått frigjort tid som følge av NOE, finner vi at kontorene er delt: Det er omtrent like stor andel kontorer som opplever å ha fått frigjort tid, og som ikke gjør det. Kontorenes erfaringer henger sammen med hvordan oppfølgingen av brukere med standard innsatsbehov tidligere var organisert. Kontorstørrelse har også betydning for hvorvidt etableringen av NOE har frigjort tid: Store kontorer erfarer i større grad enn små at NOE har frigjort tid ved kontoret. Det henger sammen med at ved mindre kontorene utgjorde tiden som ble brukt til oppfølging av standardbrukere en så liten andel at etableringen av NOE ikke førte til vesentlige endringer i oppfølgingsarbeidet og tidsbruk.

⁸ Dette er basert på NOEs egen statistikk og beregninger.

4 Konsekvenser for oppfølging av brukere med høyere bistandsbehov

I det forrige kapitlet så vi at ressurskartleggingen viser at samlet tid i etaten på oppfølging av standardbrukere er noe redusert. Det varierer imidlertid i hvilken grad kontorene selv erfarer at de har fått frigjort tid – større kontorer og kontorer som hadde spesialiserte funksjoner eller enheter som fulgte opp standardbrukere før etablering av NOE erfarer i størst grad at de har fått frigjort tid.

Spørsmålet vi belyser i dette kapitlet er hvordan eventuelt frigjort tid ved Nav-kontorene blir brukt, og om det gir bedre oppfølging av brukergruppene som har antatt størst behov for bistand. For å besvare disse spørsmålene har vi undersøkt både tidsbruk til oppfølging av brukere med høyere oppfølgingsbehov og kvalitet/innhold i oppfølgingen.

Dette kapitlet bygger i hovedsak på spørreundersøkelsen til kontorene, intervjuene med kontorledere og ressursbrukskartleggingen.

4.1 Ressursbruk til andre innsatsgrupper

4.1.1 Utvikling i antall årsverk brukt på ulike innsatsgrupper

På samme måte som for brukere med standard innsats, har vi benyttet data fra ressurskartleggingen til å belyse endringer i tidsbruk på de andre innsatsgruppene. Tabellen under viser estimert ressursbruk basert på ressurskartleggingen i 2022 og 2023 på arbeidsområdet «Arbeidsrettet oppfølging» for brukere med standard innsatsbehov og de andre innsatsgruppene. Vi har også her tatt med årsverk i innsatsteam i estimatene for brukere med standard innsatsbehov og inkludert årsverk i NOE. For brukere med standard innsatsbehov viser vi estimerte årsverk for alle og separat for brukere over 30 år.

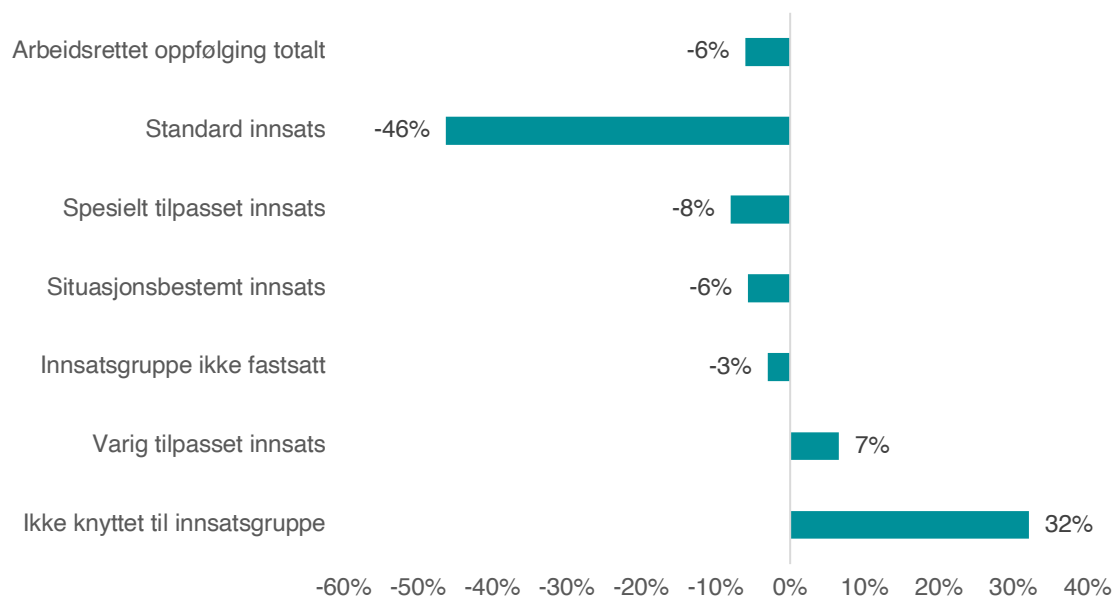
Tabell 4-1 Estimert ressursbruk, arbeidsrettet oppfølging, 2022 og 2023 (uten innsatsteam i parentes)

	2022		2023	Differanse	
	Ressurs-kartlegging	Innsats-team	Ressurs-kartlegging (inkl. NOE)	I årsverk	Prosentvis
Alle årsverk					
Standard innsats - alle	130	33	88	-75 (-42)	-46 % (-32 %)
Standard innsats – brukere over 30 år	103	33	54	-82(-49)	-60 %(-47 %)
Situasjonsbestemt innsats	601		567	-34	-6 %
Spesielt tilpasset innsats	2179		2006	-174	-8 %
Varig tilpasset innsats	70		75	5	7 %
Innsatsgruppe ikke fastsatt	235		228	-7	-3 %
Ikke knyttet til innsatsgruppe	237		313	76	32 %
Arbeidsrettet oppfølging totalt					
Alle brukergrupper	3485		3276	-209	- 6 %

Tallene viser en nedgang for alle brukergrupper på arbeidsområdet «Arbeidsrettet oppfølging», unntatt for brukere med varig tilpasset innsats.⁹ Den prosentvise nedgangen er imidlertid betydelig større for brukere med standard innsatsbehov enn for de andre brukergruppene, uansett om vi tar med ressursbruk i innsatsteamene eller ikke. Prosentvis nedgang i ressursbruk på de andre brukergruppene er omtrent på linje med nedgangen for arbeidsområdet sett under ett. Det fremgår også av figuren under.

Relativt til den generelle nedgangen i årsverk til arbeidsrettet oppfølging, kan vi derfor si at kontorene bruker mer ressurser på de andre innsatsgruppene i 2023 enn i 2022. Sagt på en annen måte: Innenfor den samlede ressursrammen som brukes på arbeidsrettet oppfølging, har mer ressurser blitt allokert til de andre innsatsgruppene enn til de med standard innsats i 2023 enn i 2022.

Figur 4-1 Prosentvis endring i ressursbruk for «Arbeidsrettet oppfølging» fra 2022 til 2023 totalt og pr. innsatsgruppe (inkludert innsatsteam)



Den samlede tidsbruken til oppfølging av ulike brukergrupper avhenger av antall brukere i de ulike gruppene. Nav-kontorene bruker klart mest ressurser per bruker for dem med behov for spesielt tilpasset eller situasjonsbestemt innsats. I tabell 4-2 har vi beregnet antall årsverk per 1000 brukere med utgangspunkt i årsverksestimatene fra ressurskartleggingen og antall brukere i hver innsatsgruppe i 2022 og 2023 (statistikk utlevert fra AVdir). Disse resultatene viser også en generell nedgang i antall årsverk per bruker, men en vesentlig større prosentvis nedgang for brukere med standard innsatsbehov enn for de andre brukergruppene.

⁹ Én av årsakene til den generelle nedgangen er at etaten brukte ekstra ressurser i 2022 til å gjøre arbeidsevnevurderinger i AAP-saker som nærmet seg maksdato, i forbindelse med endringer i varigheten for arbeidsavklaringspenger.

Tabell 4-2 Antall årsverk pr. 1000 bruker (uten innsatsteam i parentes)

Alle årsverk	2022	2023	Differanse	Prosentvis differanse
Standard innsats	4,55 (3,63)	2,85	-1,70 (-0,78)	-37 % (-21 %)
Situasjonsbestemt innsats	12,07	11,81	-0,26	-2 %
Spesielt tilpasset innsats	13,17	11,60	-1,57	-12 %
Varig tilpasset innsats	1,96	1,91	-0,04	-2 %

4.1.2 Nav-kontorenes vurderinger av tidsbruk til andre brukergrepper

Ressurskartleggingen viste altså at mer ressurser ble allokert til de andre innsatsgruppene enn til de med standard innsats i 2023 enn i 2022 – *relativt til den samlede ressursrammen som brukes på arbeidsrettet oppfølging*. I spørreundersøkelsen til kontorene spurte vi respondentene om deres vurderinger av endringer i tidsbruk. Spørsmålene ble stilt uavhengig av om respondentene mente at de hadde fått frigitt tid som følge av NOE eller ikke. Vi stilte utdypende spørsmål om det samme til kontor- og avdelingslederne om de samme temaene i oppfølgingsintervjuene.

I Figur 4-2 viser vi svarene på spørsmål om veilederne som følge av NOE bruker mer eller mindre tid på de ulike innsatsgruppene. Vi ser at de aller fleste respondentene mener at etableringen av NOE gjør at de bruker mindre tid på brukere med standard innsats. 26 prosent svarte «Mye mindre tid» og 53 prosent «Noe mindre tid».

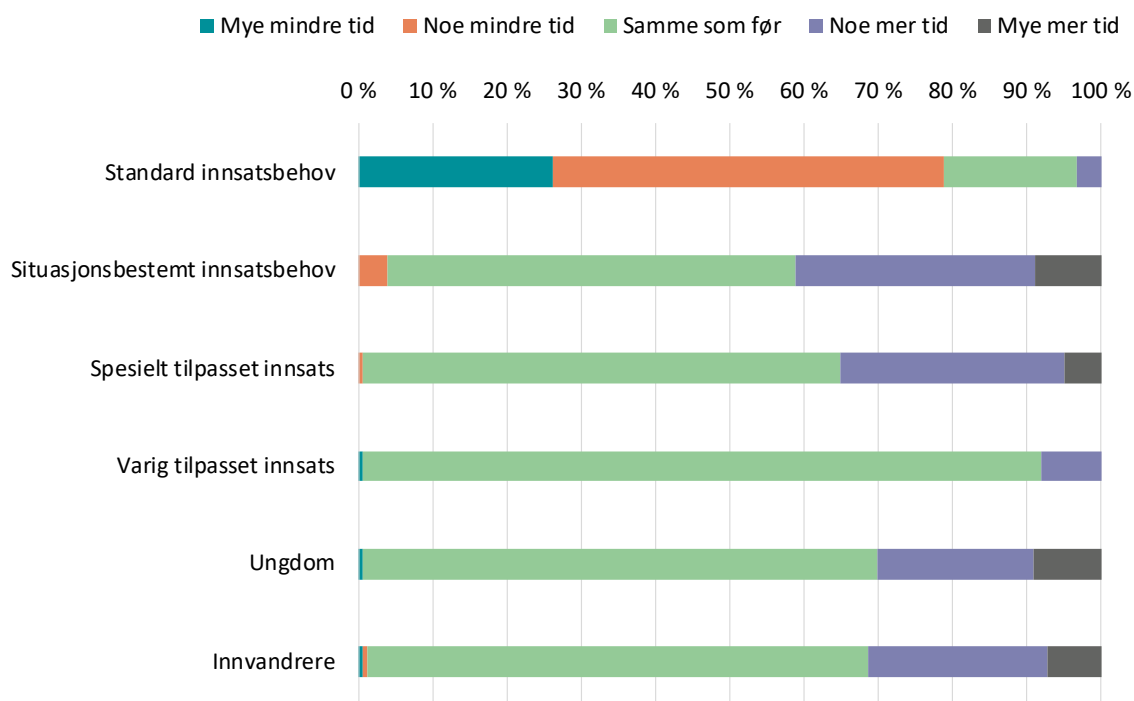
De andre innsatsgruppene har antatt større behov for bistand fra Nav enn de med standard innsats. Det gjelder trolig særlig de med spesielt tilpasset innsats. Videre er ungdom og innvandrere prioriterte grupper, nettopp fordi de antas å ha større behov for oppfølging enn andre. Vi inkluderte derfor også disse to gruppene i spørsmålet.

Som vist i figuren er det over halvparten av respondentene som svarte at de bruker like mye tid som før på alle disse gruppene. Det er likevel 32 prosent som mener at NOE har ført til at de bruker *noe mer tid* på brukere med situasjonsbestemt innsatsbehov og 9 prosent mener at de bruker *mye mer tid* på denne gruppa. Videre er det 30 prosent som oppgir at de bruker *noe mer tid* på brukere med spesielt tilpasset innsats og 5 prosent oppgir *mye mer tid* på denne gruppa. Det er få som ser noen endringer i tidsbruken på brukere med varig tilpasset innsats.

Når det gjelder ungdom og innvandrere, er det rundt 30 prosent av respondentene som mener at de bruker noe mer eller mye mer tid på hver av disse gruppene som følge av NOE.

Det er så å si ingen som svarer at de bruker mindre til på noen av disse gruppene.

Figur 4-2 Har opprettelsen av NOE ført til endringer i veiledernes tidsbruk på følgende grupper? (N = 175-180)



Vi så i kapittel 3 at det er en større andel av de store enn av de små kontorene som mener at de har fått frigitt ved kontoret som følge av opprettelsen av NOE. På spørsmålene om de nå bruker mer eller mindre tid på ulike brukergrupper, er det en større andel av de store kontorene enn av de små som svarer at de bruker mindre tid på brukere med standard innsats, og mer tid på de med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. Det er imidlertid en noe større andel av de små enn av de store som oppgir at de bruker noe mer til på innvandrere og ungdom enn før. Det siste kan ha sammenheng med at mindre kontorer påvirkes mer av endringer som følge av Navs ungdomsgaranti og tilstrømmingen av flyktninger fra Ukraina enn store kontorer. Store kontorer kan tenkes å ha en organisering som lettere «absorberer» slike endringer.

Nav-kontorene som i oppfølgingsintervjuene erfarer tidsbesparelse som følge av NOE, oppgir at de bruker frigjort tid på brukere med høyere innsatsnivåer og prioriterte brukergrupper. En leder ved et stort kontor beskriver:

Vi fikk frigjort tid fra standardbrukerne og brukte ressursene mot ungdomsavdelingen, men også mot situasjonsbestemt. Vi brukte mer ressurser på standard enn det vi syntes var bra tidligere. I ettertid ser vi at fikk redusert porteføljen, og jobbet ned de som er nest lengst unna jobb.

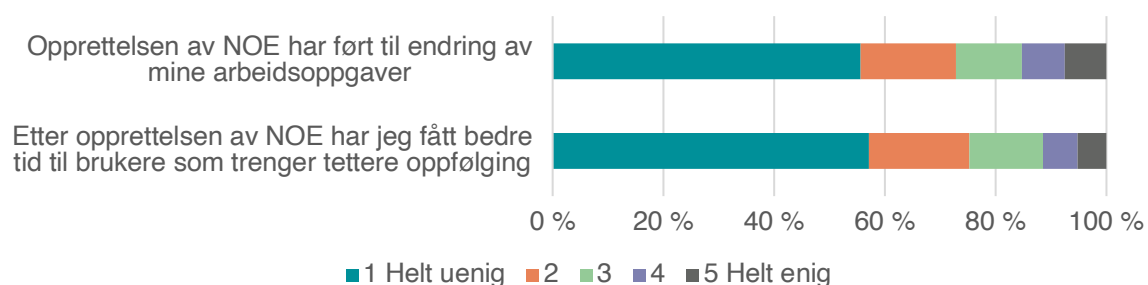
Flere av kontorene oppgir samtidig at det er vanskelig å anslå konkret tid frigjort til andre brukergrupper. Etableringen av Nasjonal oppfølgingsenhet har skjedd samtidig med at det har kommet en ny ungdomsgaranti og samtidig med at kommunene har bosatt mange ukrainske flyktninger. Dette gjør det, ifølge informantene, vanskelig å vurdere den eksakte effekten av NOE på oppfølgingen av andre brukergrupper.

I Navs egen oppfølgingsundersøkelse i 2023 ble det stilt enkelte spørsmål om NOE. Totalt 3243 ansatte svarte på undersøkelsen. Blant disse oppgir 74 prosent at de kjenner eller delvis kjenner til opprettelsen av NOE. Blant ansatte i statlig sektor som ikke jobber

i kvalifiseringsprogrammet, introduksjonsprogrammet for flyktninger eller med sykefraværsoppfølging, er tilsvarende andel 88 prosent.

Ansatte som kjenner til NOE ble bedt om si seg enig eller uenig i to utsagn om NOE. Figur 4-3 viser fordelingen av svarene deres.

Figur 4-3 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om Nasjonal oppfølgingsenhet?:

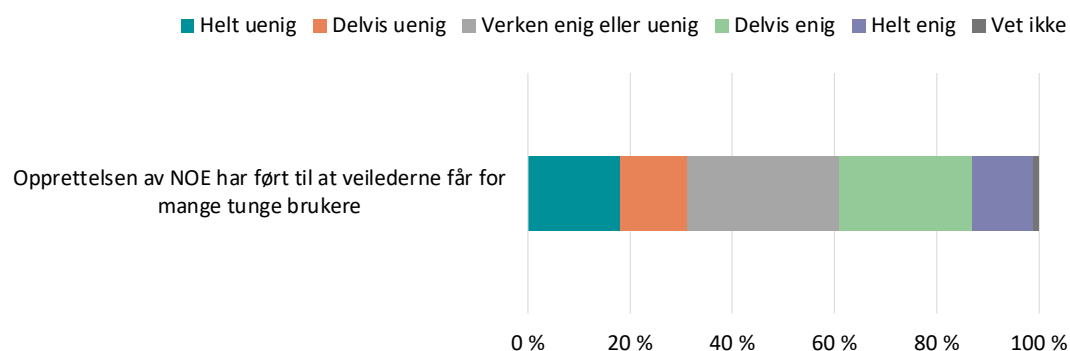


Resultatene viser at de fleste ansatte som jobber med brukeroppfølging i Nav kjenner til opprettelsen til NOE, men det er få av dem som oppgir at de merker endringer i egen arbeidshverdag. At det er få ansatte som merker endringer betyr ikke nødvendigvis det samme som at opprettelsen av NOE ikke har hatt noen effekt. NOE kan for eksempel ha ført til små endringer for mange ansatte, som i sum gjør stor forskjell, men som for den enkelte ansatte ikke er stor nok til å gi utslag i denne typen spørsmål. NOE kan også ha ført til store endringer for noen få ansatte uten at det kommer frem i figuren over.

Konsekvenser av endringer i porteføljene

Fylkesinformantene forteller at en del Nav-veiledere som tidligere hadde en blandet portefølje hvor de også hadde standardbrukere, nå har porteføljer med mer overvekt av «tyngre» saker. Dette kan oppleves som mer emosjonelt belastende i arbeidshverdagen og gi slitasje over tid. Dette innebærer at det er utfordrende å finne arbeidsoppgaver til ansatte som i en periode eller av andre årsaker ikke kan jobbe med de tyngre brukergruppene. Vi stilte spørsmål om dette i spørreundersøkelsen til kontorene. I Figur 4-4 viser vi svarene på spørsmål der respondentene skulle si seg mer eller mindre enig i følgende utsagn: «Opprettelsen av NOE har ført til at veilederne får for mange tunge brukere». Det er 56 prosent av respondentene som sa seg helt eller delvis enig i det.

Figur 4-4 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?



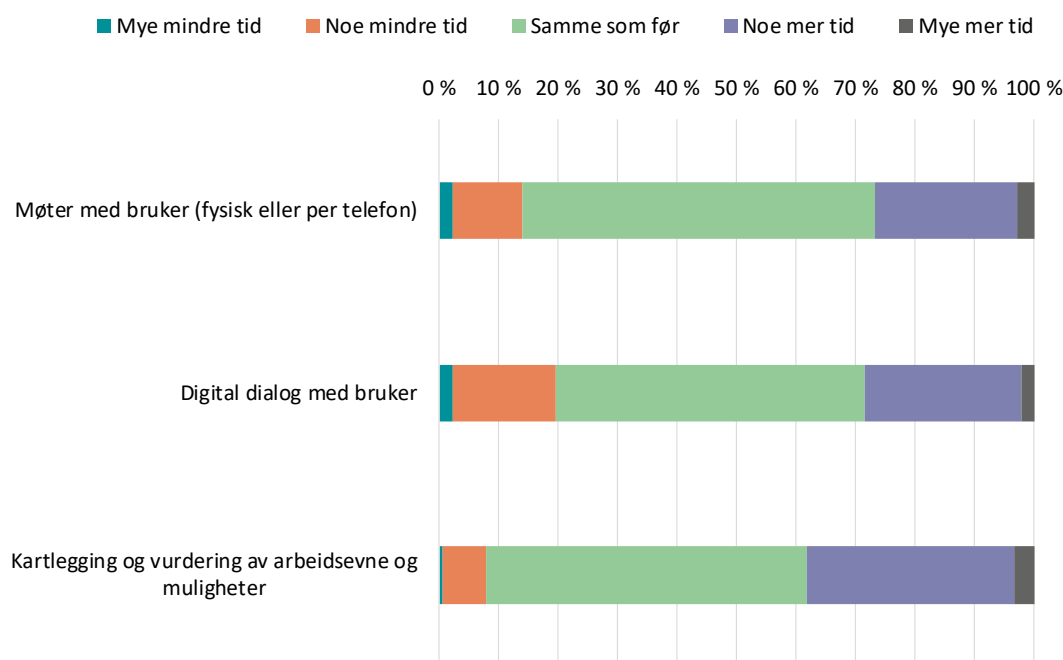
I oppfølgingsintervjuene ved Nav kontorene er erfaringen at veilederne har fått økt antall «tyngre» saker i porteføljen, men de mener at økningen ikke er knyttet til etableringen av NOE. De ansatte erfarer heller en generell økning i brukere med større oppfølgingsbehov. Flere beskriver at uten NOE hadde de antakelig hatt standardbrukerne i porteføljen i tillegg, noe som ville gitt merbelastning.

4.1.3 Nav-kontorenes vurdering av tidsbruk til ulike aktiviteter

I spørreundersøkelsen spurte vi også om opprettelsen av NOE har ført til endringer i veiledernes tidsbruk til ulike aktiviteter og samarbeid med andre instanser.

Vi gjengir svarfordelingene i Figur 4-5. Igjen er det et flertall som svarer at de bruker like mye tid som før på hver av aktivitetene. Det er likevel 38 prosent som svarer at de bruker noe mer eller mye mer tid til kartlegging og vurdering av arbeidsevne og muligheter, og i underkant av 30 prosent som oppgir at de bruker mer tid på henholdsvis digital dialog med bruker og møter med bruker. Det er relativt mange som også oppgir at de bruker *mindre* tid på digital dialog. Dette er naturlig, da oppfølgingen av brukere med standard innsats i hovedsak foregå digitalt.

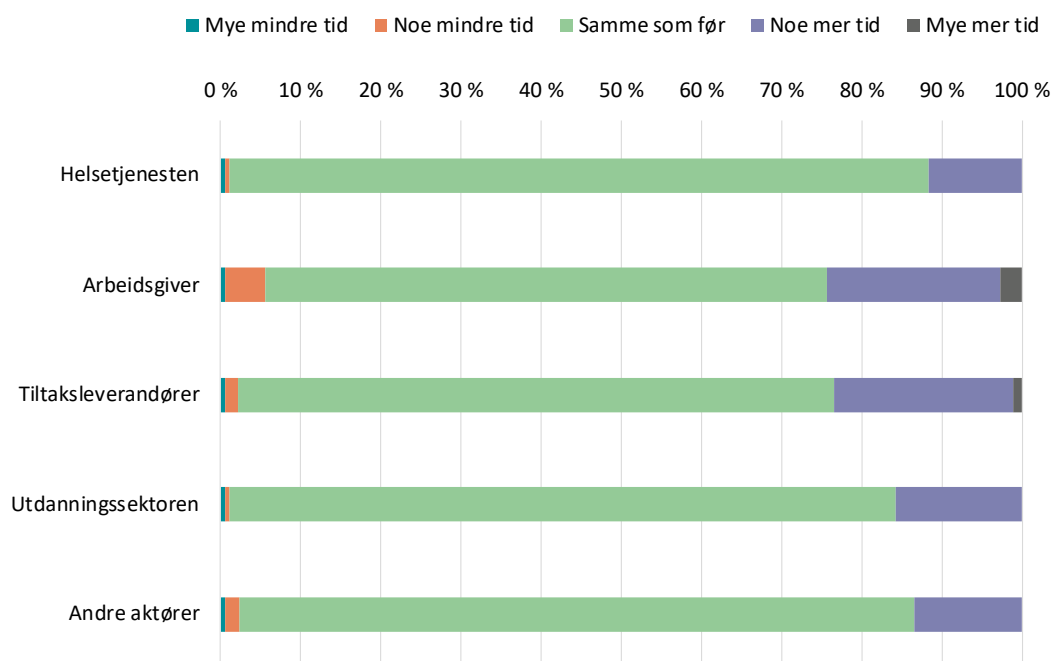
Figur 4-5 Har opprettelsen av NOE ført til endringer i veiledernes tidsbruk til følgende aktiviteter? (N = 179 – 180)



Vi finner en forskjell mellom mindre og større kontorer også i disse spørsmålene: Det er de store kontorene som i størst grad mener at de bruker mer tid til disse aktivitetene. Rundt halvparten av dem mener at de bruker mer tid på hver av de tre aktivitetene.

Samarbeid mellom Nav og andre aktører er særlig viktig i saker der brukere har stort oppfølgingsbehov. Samarbeidet kan bidra til koordinerte og tilpassede tjenester, og til fremdrift i oppfølgingsløpet. Navs samhandling med andre aktører kan derfor sies å være et mål på kvalitet. I spørreundersøkelsen spurte vi om endringer i tidsbruk til samarbeid med andre aktører. I Figur 4-6 ser vi at et stort flertall oppgir at de bruker like mye tid som før, til samarbeid med helsetjenesten, arbeidsgivere, tiltaksleverandører, utdanningssektoren og andre.

Figur 4-6 Har opprettelsen av NOE ført til endringer i veiledernes tidsbruk til samarbeid med følgende aktører? (N = 177 – 180)

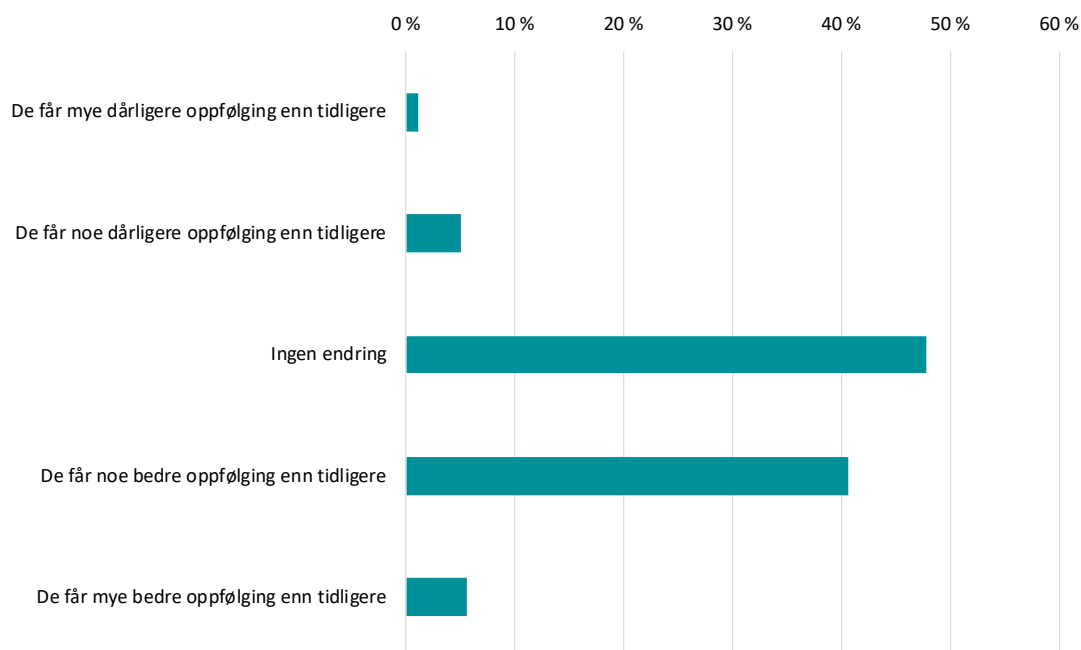


4.2 Kvalitet i oppfølgingen

Har etableringen av NOE ført til at kvaliteten i brukeroppfølgingen har blitt bedre? I spørreundersøkelsen til kontorene ba vi respondentene vurdere om opprettelsen av NOE har ført til endringer i oppfølgingen av brukere med større innsatsbehov enn standardbrukere, ved deres eget kontor. Svarfordelingen er vist i Figur 4-7. Vi ser at nesten halvparten av respondentene mener at det ikke er noen endring i hvor god oppfølging disse brukerne får. Det er likevel til sammen 46 prosent som mener at oppfølgingen er blitt noe eller mye bedre.

Figur 4-7

Ved ditt kontor, har opprettelsen av NOE ført til endringer i oppfølgingen av brukere med større innsatsbehov enn standardbrukere? (N = 180)



Flere ansatte ved Nav kontorene beskriver i oppfølgingsintervjuene at tidsbesparelse har gitt bedre kvalitet i oppfølgingen av brukere med større innsatsbehov enn standard. God kvalitet innebærer for de ansatte mulighet til å bygge en god relasjon til brukeren. Dette utgjør «grunnmuren» for å skape endring. For en del av brukerne er det viktig med fysiske møter og jevnlig kontaktpunkter, noe som også gir veilederne viktig informasjon for tilpasning av oppfølgingen. Videre innebærer god kvalitet at brukerne blir involverte i beslutninger om tiltak eller andre aktiviteter. Ansatte trekker også frem at god kvalitet fordrer arbeidsrettet oppfølging. En avdelingsleder ved et middels stort kontor beskriver at kontoret som følge av etableringen av NOE har fått til nettopp dette bedre:

Kvaliteten har blitt bedre på oppfølgingen. Vi kan se til resultatene vi har hatt. Fra januar til nå (oktober 2024) har vi fått 45 personer i jobb og det hadde vi ikke klart om vi ikke var så tett på brukerne. Vi får til å være mellomledd mellom bruker og arbeidsgiver, vi får forklart mer til arbeidsgiver og har fått de i arbeidsrettede aktiviteter som krever en del av veilederne. Så vi ser at det tettere oppfølgingsarbeidet gir resultater.

Samtidig er det også en del av kontorene som *ikke* har hatt endringer i kvalitet, i tråd med funnene i spørreundersøkelsen. De som oppgir dette beskriver gjerne at de generelt ikke ser effekter av NOE ved kontoret, og har eksempelvis ofte heller ikke erfart tidsbesparelse som følge av NOE.

Flere av informantene på kontornivå fortalte videre om at etableringen av NOE kan gi en «psykologisk» gevinst når det forsvinner en del standardbrukere fra veilederens arbeidsbenker. Selv om veilederne, særlig på kontorer med generalistmodell, ikke har brukt mye tid på standardbrukere tidligere, tar disse brukerne likevel veilederens oppmerksomhet ved at de er synlige i porteføljene og veilederne må forholde seg til dem. Når disse sakene er flyttet ut fra veilederens arbeidsbenker og over til NOE, blir det et element mindre å forholde seg til. Det kan bidra til bedre konsentrasjon om og mer

måltrettet oppfølgingsarbeid for de gruppene som trenger det mest. Samtidig er en slik effekt vanskelig å måle.

4.3 Hindringer og betingelser for å utnytte frigitt tid ved kontorene

Det er en ikke ubetydelig andel av respondentene i spørreundersøkelsen som oppga at de ikke har fått frigitt tid og/eller at opprettelsen av NOE ikke har ført til endringer i tidsbruken til andre brukergrupper eller kvaliteten i oppfølgingen. Dette kan ha sammenheng med at noen kontorer har hatt utfordringer med å omprioritere ressurser. Vi spurte alle respondentene om de opplever noen hindringer for å omprioritere ressursbruken på kontoret etter opprettelsen av NOE.

Det var imidlertid bare 14 prosent som svarte ja på det, 14 prosent svarte vet ikke og 71 prosent nei. De som svarte ja, fikk spørsmål om hva som er de viktigste hindringene. Vi hadde satt opp tre svaralternativer, og flest (38 prosent – 10 kontorer) svarte at «Kontoret er for lite til at det lar seg gjøre å omprioritere ressursene i særlig stor grad».

Halvparten krysset imidlertid av for «annet», og utdypet det. De fleste oppga andre (uintenderte) konsekvenser av etableringen av NOE, som vi utdyper i kapittel 5. Noen oppga imidlertid at det var nedtrekk i ressurser generelt som gjorde at de ikke kunne bruke mer ressurser på andre grupper. Funn fra oppfølgingsintervjuene ved Nav-kontorene samsvarer med dette.

I perioden hvor NOE har fungert, har det også skjedd andre endringer ved kontorene, som innføringen av ny ungdomsgaranti og økt antall flyktninger. Slike faktorer kan ta Nav-lederens og kontorenes oppmerksomhet, ifølge informantene på fylkesnivå, og hindre at Nav-leder får rom til å tenke strategisk rundt hvordan den frigjorte tiden skal utnyttes på kontoret.

I hvilken grad har det betydning om man har utarbeidet en gevinstrealiseringsplan i forbindelse med opprettelsen av NOE? Det var en relativt liten andel av kontorene som hadde en slik plan – 13 prosent – slik at det er vanskelig å trekke noen konklusjoner om betydningen av dette.

4.4 Oppsummering

Et mål med etableringen av NOE er at Nav-kontorene skal få frigjort tid til oppfølging av brukere med høyere innsatsbehov. De andre innsatsgruppene har antatt større behov for bistand fra Nav enn de med standard innsats. Det gjelder trolig særlig de med spesielt tilpasset innsats. Videre er ungdom og innvandrere prioriterte grupper, nettopp fordi de antas å ha større behov for oppfølging enn andre.

Våre analyser av ressurskartleggingen viser at mer ressurser ble allokert til de andre innsatsgruppene enn til de med standard innsats i 2023 enn i 2022 – *relativt til den samlede ressursrammen som brukes på arbeidsrettet oppfølging*. Videre bruker Nav-kontorene klart mest ressurser per bruker for dem med behov for spesielt tilpasset eller situasjonsbestemt innsats, også her *relativt til den samlede ressursbruken*.

Over halvparten av kontorene svarer i spørreundersøkelsen at de bruker like mye tid som før på gruppene med antatt høyere oppfølgingsbehov. Det er likevel 32 prosent som mener at NOE har ført til at de bruker *noe mer tid* på brukere med situasjonsbestemt innsatsbehov og 9 prosent mener at de bruker *mye mer tid* på denne gruppa. Videre er det 30 prosent som oppgir at de bruker *noe mer tid* på brukere med spesielt tilpasset

innsats og 5 prosent oppgir *mye mer tid* på denne gruppa. Dette stemmer overens med intervjumaterialet: Nav-kontorene som i oppfølgingsintervjuene erfarer tidsbesparelse som følge av NOE, oppgir at de bruker frigjort tid på brukere med høyere innsatsnivåer og prioriterte brukergrupper. Flere av kontorene oppgir samtidig at det er vanskelig å anslå konkret tid frigjort til andre brukergrupper.

Vi har også sett på om opprettelsen av NOE har ført til endringer i veiledernes tidsbruk til ulike aktiviteter og samarbeid med andre instanser. I spørreundersøkelsen er det et flertall som svarer at de bruker like mye tid som før på hver av aktivitetene. Det er likevel 38 prosent som svarer at de bruker noe mer eller mye mer tid til kartlegging og vurdering av arbeidsevne og muligheter og i underkant av 30 prosent som oppgir at de bruker mer tid på henholdsvis digital dialog med bruker og møter med bruker. Det er relativt mange som også oppgir at de bruker *mindre* tid på digital dialog. Dette er naturlig, da oppfølgingen av brukere med standard innsats i hovedsak foregå digitalt.

Har etableringen av NOE ført til at kvaliteten i brukeroppfølgingen har blitt bedre? Vi finner at nesten halvparten av respondentene i NAV-kontorene mener at det ikke er noen endring i hvor god oppfølging disse brukerne får. Det er likevel til sammen 46 prosent som mener at oppfølgingen er blitt noe eller mye bedre.

5 Konsekvenser for oppfølgingen av brukere med standard innsatsbehov

I kapittel 2 beskrev vi oppfølgingen som NOE gir til standardbrukere, og NOE-medarbeidernes egen vurdering av oppfølgingen de gir. Vi viste også hvilke vurderinger NOE-medarbeiderne gjør når de overfører brukere tilbake til Nav-kontorene og når i oppfølgingsløpet dette skjer. I dette kapitlet belyser vi hvilke konsekvenser etableringen har for oppfølgingen av brukere med standard innsatsbehov. Er oppfølgingen av standardbrukere endret, som følge av etableringen av NOE? Vi har ikke komplett faktainformasjon som viser endringer i innholdet i oppfølgingen, men Nav-kontorenes meninger om spørsmålet gir oss viktig informasjon. Registerdataene gir oss noe informasjon.

I dette kapitlet ser vi først på varigheten av arbeidssøkerperioden for NOEs målgruppe, og på om etableringen av NOE har hatt betydning for hvor raskt standardbrukere kommer i jobb. Vi ser videre på tiltaksdeltakelse for NOEs målgruppe og eventuelt vedtak om situasjonsbestemt innsats. Disse temaene belyser vi ved hjelp av registerdata, spørreundersøkelsen og intervjuene med Nav-kontorer. Videre belyser vi kontorenes inntrykk av oppfølgingen som skjer i NOE, hva som skjer ved kontorene når bruker blir sendt fra NOE til kontorene for videre oppfølging der samt hvordan koordineringen mellom NOE og kontorene fungerer. Vi bruker her informasjon fra spørreundersøkelse til Nav-kontorene og intervjuer med ledere ved utvalgte Nav-kontorer. Vi trekker også frem enkelte andre konsekvenser av NOE. Til sist belyser vi brukertilfredshet knyttet til NOE ved hjelp av data fra Navs egen personbrakerundersøkelse.

5.1 Varighet av arbeidssøkerperioden

Har etableringen av NOE hatt betydning for hvor raskt standardbrukerne kommer i jobb eller slutter å registrere seg som arbeidsledige?

I intervjumaterialet er det en del informanter som påpeker at de får brukere i retur til kontoret, som de mener at ville kommet i jobb tidligere dersom kontoret selv hadde fulgt dem opp. Dette gjelder særlig informanter ved små og mellomstore kontorer. Lokalkjennskapet på små og mellomstore kontorer kan bidra til å få disse raskt i jobb, i stedet for at de skal være hos NOE i seks måneder før Nav-kontoret tar over brukerne igjen. De beskriver at veilederne pleide å gi standardbrukere en del løpende formidlingsbistand, før etableringen av NOE. Det er relativt få brukere ved hvert kontor, og veilederne har ganske god oversikt over de som er ledige. Når de hører om ledige stillinger og rekrutteringsbehov, har de satt arbeidsgiver i kontakt med aktuelle standardbrukere. Noen Nav-kontor stiller derfor spørsmålet om det blir en kunstig stopp for brukerne i de seks månedene de får oppfølging fra NOE.

Slik det er nå, har ikke kontoret kjennskap til at «deres» brukere er ledige. Brukerne som får oppfølging fra NOE, er bare registrert hos NOE og ikke synlige for kontorene. Det er mulig for kontorene å søke på sine postnumre på NOEs benk, for å finne ut hvem som er ledige i sitt område. Dette er imidlertid tungvint, og ikke alle vet om denne muligheten. Informantene ønsker at kontorene kan få lettere oversikt over brukere hos NOE, slik at de kan formidle informasjon om aktuelle jobber.

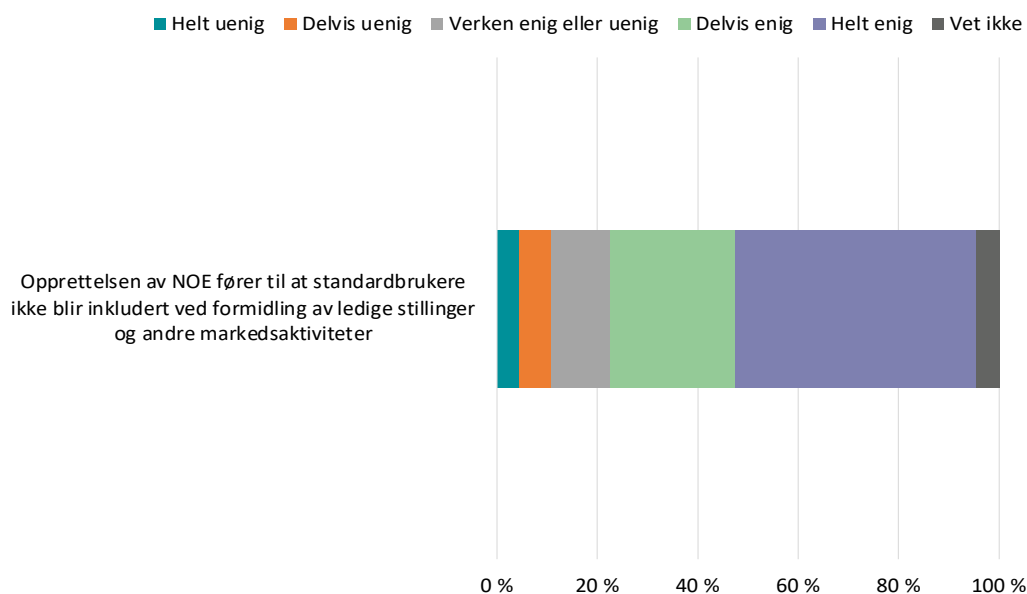
Markedsarbeidet og kontakten med arbeidsgivere ved de små kontorene er ofte uformell, og foregår på telefon og ved personlig kontakt. Veilederne oppretter ikke alltid stillinger i verktøyet Rekrutteringsbistand når de får inn ledige stillinger, men formidler direkte kontakt med brukere som kan passe. Når stillingene ikke er registrert i Rekrutteringsbistand, blir de heller ikke synlige for bruker i NOE slik at de kan søke på dem.

En del av informantene ved de små og mellomstore kontorene, hevdet at kontoret ville fått brukerne i jobb på et tidligere tidspunkt, uten stor innsats. Når brukerne returneres til kontoret ved seks måneder erfarer veilederne at det er mer krevende å formidle brukerne til arbeid. De har vært lenge ute av arbeid, og kan ha mistet motivasjon og selvfølelse. I tillegg oppfattes de som mindre attraktive av arbeidsgiverne når de har vært ledige såpass lenge. En beskriver:

Det er lav arbeidsledighet i (navn på kommune), så jeg er undrende til hvorfor brukerne fortsatt er ledige her etter 3 måneder. Får NOE med seg lokale arbeidsmarkedssvingninger og kan ta tak i det? Om de ikke er i jobb så må det være andre grunner. Vi er lite kontor og kunne lett koblet de på jobbene.

I spørreundersøkelsen inkluderte vi en påstand om dette temaet. Vi ba respondentene si seg enig eller uenig i påstanden «opprettelsen av NOE fører til at standardbrukere ikke blir inkludert ved formidling av ledige stillinger og andre markedsaktiviteter.» Figur 5.1 under viser at mange av respondentene sier seg enige i dette. Vi finner også at en enda større andel av små kontorer, enn av store, er enige i utsagnet om at opprettelsen av NOE fører til at standardbrukere ikke blir inkludert ved formidling av ledige stillinger.

Figur 5.1 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?



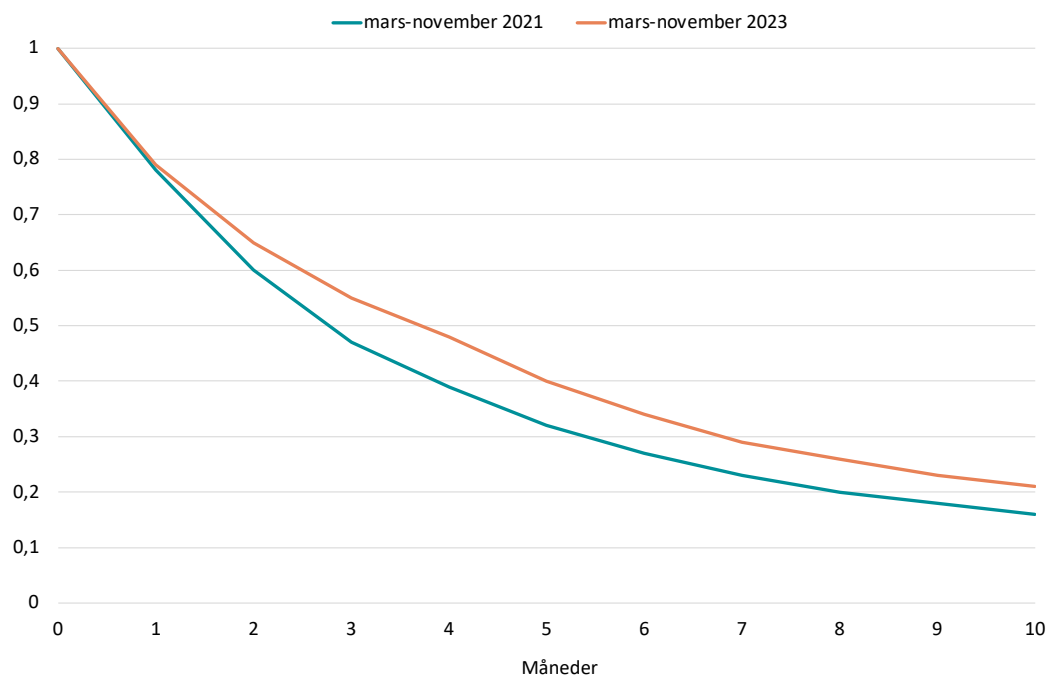
I registerdataene har vi sammenliknet hvor raskt brukerne slutter å registrere seg, det vil si varigheten av arbeidssøkerperioden, «før og etter» etableringen av NOE. I kapittel 2.4 så vi at de som blir registrert i NOE i gjennomsnitt har kort arbeidssøkerperiode. Når vi ser på hele målgruppa i den tiden vi har data for, er sannsynligheten for å ha avsluttet arbeidssøkerperioden etter 6 måneder rundt 70 prosent.

I Figur 5.2 rendyrker vi situasjonen før og etter etableringen av NOE, ved å sammenlikne de som registrerte seg i perioden mars-november 2021 med de som registrerte seg i perioden mars-november 2021 for NOEs målgruppe.¹⁰ Vi ser at arbeidssøkerperioden varer noe lenger for standardbrukerne etter at NOE ble etablert enn før. Etter 6 måneder

¹⁰ Avslutning av arbeidssøkerperioden måles uavhengig av om brukerne er overført fra NOE til kontor i den siste perioden.

var det tidligere 73 prosent sannsynlighet (risiko) for å ha avsluttet arbeidssøkerperioden etter 6 måneder, mens det etter etableringen av NOE er 66 prosent sannsynlighet.

Figur 5.2 Den akkumulerte andelen av NOEs målgruppe som fremdeles er registrert i Nav, gitt at de ikke allerede har sluttet å registrere seg og at vi kan observere dem. Måned for måned. Life table



Sammensetningen av målgruppa har endret seg noe over tid, noe som kan påvirke disse tallene. Arbeidsmarkedet har også betydning. Ved hjelp av en regresjon har vi derfor undersøkt betydningen av ulike bakgrunnskjennetegn for varigheten av arbeidssøkerperioden: Kjønn, alder, utdanningsnivå, innvandrerstatus, hvorvidt brukeren var permittert ved oppstart, og antall ledige stillinger¹¹ ved oppstart (se tabell 3 i vedlegg).

Vi finner at én faktor har særlig stor betydning: Brukere som er permittert har kortere arbeidssøkerperiode enn andre. De utgjør 34 prosent av «før-gruppa» og 22 prosent av «etter-gruppa». Videre har brukere som minst har fullført videregående opplæring kortere varighet, og innvandrere har lenger varighet enn andre. Disse forholdene kan imidlertid bare forklare noe av forskjellen på varigheten av arbeidssøkerperioden før og etter etableringen av NOE.

I registerdataene har vi også fått informasjon om arbeidstilknytning. Det viser seg imidlertid at en så stor andel av NOEs brukere er registrert med et arbeidsforhold samtidig (i samme måneder) som de er registrert som arbeidssøkere, at denne informasjonen gir et svakt grunnlag for å konkludere. Vi har likevel sett på «overgang til jobb», definert som å være registrert med et arbeidsforhold en måned, uten samtidig å være registrert som arbeidssøker. Vi finner at etter 6 måneder var sannsynligheten (risikoen) for å ha kommet i jobb 67 prosent før etableringen av NOE og 61 prosent etter. I en regresjonsanalyse finner vi fremdeles en signifikant forskjell mellom «før» og «etter»,

¹¹ Kilde: nav.no

men forskjellen er mindre enn det som gjelder varigheten av arbeidssøkerperioden (tabell 4 i vedlegg).

Selv om vi har kontrollert for en rekke forhold kan vi ikke konkludere ut fra tallene over med at opprettelsen av NOE er *årsaken* til at arbeidssøkerperioden er blitt lenger og at overgangen til jobb tar lenger tid for NOEs målgruppe. Samtidig finner vi støtte for en slik konklusjon i intervjumaterialet:

Det at brukere i NOEs målgruppe ikke blir inkludert i formidling av ledige stillinger og andre markedsaktiviteter, kan være en forklaring på at vi finner at arbeidssøkerperioden varer noe lenger for standardbrukerne etter at NOE ble etablert enn før.

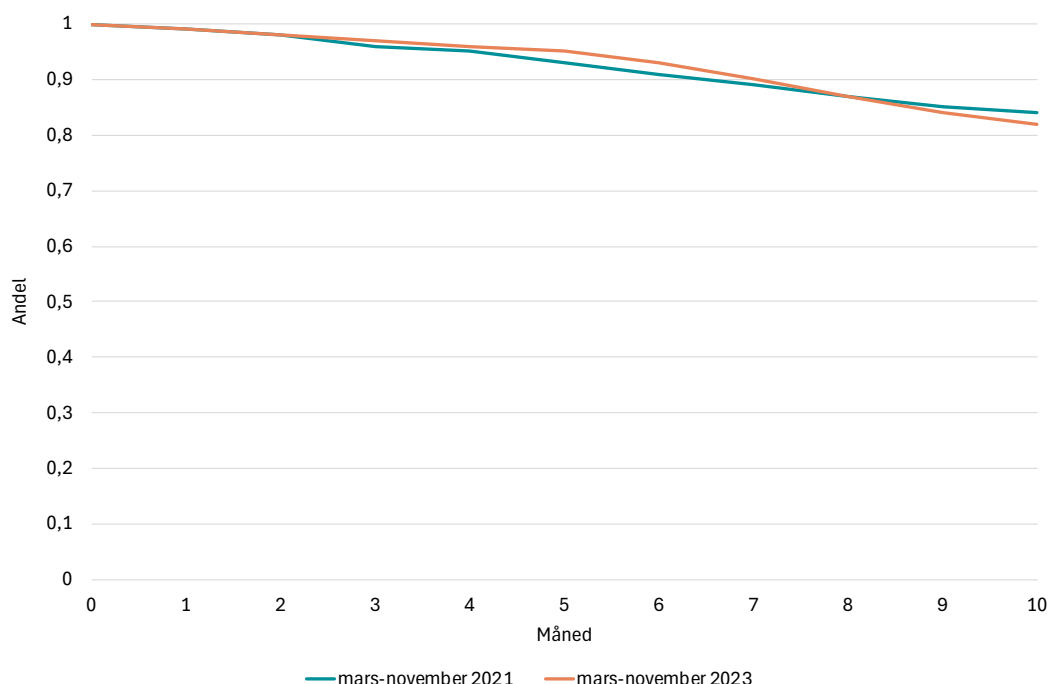
5.2 Tiltaksdeltakelse

Registerdataene gir lite informasjon om oppfølgingen av brukerne. Vi har imidlertid informasjon om tiltaksdeltakelse. NOE kan kun henvise brukere til ett tiltak – digitalt jobbsøkerkurs. Per i dag er det Nav fylkene som prioriterer budsjettmidler til og kjøper inn dette tiltaket. NOE må derfor forholde seg til styringssignaler fra fylkene om bruk av tiltaket, noe som kan bety at tiltaket ikke alltid er tilgjengelig for alle NOE-brukerne. For eksempel kan det være perioder hvor alle plassene er fylt opp i fylket som NOE-bruker tilhører, eller det kan være perioder hvor et fylke står uten leverandør for tiltaket. Alle fylkene vi imidlertid i løpet av februar 2025 gå over til en felles, nasjonal avtale om digitalt jobbsøkerkurs, men kun én tiltaksarrangør.

Siden det er ganske få som deltar i dette tiltaket, har vi sammenliknet tiltaksdeltakelse generelt for standardbrukere som ble registrert før og etter etableringen av NOE (i mars-november 2021 og mars-november 2023). Vi har sett på tiltaksdeltakelse etter etableringen av NOE uavhengig av om brukeren fremdeles er registrert i NOE eller er overført til Nav-kontor (og uavhengig av eventuell endring i innsatsgruppe). I figur 5.3 ser vi at det er en ganske lav andel av denne brukergruppa som bli henvist til et tiltak i løpet av de første månedene. Dette er naturlig i og med at en liten andel blir vurdert å ha situasjonsbestemt innsats de første 6 månedene. Etter 6 måneder er det flere som er overført til Nav-kontor og flere som har fått vedtak om situasjonsbestemt innsats. Da ser vi en viss økning i tiltaksdeltakelsen, og det er en noe høyere andel av de gjenværende arbeidssøkerne som deltar på tiltak etter etableringen av NOE, enn det var før etableringen av NOE.

Figur 5.3

Den akkumulerte andelen av NOEs målgruppe som har startet på et arbeidsrettet tiltak, gitt at de ikke allerede har gjort det, at de ikke har sluttet å registrere seg, og at vi kan observere dem. Måned for måned. Life table



Dette kan også til en viss grad forklares av intervjumaterialet. Noen av informantene på kontornivå hevder at brukerne som blir returnert fra NOE til Nav-kontoret er vanskelige å formidle etter seks måneder, så veilederne bruker ofte tiltak som kurs eller lønnstilskudd for å bidra til å matche arbeidsgivernes behov og forventninger.

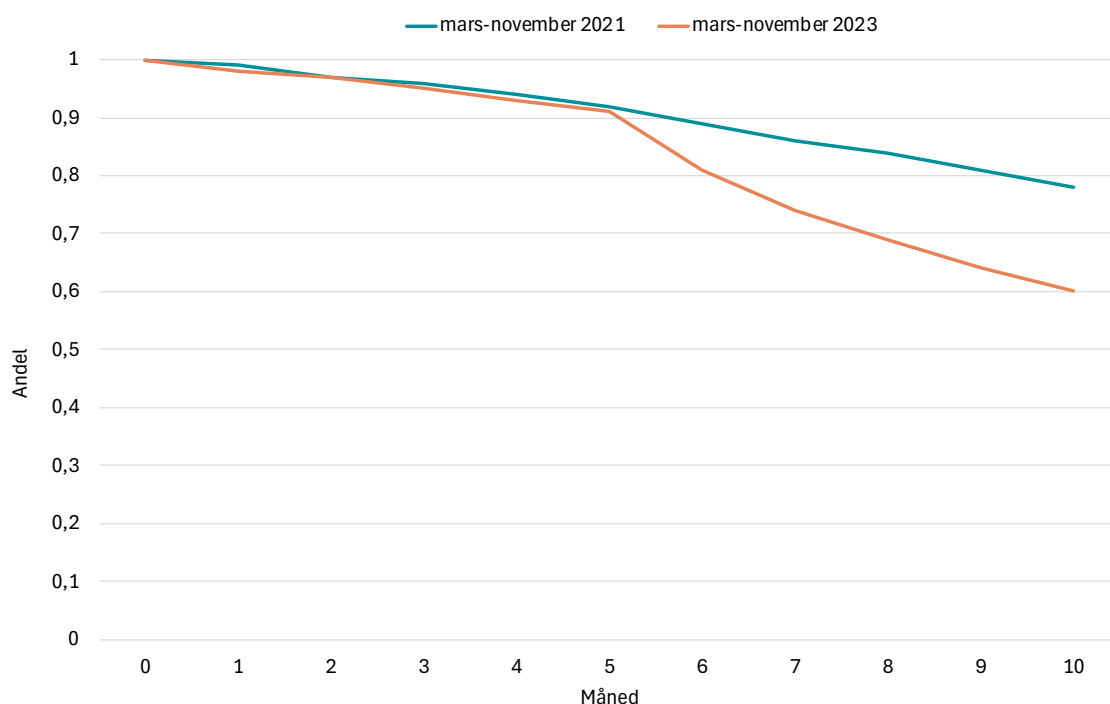
5.3 14a-vedtak – overgang til situasjonsbestemt innsats

I registerdataene har vi informasjon om innsatsgruppe og kan undersøke hvor lang tid det eventuelt tar før brukerne får revidert innsatsgruppen, gitt at de fremdeles er arbeidssøkere. På samme måte som over, har vi i Figur 5.4 sammenliknet situasjonen før og etter etableringen av NOE når det gjelder vedtak om situasjonsbestemt innsats. Endring i innsatsgruppe etter etableringen kan kun skje dersom brukeren er overført til Nav-kontor.

Vi ser at sannsynligheten for å få vedtak om situasjonsbestemt innsats (gitt at man fremdeles var arbeidssøker) var nøyaktig den samme i løpet av de første 6 månedene både før og etter etableringen av NOE. Deretter er det en større andel av de gjenværende arbeidssøkerne som får situasjonsbestemt innsats de neste månedene.

Figur 5.4

Den akkumulerte andelen av NOEs målgruppe som har fått vedtak om situasjonsbestemt innsats, gitt at de ikke allerede har fått det, at de ikke har sluttet å registrere seg og at vi kan observere dem. Måned for måned. Life table



Hvor stor andel av brukerne som blir vurdert å ha situasjonsbestemt innsats, varierer selvsagt med kjennetegn ved gruppa. Vi har derfor undersøkt dette ved hjelp av Cox-regresjon (se tabell 5 i vedlegg). Vi finner at menn har høyere sannsynlighet enn kvinner for å få situasjonsbestemt innsats etter noe tid, brukere med bare grunnskoleutdanning har høyere sannsynlighet enn andre og innvandrere har høyere sannsynlighet enn ikke-innvandrere. Brukere som er permittert har særlig lav sannsynlighet for å få situasjonsbestemt innsats. Kontrollert for disse kjennetegnene er det likevel høyere sannsynlighet for at brukere får situasjonsbestemt innsats etter noe tid *etter* etableringen av NOE enn *før* etableringen av NOE.

I kapittel 2 så vi at NOE etter fem til seks måneder systematisk vurderer hvorvidt det er behov for å overføre ansvar for oppfølgingen av brukerne til Nav-kontor. Hvis bruker overføres til Nav-kontoret for videre oppfølging, skal Nav-kontoret selv vurdere innsatsbehov for bruker. Mange av informantene ved kontorene erfarer at brukerne som overføres fra NOE, har behov for bistand for å komme i jobb. Brukerne vurderes i så tilfelle til situasjonsbestemt innsatsnivå, etter at veileder har gjort en kartlegging og behovsvurdering. Dette er i tråd med hvordan arbeidsdelingen mellom NOE og kontorene er ment å fungere.

Resultatene over reflekterer at en god del av brukerne blir overført fra NOE til Nav-kontor etter seks måneder, og viser at kontorene oftere enn før vurderer at brukerne har situasjonsbestemt innsats på dette tidspunktet i arbeidssøkerperioden. Det tyder på at de tidligere i flere tilfeller gjorde denne vurderingen på et senere tidspunkt enn seks måneder.

Noen av informantene stiller spørsmål ved om NOE burde gjøre vurdering av eventuelt økt oppfølgingsbehov på et tidligere tidspunkt. En del mener at det etter omtrent tre måneder bør være et sjekkpunkt for vurdering av brukers oppfølgingsbehov. Før NOE

ble etablert, da kontorene selv fulgte opp standardbrukere fra start, var rutinen ved enkelte kontorer å gjøre en slik vurdering etter tre måneder. Vårt inntrykk er imidlertid at de fleste brukerne beholdt status som standardbrukere selv om de da kan ha fått noe mer oppfølging.

Kontorene følger opp noen standardbrukere selv

En del brukere overføres til kontor uten at kontorene fatter vedtak om situasjonsbestemt eller høyere innsatsnivå. Kontorene formidler at dette kan gjelde tilfeller hvor de får overført brukere fra NOE fordi bruker har spørsmål som ikke NOE kan svare på. Dette kan skje når som helst i oppfølgingsløpet. NOE trenger ikke nødvendigvis mene at de skal ha oppfølging på kontoret – de er sendt til kontorene fordi brukeren etterspør kurs o.l. og kontoret må da gjøre en vurdering. Veileder kvitterer ut spørsmålet og endrer som regel ikke innsatsnivå for bruker.

Flere av informantene ved Nav-kontorene mener NOE burde gjøre flere av disse vurderingene selv og ikke sende brukere med enkle spørsmål til kontorene. Informantene mener en enkel kartlegging av NOE kunne avklart saken i stedet og at det gir mye merarbeid for kontoret. Enkelte velger på grunn av dette å ikke sende brukeren tilbake til NOE, men heller beholde dem ved lokalkontoret. Det blir også tatt opp at det er viktig å motvirke at brukerne blir kasteball mellom dem og NOE. En avdelingsleder sier:

Et særeksempel, men reelt, er en person som er i jobb og som vil ha helikoptersertifikat og det blir sendt til oss for vurdering. Det er bare tull. Mange eksempler hvor det er helt klart at det er et nei, men så må vi svare det ut og svare det ut. Enn om de bare hadde tatt det selv.

Fra NOE sin side erfarer medarbeiderne at enkelte av brukerne som etterspør kurs i realiteten klager på vedtaket om standard innsatsbehov. Derfor sendes brukerne til Nav-kontoret for å svare ut spørsmålet og få en vurdering av innsatsbehovet. Ifølge NOEs egne registreringer er det en liten prosentandel av sakene i NOEs portefølje som overføres kontoret før det er gått seks måneder.

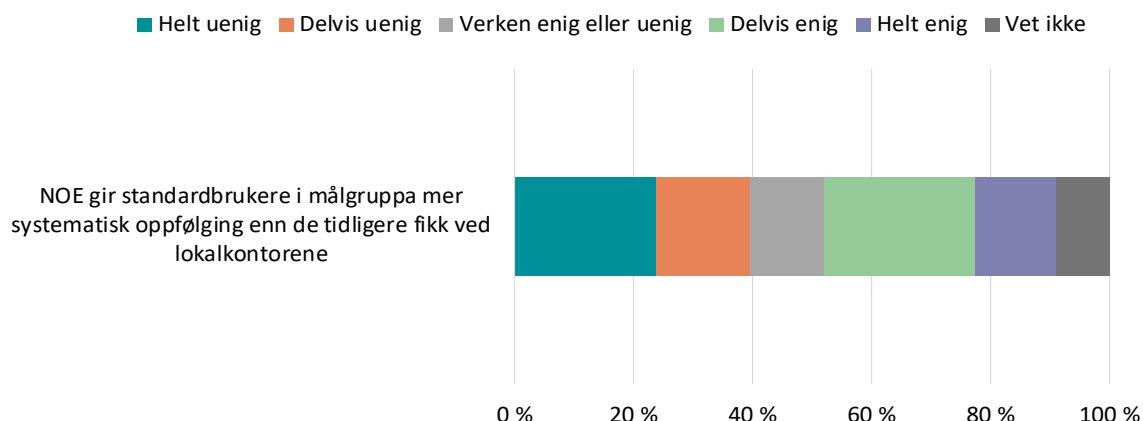
5.4 Nav-kontorenes inntrykk av NOEs oppfølging

De fleste av informantene på kontornivå oppfatter at NOE-teamet jobber effektivt og gjør jobben med langt færre ressurser enn tidligere. Flere beskriver at NOE har gitt bedre kvalitet på oppfølgingen av standardbrukere. Informantene trekker frem at brukerne får lik informasjon og at informasjonen blir sendt ut på et tidlig tidspunkt. Det er faste sjekkpunkter og standardtekstene er godt utformet.

I spørreundersøkelsen hadde vi stilt opp en del utsagn om konsekvenser av opprettelsen av NOE som respondentene skulle si seg mer eller mindre enig i. I Figur 5.2 viser vi svarene for følgende utsagn i spørreundersøkelsen: «NOE gir standardbrukere i målgruppa mer systematisk oppfølging enn de tidligere fikk ved lokalkontorene». Vi ser at respondentene fordeler seg ganske likt mellom de som er helt eller delvis enig og de som er helt eller delvis uenig i dette.

Vi finner at andelen som er enig i dette utsagnet (både helt og delvis) er størst blant de kontorene som hadde en generalistmodell, og lavest blant de som hadde en spesialisert modell. Det tyder på at spesialiserte enheter på kontornivå også kan sikre systematikk.

Figur 5.5 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?



I oppfølgingsintervjuene uttrykker ansatte ved en del av kontorene som tidligere hadde en spesialisert oppfølging at de er svært fornøyde med NOE. Inntrykket er at overgangen kan ha vært enklere for kontorene som tidligere hadde en lignende oppfølgingsform som NOE.

På kontornivå er det samtidig noen som opplever at det er for lite oppfølging i NOE. Enkelte stiller spørsmål ved om dialogen med brukerne er god nok. De erfarer at brukerne tar kontakt med ønske om å møte en veileder fysisk. Flere erfarer at det kommer brukere inn på kontoret, som er i NOEs oppfølging, men som har spørsmål som de ønsker å stille til en veileder.

5.5 Nav-kontorenes oppfølging av brukere som overføres fra NOE

Når bruker overføres fra NOE til sitt lokale Nav-kontor, starter veilederens oppfølgingsarbeid. I de neste avsnittene beskriver vi erfaringer fra Nav-kontorene med å overta og følge opp brukere som først har fått oppfølging fra NOE, og hvilket inntrykk kontorene har av NOEs oppfølging. Om Nav-kontoret vurderer at brukeren har behov for mer oppfølging, etter oversending av saken fra NOE, overtar de altså den videre oppfølgingen.

Kontorene har ulike oppfatninger om hvordan det fungerer å overta oppfølgingen fra NOE. Ved noen av kontorene erfarer de å få lite informasjon om *hvorfor* brukere overføres fra NOE til kontorene, og hva som ligger bak NOEs vurdering. Overføringen følges ofte av en standardmelding som «bruker overføres for nærmere vurdering på kontor.» De har også lite informasjon om hvilken oppfølging brukeren har fått i NOE-perioden. NOE-medarbeiderne bruker dialogfunksjonen i digital aktivitetsplan (som vi viste i kapittel 2) i oppfølgingen, men dokumenterer så langt ikke innholdet ved hjelp av aktivitetskort i digital aktivitetsplan. Hvorvidt bruker selv gjør det, er opp til den enkelte bruker.

Samtidig er erfaringen ved andre kontorer at de får tilstrekkelig informasjon ved overføringen. Veilederne der opplever å ha nok informasjon «å gå ut fra» for den videre oppfølgingen.

Når det gjelder tilbakeføringen til lokalkontorene etter seks måneder, er erfaringen ved flere av kontorene at brukerne har blitt godt kartlagt og avklart i NOE. Andre erfarer at begrenset oppfølging i NOE gjør overgangen til lokalkontoret utfordrende:

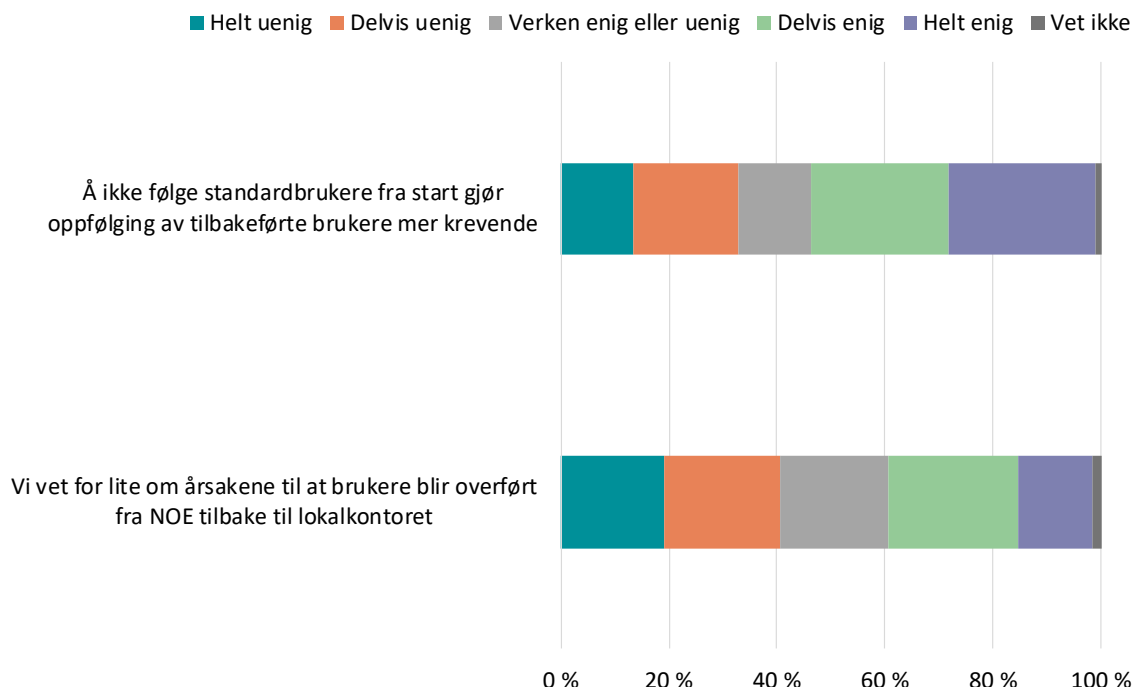
Vi opplever også at NOE-brukere blir gående passive i NOE-perioden og blir gående lengre ledig enn nødvendig og krever mer innsats for å få de "på banen" igjen.

Enkelte veiledere sier at de må starte på nytt når de mottar en bruker fra NOE, og at tiden de sparer ved at NOE følger opp brukerne de første månedene, går tapt fordi veilederne på kontoret må gjøre dobbeltarbeid når bruker overføres til kontoret. Det er også flere som oppfatter at brukere har ligget «passive» hos NOE og at det gjør videre oppfølging krevende. Noen erfarer at det blir lite tid igjen av dagpengeperioden til å få brukeren «i gang» igjen. Videre er det kontorer som stiller flere krav til brukerne enn NOE. Erfaringene er her at dette kan utfordre relasjonen mellom brukeren og ny veileder ved kontoret om brukeren er uenig i de nye kravene.

I spørreundersøkelsen satte vi opp noen utsagn knyttet til mulige negative konsekvenser av opprettelsen av NOE. Figur 5.6 viser svarene på to av disse utsagnene.

Vi ser at det er relativt mange som er enig i at å ikke følge standardbrukere fra start gjør oppfølging av tilbakeførte brukere mer krevende. 40 prosent er også enige i påstanden «Vi vet for lite om årsakene til at brukere blir overført fra NOE tilbake til lokalkontoret.» Samtidig er respondentene delt – det er også en del som er uenige i begge disse påstandene.

Figur 5.6 *Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?*



5.6 Koordinering og samarbeid, kontorene og NOE

Kontorene opplever at samhandlingen med NOE fungerer godt. Samtidig fremgår det at koordineringen av vurderinger av kurs og tiltak for brukerne kan bli bedre.

Flere ansatte ved kontorene beskriver at det var noe diskusjoner i startfasen av NOE. Dette handlet om ulike oppfatninger om oppgavefordeling og hvilket innsatsnivå brukerne skulle plasseres på. Det var også bekymring ved noen av kontorene for om brukerne ble godt nok ivaretatt. De fleste ansatte opplever at dette har gått seg til. En beskriver at samhandlingen nå fungerer "knirkefritt". Kommunikasjonen er god mellom kontorene og NOE, også i saker med ulike oppfatninger om brukers innsatsbehov. En ansatt forteller at de i noen saker samarbeider med NOE om å finne frem til rett innsatsnivå for brukeren:

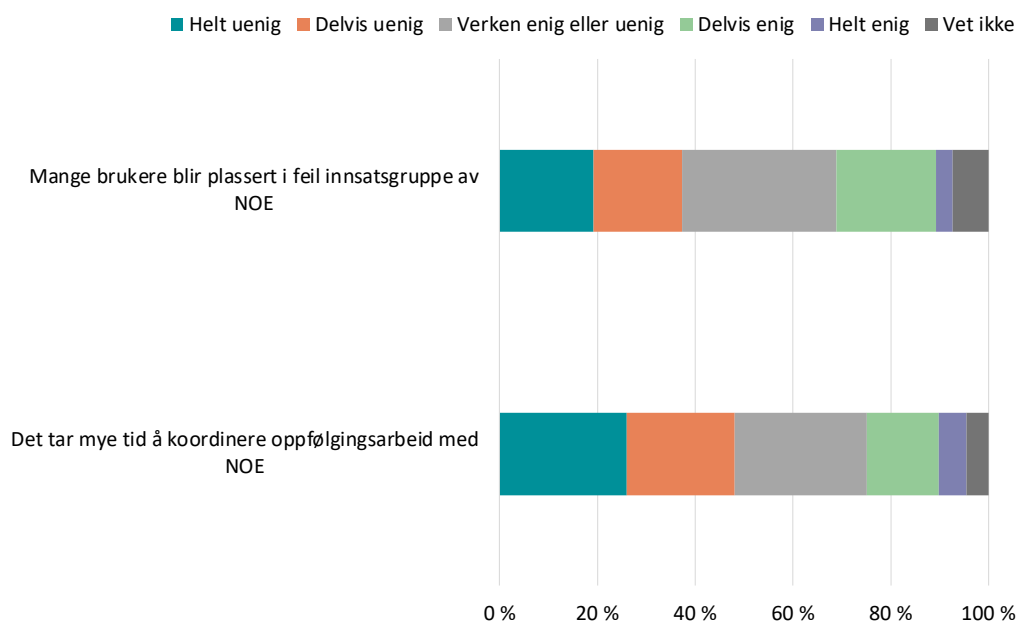
De kontakter oss i Gosys og er gode på å svare. Veiledere kan være med på å gjøre vurderingen sammen med dem, og da er det ikke noe problem å sende de tilbake til NOE. Det er god dialog. NOE henvender seg til oss om noen trenger tettere oppfølging, de kommer til oss før de er blitt langtidssøkere.

Enkelte ansatte beskriver likevel at de fortsatt er en del uenige med NOEs vurderinger, men at de stort sett aksepterer avgjørelsene heller enn å ta opp saker til diskusjon.

I spørreundersøkelsen stilte vi opp noen påstander om koordineringen mellom NOE og kontorene. Svarfordelingen er gjengitt i Figur 5.7 under. Vi ser at det er en litt større andel av respondentene som er uenige, enn som er enige i påstanden om at mange brukere blir plassert i feil innsatsgruppe av NOE. Dette samsvarer med funn fra oppfølgingsintervjuene, hvor flertallet opplever at brukerne hovedsakelig er plassert i riktig innsatsgruppe i NOE. At en del respondenter også er enige i at mange blir plassert feil innsatsgruppe kan henge sammen med poenget vi trakk frem i punkt 5.3, at noen ansatte erfarer at brukere som kommer i retur til kontoret er vanskelige å formidle til arbeid. Enkelte mener at disse brukerne burde vært vurdert til situasjonsbestemt innsats tidligere. Det kan også henge sammen med at enkelte brukere som sendes til kontoret, blir stående med standard innsatsbehov, som også er beskrevet i punkt 5.3.

Når det gjelder koordineringen mellom NOE og kontorene, er det bare rundt 20 prosent av respondentene som sier seg enige i at dette tar mye tid. I underkant av 45 prosent er uenige.

Figur 5.7 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?



Funn fra oppfølgingsintervjuene samsvarer med dette. De fleste oppgir å ha lite kontakt med NOE og at koordineringen dermed ikke krever mye tid. Inntrykket fra intervjuene er at de ved disse kontorene også har tillit til NOE sine vurderinger, og at det dermed er lite «frem og tilbake» om sakene.

5.7 Brukertilfredshet blant NOEs brukere

Brukernes erfaringer og tilfredshet med Navs tjenester er tema i Navs personbrugerundersøkelser. Personbrugerundersøkelsen skal belyse hvordan ulike forhold ved Navs tjenester og oppgaver samt kjennetegn ved brukerne, har betydning for tilfredshet, samhandling, økonomisk trygghet og muligheter på arbeidsmarkedet.

I perioden 2022-2024 er det 16 000 - 20 000 personer som har besvart Navs brukerundersøkelse hvert år. I 2023 og 2024 inneholder undersøkelsen opplysninger om NOE som oppfølgingsenhet og disse årene har henholdsvis 757 og 758 NOE-brukere besvart undersøkelsen.

Vi har brukt personbrugerundersøkelsen til å belyse brukertilfredshet i NOEs målgruppe. Undersøkelsen inneholder et spørsmål om hvilken søknad brukerne sist sendte til NAV.

Blant NOE-brukerne i 2023 og 2024 sett under ett er det 78 prosent som har oppgitt dagpenger som sin siste søknad. Det er ingen andre søknadstype som er mye brukt av denne brukergruppen. Fire prosent ønsker ikke å oppgi søknadstype eller oppgir at spørsmålet ikke er aktuelt. Deretter følger barnetrygd, barnetrygd, sykepenger, økonomisk sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger. Andelen av NOE-brukerne som har disse hver av disse søknadstypene er tre prosent eller lavere.

Vi har sammenlignet svar på personbrugerundersøkelsen fra NOE-brukerne med øvrige personer som oppgir dagpenger som sin siste søknad og er i samme aldersgruppe som NOEs målgruppe, altså 30-59 år, men ikke registrert som NOE-brukere. Denne gruppen består av totalt 1132 personer i 2023 og 789 personer i 2024. I figurene under kaller vi dem for «Ikke NOE». Å sammenligne NOE-brukere med personer i samme aldersgruppe som har søkt om dagpenger er på ingen måte uproblematisk. Brukere i disse gruppene

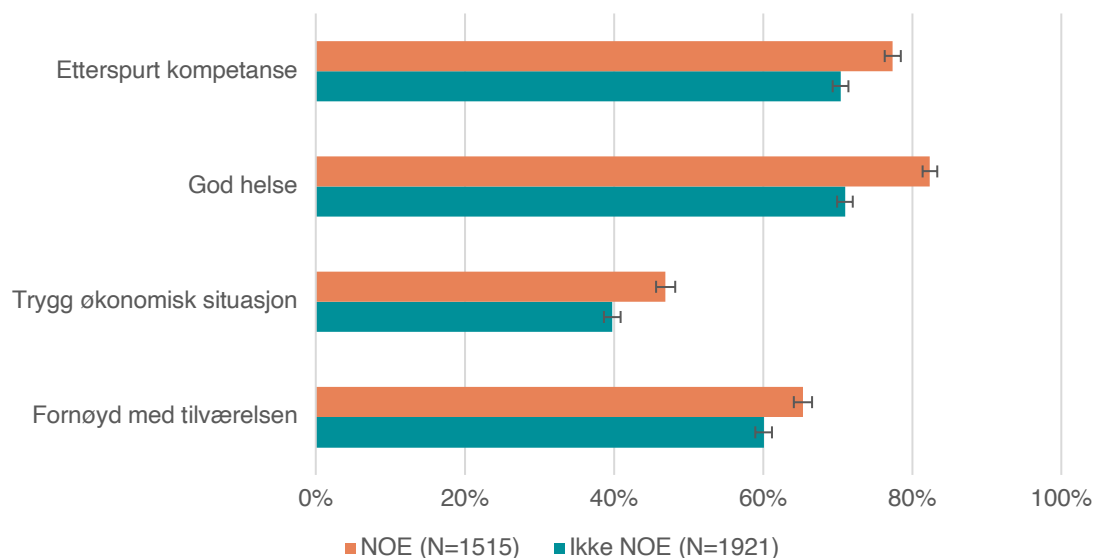
vil være systematisk forskjellige på flere måter som kan påvirke brukertilfredsheten og oppfatningene de har av Nav.

Noen forskjeller mellom brukergruppene fremgår av figuren under. Alle respondentene har blitt bedt om å vurdere følgende fire påstander fra en skala fra 1-6 der 1 tilsvarer helt uenig og 6 tilsvarer helt enig:

- Jeg har kompetanse som er etterspurt i dagens marked
- Jeg opplever at min helse er god
- Jeg opplever at min økonomiske situasjon er trygg
- Jeg er, alt i alt, fornøyd med tilværelsen
-

Figur 5.8 viser andelen som har svart 4,5 eller 6 for hver påstand blant brukere i gruppene NOE og Ikke-NOE. NOE-brukerne vurderer både egen helse, kompetanse og økonomi som noe bedre enn dem som ikke følges opp av NOE. Forskjellen er størst for helse. For de andre påstandene er forskjellene mindre, men statistisk signifikante.

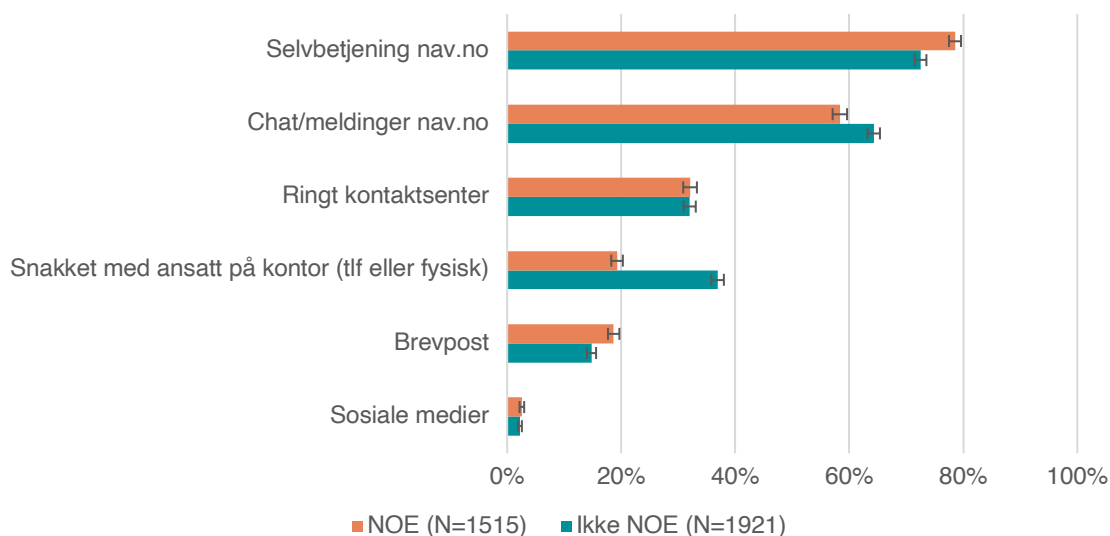
Figur 5.8 *Vurdering av påstander om egen situasjon. Andel som angir verdiene 4,5 eller 5 med konfidensintervaller.*



Siden gruppene er ulike kan vi ikke trekke sikre kausale trekke slutninger om at forskjeller vi observerer i brukertilfredshet skyldes oppfølgingen de får fra henholdsvis NOE sammenlignet med andre enheter. Vi ønsker likevel å se oppfatningene til NOEs brukere opp mot andre brukere som til en viss grad ligner dem.

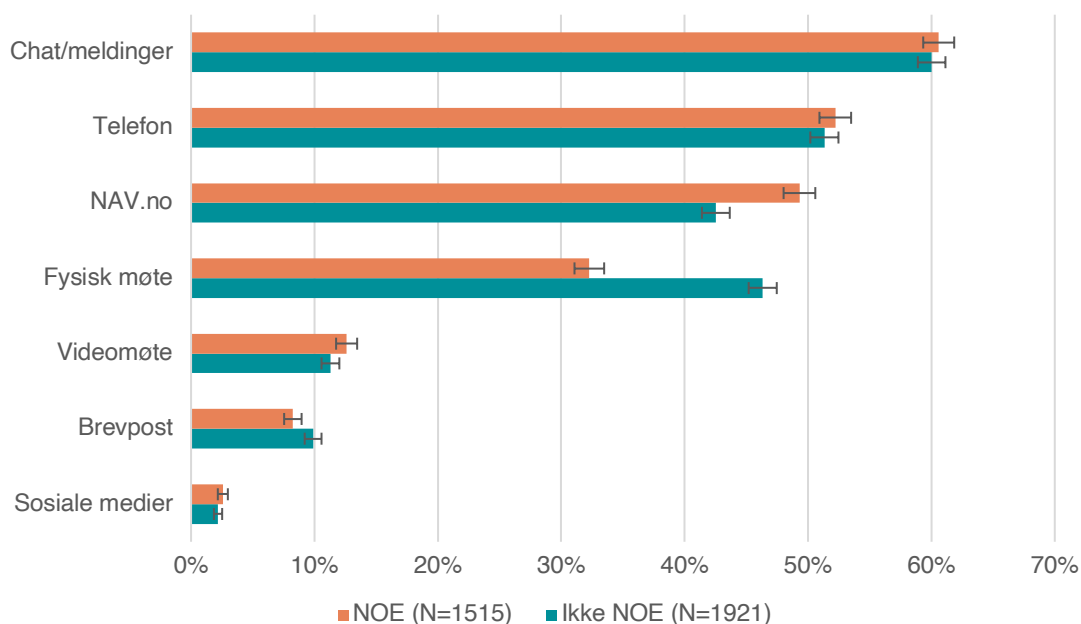
Ikke overraskende har NOE-brukere i mindre grad snakket med ansatte ved noe de oppfatter som et Nav-kontor, enten på telefon eller fysisk, og tar oftere i bruk selvbetjeningsløsninger på nav.no. Det er imidlertid ingen signifikant forskjell i andelen som har ringt til Navs kontaktsenter eller i bruken av sosiale medier. Andelen som har brukt chat/meldinger på nav.no er litt høyere blant brukere som ikke hører til NOE, som vist i Figur 5.9.

Figur 5.9 *Hvordan har du vært i kontakt med Nav de siste seks månedene? Andeler med konfidensintervaller.*



En høyere andel av NOE-brukerne foretrekker å ha kontakt med Nav gjennom selvbetjeningsløsningene på nav.no, mens en langt høyere andel av brukerne som ikke hører til NOE foretrekker fysisk møte (Figur 5.10). For de andre kontaktformene er det ingen vesentlige forskjeller.

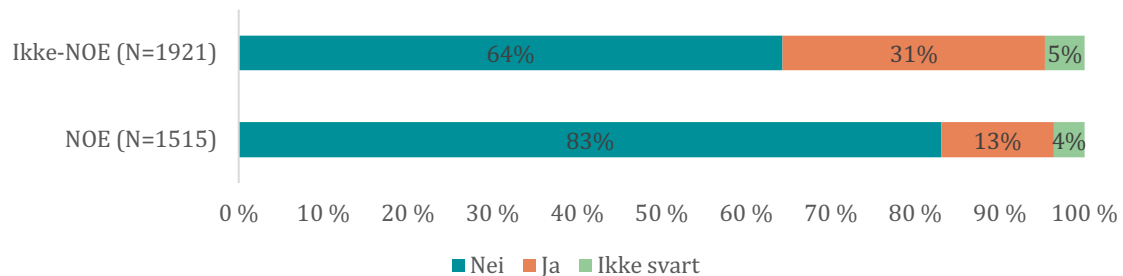
Figur 5.10 *På hvilken måte foretrekker du å ha kontakt med Nav? Andeler med konfidensintervaller.*



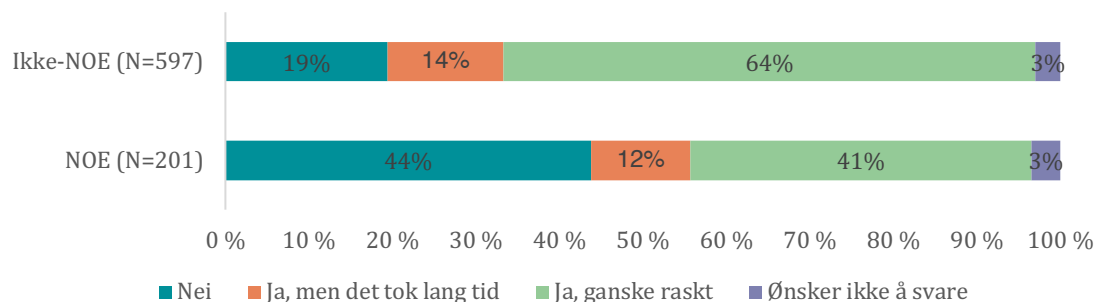
Vi finner også store forskjeller mellom NOE-brukerne og dem som ikke blir fulgt opp av NOE i forespørsler om fysisk møte. Blant NOEs brukere oppgir 13 prosent (totalt 201 personer) at de har bedt om et fysisk møte med en Nav-ansatt i løpet av de siste seks månedene (Figur 5.11). Blant brukere som ikke hører til NOE har 31 prosent bedt om et slikt møte. Blant NOE-brukere som har bedt om et fysisk møte oppgir 42 prosent at de

ikke fikk et slikt møte. Blant brukere som ikke får oppfølging av NOE er tilsvarende andel kun 19 prosent (Figur 5.12).

Figur 5.11 Har du bedt om et fysisk møte med en Nav-ansatt i løpet av de siste seks månedene?



Figur 5.12 Fikk du det fysiske møtet du ba om? Velg det som passer best.



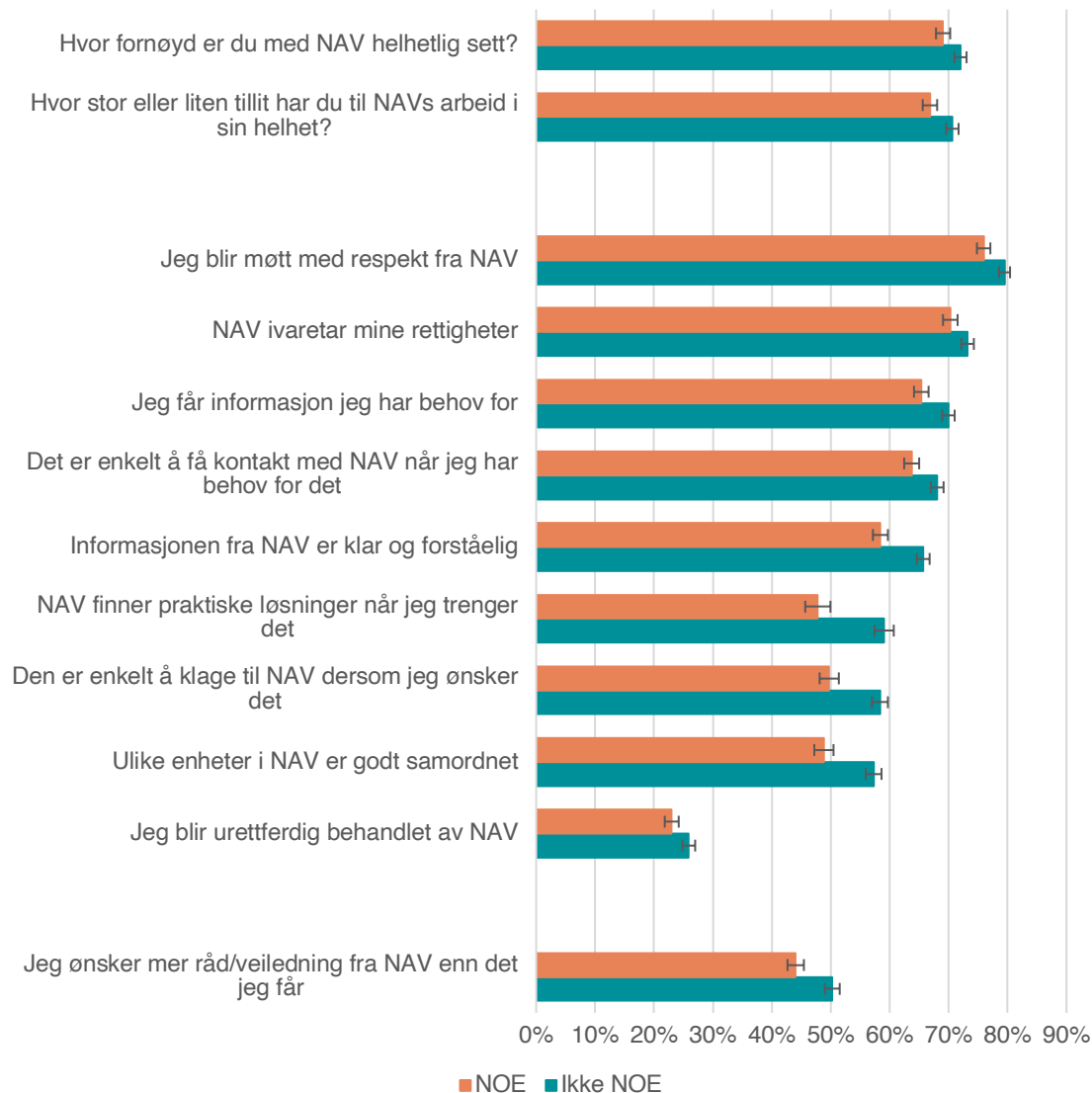
NOE-brukere skal i utgangspunktet være personer med lite behov for oppfølging. I tilfeller der de ber om mer oppfølging, for eksempel i form av et fysisk møte, tyder imidlertid resultatene på at de har et dårligere tilbud enn gruppa som blir fulgt opp av et kontor. Det er vanskelig å vite noe om årsakene til dette mønsteret. NOE overfører alle brukere som ber om en fysisk veileder til NAV-kontorene. Vi vet ikke om det også gjelder tilfeller der bruker ber om et fysisk møte. I tilfeller der bruker ikke har fått det ønskede fysiske møtet vet vi ikke om det skyldes at forespørselen ikke har blitt videreformidlet til lokalkontor eller om det er lokalkontoret som ikke har fanget den opp eller avvist møte. I alle tilfeller tyder på at NOE-brukere som ber om fysisk møte ikke får det i like stor grad som andre brukere.

Respondentene har også blitt bedt om å vurdere en rekke påstander om Nav og om å angi hvor fornøyd de er med Nav og hvor stor eller liten tillit de har til Navs arbeid helhetlig sett. I alle disse spørsmålene har respondentene brukt en skala fra 1-6 der 1 tilsvarer svært misfornøyd/svært liten tillit/helt uenig og 6 tilsvarer svært fornøyd/svært stor tillit/helt enig. Alle påstandene unntatt én er ladet i samme retning slik at lave verdier uttrykker negative vurderinger og høye verdier uttrykker positive vurderinger. Unntaket er påstanden «Jeg ønsker mer råd/veiledning fra Nav enn det jeg får» der høye verdier (helt enig) uttrykker negative vurderinger.

Brukertilfredsheten ser også ut til å være gjennomgående lavere blant NOEs brukere enn «Ikke NOE». Forskjellen er særlig stor for påstanden «Nav finner praktiske løsninger når jeg trenger det». Det er likevel ikke slik at NOE-brukerne i større grad mener at de blir urettferdig behandlet eller at de ikke får nok råd/veiledning fra Nav sammenlignet med Ikke-NOE-brukerne. Det fremgår av Figur 5.13. De overordnede spørsmålene om brukertilfredshet og tillit vurderer de to gruppene også omtrent likt.

Det er vanskelig å fastslå hvorvidt forskjellene mellom de to gruppene skyldes ulik oppfølging/ulikt tilbud eller systematiske forskjeller i behov eller livssituasjon. Sammenligningen er ikke basert på et randomisert eksperiment der vi kan være sikre på at gruppene er like på alle andre måter enn tilbudet de får. Den viser likevel noen viktige forskjeller mellom NOE-brukernes opplevelser av Nav og andre brukere i samme alder som har søkt om dagpenger.

Figur 5.13 Vurdering av og påstander om Nav. Andelen som angir verdiene 4,5 eller 6 med konfidensintervaller



Til slutt har vi også sett på utviklingen i vurderinger fra alle respondenter som oppgir dagpenger som sin siste søknad og som er i aldersgruppen 30-59 uavhengig av om de blir fulgt opp av NOE eller ikke i perioden 2022-2024. I denne perioden har andelen som er fornøyd med Nav helhetlig sett (har oppgitt 4, 5 eller 6) steget fra 70 til 73 prosent. Andelen som har tillit til Navs arbeid i sin helhet, har steget fra 69 til 71 prosent. Dette er brukere som normalt vil havne i NOEs målgruppe, og det er ingen tegn til at brukertilfredsheten blant disse har sunket som følge av opprettelsen av NOE.

5.8 Oppsummering

I dette kapitlet har vi belyst om oppfølgingen av standardbrukere er endret som følge av etableringen av NOE. Vi finner at arbeidssøkerperioden varer noe lenger for standardbrukerne etter at NOE ble etablert, enn før. Det kan være ulike forklaringer på dette, og vi kan ikke si med sikkerhet at det er etableringen av NOE som har ført til denne endringen. I intervjumaterialet finner vi imidlertid at én av forklaringene kan være at kontorene ga standardbrukere noe formidlingsbistand da de selv fulgte opp denne gruppen. Dette var særlig vanlig ved mindre kontorer, hvor arbeidsmarkedet er lite, og kontakten mellom arbeidsgiverne og NAV er tett. Slik det er nå, har kontorene ikke automatisk oversikt over hvem i sitt område som får oppfølging fra NOE – og altså som er ledige – og kan ikke yte denne typen formidlingsbistand. Flere av informantene våre ved små og mellomstore kontorer erfarer at de får brukere overført fra NOE etter seks måneder, som de mener at de kunne fått i jobb tidligere dersom kontoret selv hadde fulgt dem opp.

Andelen brukere i NOEs målgruppe som deltar i arbeidsrettede tiltak er lik før og etter etableringen av NOE, hvis vi ser på de første seks månedene av oppfølgingsløpet. Etter 6 måneder er det flere som er overført til Nav-kontor og flere som har fått vedtak om situasjonsbestemt innsats. Da ser vi en viss økning i tiltaksdeltakelsen, og det er en noe høyere andel av de gjenværende arbeidssøkerne som deltar på tiltak etter etableringen av NOE, enn det var før etableringen av NOE.

Etter seks måneder er det en større andel av de gjenværende arbeidssøkerne som får situasjonsbestemt innsats de neste månedene nå, enn før etableringen av NOE. Resultatene reflekterer at en god del av brukerne blir overført fra NOE til Nav-kontor etter 6 måneder, og viser at kontorene oftere enn før vurderer at brukerne har situasjonsbestemt innsats på dette tidspunktet i arbeidssøkerperioden. Det kan også ha sammenheng med at kontorene systematisk gjør en vurdering av innsatsbehov idet brukeren overføres fra NOE. Dette funnet illustrerer også poenget som vi trakk frem i punkt 2.1, nemlig at NOE har bidratt til en bedre felles forståelse av hvilke brukere som skal betraktes som standardbrukere.

De fleste av informantene på kontornivå oppfatter at NOE-teamet jobber effektivt og gjør jobben med langt færre ressurser enn tidligere. Flere beskriver at NOE har gitt bedre kvalitet på oppfølgingen av standardbrukere. Informantene trekker frem at brukerne får lik informasjon, og at informasjonen blir sendt ut på et tidlig tidspunkt, samt at det er faste sjekkpunkter utover i oppfølgingsløpet. Vi finner at oppfølgingen av standardbrukere er likere og mer systematisk nå, enn før etableringen av NOE.

Kontorene har ulike erfaringer med å overta oppfølgingen av brukere etter NOE. Enkelte synes de må starte oppfølgingsarbeidet helt på nytt når brukeren overføres. Andre erfarer at brukerne er godt kartlagt når de kommer, og at de har noe å bygge den videre oppfølgingen på. Vi er usikre på årsaken til at oppfatningene varierer. NOEs oppfølging er systematisk, og NOE følger de samme rutinene for alle brukere, så informasjonsgrunnlaget til kontorene skal i utgangspunktet være likt. Variasjonen kan henge sammen med at informantene har ulik vurdering av hvor mye og hvilken informasjon de trenger – og hvilken informasjon de har vært vant til å ha om bruker etter seks måneder.

Koordineringen mellom NOE og kontorene fungerer i all hovedsak godt. Det varierer imidlertid hvor god informasjon kontorene synes de har, om NOEs arbeid. Flere av de ansatte sier at de har lite innsikt i oppfølgingen som NOE gir og hvordan NOE fungerer. Blant annet etterlyser flere bedre informasjon om hvilke vurderinger NOE har gjort når de sender en bruker tilbake til kontoret for ny vurdering av innsatsbehov. Det er imidlertid også en del som synes de har god informasjon.

Vi har også analysert brukertilfredshet for NOEs brukere. Vi vil særlig trekke frem at blant NOEs brukere er det 13 prosent som har bedt om et fysisk møte, mens det i sammenlikningsgruppa er 31 prosent som har bedt om et slikt møte. Blant NOE-brukerne er det 42 prosent som ikke fikk møtet de ba om. Blant brukere som ikke får oppfølging av NOE, er tilsvarende andel 19 prosent. Funnet er i tråd med intensjonen om at NOEs oppfølging skal være digital. Samtidig er det en ganske stor andel som ønsker møte, som ikke får det. Vi har også sett på den generelle brukertilfredsheten blant respondenter som brukere som normalt sett vil være i NOEs målgruppe. I perioden 2022-2024 har andelen som er fornøyd med Nav helhetlig sett, steget fra 70 til 73 prosent. Andelen som har tillit til Navs arbeid i sin helhet, har steget fra 69 til 71 prosent. Det er altså ikke tegn til at brukertilfredsheten blant disse har sunket som følge av opprettelsen av NOE.

6 Sentrale funn og konklusjoner

Nasjonal oppfølgingsenhet (NOE) er en landsdekkende, virtuell enhet som følger opp alle brukere med standardinnsatsbehov mellom 30 og 59 år. Enheten ble etablert i begynnelsen av 2023. Tidligere fikk brukere i NOEs målgruppe oppfølging ved det enkelte Nav-kontor. Formålet med etableringen var å frigjøre tid ved Nav-kontorene, slik at brukere med antatt størst behov for bistand får bedre oppfølging. Det var også et mål at det ikke skulle brukes mer ressurser totalt sett, og NOEs målgruppe skulle ikke påvirkes negativt som følge av etableringen av NOE.

Den overordnede problemstillingen i prosjektet har vært å undersøke om etableringen av NOE oppfyller formålet. En viktig del av prosjektet har vært å undersøke organisering og oppgaver i NOE, samt erfaringer blant de ansatte i NOE. Prosjektet belyser også utilsiktede konsekvenser og andre erfaringer som både ansatte i Nav-kontorene og ansatte i NOE har med etableringen av NOE. Vi oppsummerer og drøfter her hovedfunnene i prosjektet og presenterer vår vurdering. Til sist gir vi noen anbefalinger, dersom NOE skal videreføres.

6.1 Sentrale funn

Sparer etableringen av NOE tid ved lokalkontorene? Blir samlet tid på oppfølgingen av målgruppen redusert?

Vi finner at den samlede tidsbruken som går til oppfølging av standardbrukere er gått ned i perioden etter at NOE ble etablert. Vi kan ikke si med sikkerhet at reduksjonen bare er takket være etableringen av NOE, men det er sannsynlig at det er det. Medarbeiderne i NOE erfarer selv at organiseringen og gjennomføringen av oppfølgingsarbeidet er effektiv, og dette er også inntrykket som kontorene og fylkesleddet har.

Når det gjelder kontorenes erfaringer, og om de opplever å ha fått frigjort tid som følge av NOE, finner vi at opplevelsen ved kontorene er delt: Det er omtrent like stor andel kontorer (53 prosent) som opplever å ha fått frigjort tid og som ikke gjør det (40 prosent). Kontorenes erfaringer henger sammen med hvordan oppfølgingen av brukere med standard innsatsbehov tidligere var organisert. Vi finner at kontorer som tidligere hadde en form for spesialisert team eller dedikerte veiledere for oppfølging av standardbrukere, i større grad erfarer at de har fått frigitt tid som følge av etableringen av NOE, enn kontorer som hadde en generalistorganisering. Kontorstørrelse har også betydning for hvorvidt de opplever at etableringen av NOE har frigjort tid: Store kontorer erfarer i større grad enn små at NOE har frigjort tid ved kontoret. Det henger sammen med at ved mindre kontorene utgjorde tiden som ble brukt til oppfølging av standardbrukere en så liten andel av hver veileders tid at etableringen av NOE ikke førte til vesentlige endringer i oppfølgingsarbeidet og tidsbruk.

Koordineringen mellom NOE og kontorene fungerer i all hovedsak bra.

Gir frigjort tid bedre oppfølging av brukergrupper med høyere bistandsbehov?

Vi finner at det ble allokert mer ressurser til de andre innsatsgruppene enn til de med standard innsats i 2023 enn i 2022 – relativt til den samlede ressursrammen som brukes på arbeidsrettet oppfølging. Videre bruker Nav-kontorene klart mest ressurser per bruker for dem med behov for spesielt tilpasset eller situasjonsbestemt innsats, også her relativt til den samlede ressursbruken.

Vi finner at de fleste kontorene selv mener de bruker like mye tid som før på gruppene med antatt høyere oppfølgingsbehov. Det er likevel 32 prosent som mener at NOE har ført til at de bruker noe mer tid på brukere med situasjonsbestemt innsatsbehov og 9

prosent mener at de bruker mye mer tid på denne gruppa. Videre er det 30 prosent som oppgir at de bruker noe mer tid på brukere med spesielt tilpasset innsats og 5 prosent oppgir mye mer tid på denne gruppa. Dette stemmer overens med intervjumaterialet: Nav-kontorene som i oppfølgingsintervjuene erfarer tidsbesparelse som følge av NOE, oppgir at de bruker frigjort tid på brukere med høyere innsatsnivåer og prioriterte brukergrupper. Flere av kontorene oppgir samtidig at det er vanskelig å anslå konkret tid frigjort til andre brukergrupper.

Har etableringen av NOE ført til at kvaliteten i brukeroppfølgingen har blitt bedre? Mange kontorer mener at det ikke er noen endring i hvor god oppfølging disse brukerne får. Det er likevel til sammen 46 prosent som mener at oppfølgingen er blitt noe eller mye bedre. Bedre tid til oppfølging kan gi bedre kvalitet i oppfølgingen. Andelen kontorer som mener at oppfølgingen er blitt bedre, er i samme størrelsesorden som andelen kontorer som erfarer at de har spart tid.

Får brukere som blir fulgt opp av NOE endret oppfølging, relativt til standardbrukere før etableringen av NOE?

Brukere i NOEs målgruppe får likere og mer systematisk oppfølging under NOE, enn tilfellet var før etablering av NOE. Flere beskriver at NOE har gitt bedre kvalitet på oppfølgingen av standardbrukere. Informantene trekker frem at brukerne får lik informasjon og at informasjonen blir sendt ut på et tidlig tidspunkt samt at det er faste sjekkpunkter utover i oppfølgingsløpet.

Enkelte kontorer ga standardbrukere litt mer oppfølging da de selv fulgte opp denne gruppen, enn det standardbrukere får i NOE i dag. Dette dreier seg om formidlingsbistand, som var særlig vanlig ved mindre kontorer. Ved de mindre kontorene kjenner veilederne både arbeidsmarkedet og brukerne godt og kontakten mellom arbeidsgiverne og NAV er tett. Det er relativt få brukere ved hvert kontor, og veilederne har ganske god oversikt over de som er ledige. Når de hører om ledige stillinger og rekrutteringsbehov, har de satt arbeidsgiver i kontakt med aktuelle standardbrukere. Slik det er nå, har kontorene ikke automatisk oversikt over hvem i sitt område som får oppfølging fra NOE – og altså som er ledige – og kan ikke yte denne typen formidlingsbistand. Flere av informantene ved små og mellomstore kontorer erfarer at de får brukere overført fra NOE etter seks måneder, som de mener at de kunne fått i jobb tidligere dersom kontoret selv hadde fulgt dem opp.

I registerdataene ser vi at arbeidssøkerperioden varer noe lenger for standardbrukerne etter at NOE ble etablert enn før. Dette gjelder også når vi kontrollerer for en rekke kjennetegn ved brukerne og etterspørselen på arbeidsmarkedet. Vi kan likevel ikke konkludere med at opprettelsen av NOE er *årsaken* til at arbeidssøkerperioden er blitt lenger og at overgangen til jobb også tar lenger tid for NOEs målgruppe. Samtidig finner vi altså støtte for en slik konklusjon i intervjumaterialet: Det at brukere i NOEs målgruppe ikke blir inkludert i formidling av ledige stillinger og andre markedsaktiviteter, kan være en forklaring på at vi finner at arbeidssøkerperioden varer noe lenger for standardbrukerne etter at NOE ble etablert enn før. Det at Nav-kontorene ikke gir formidlingstjenester til standardbrukere på samme måte som tidligere, er den viktigste negative utilsiktede konsekvensen av NOE, slik vi ser det.

Kontorene har ulik erfaring med å overta oppfølgingen av brukere som blir overført fra NOE. En del opplever at de får god informasjon om brukeren, og har et godt utgangspunkt for den videre oppfølgingen. Andre opplever at de har lite informasjon, og må starte kartlegging og oppfølging helt på nytt, og at det kan være krevende å overta oppfølgingen av brukere som først har vært i NOE. Dette siste henger også sammen med at kontorene erfarer at det er krevende å formidle brukere til arbeid etter seks måneders ledighet. En del sier at de må bruke tiltak som kurs eller lønnstilskudd for å

bidra til at brukere kommer i jobb. I registerdataene finner vi at det er litt økning i tiltaksbruk etter seks måneder for standardbrukere, etter opprettelsen av NOE.

6.2 Vår vurdering

6.2.1 Positive virkninger av etableringen av NOE

NOE har ført til tidsbesparelse

Oppsummert viser våre funn at organiseringen med NOE fører til at arbeids- og velferdsetaten *samlet sett* sparer tid på oppfølgingen av standardbrukere. Vi vurderer at NOE har ført til en effektivisering. Det varierer imidlertid med kontorstørrelse og tidligere organisering av oppfølgingsarbeidet hvorvidt *kontorene selv* erfarer at de har fått frigjort tid. Det er en større andel av de store kontorene enn de små som opplever å ha fått frigjort tid som følge av etableringen av NOE.

Når det gjelder hvordan den frigjorte tiden brukes, og om etableringen av NOE fører til tettere oppfølging av brukere med større oppfølgingsbehov, er konklusjonene mindre tydelige. Datamaterialet peker i retning av at noen kontorer har utnyttet den frigjorte tiden til tettere oppfølging av brukere med høyere innsatsbehov. Samtidig er det også andre faktorer som påvirker hvordan Nav-kontorene prioriterer ressursene: Innføringen av ungdomsgarantien i Nav i samme periode kan ha bidratt til tettere oppfølging av brukere under 30, mens porteføljestørrelsen har økt blant veiledere som følger opp brukere over 30. På den andre siden kan økt tilstrømning av flyktninger føre til at andre grupper får mindre tett oppfølging.

Oppfølgingen av standardbrukere er mer systematisk og likere

Brukerne i NOEs målgruppe, altså brukere med standard innsatsbehov mellom 30 og 59 år, får likere og mer systematisk oppfølging enn tidligere. NOE har etablert en oppfølgingsmetodikk som gir raskt 14a-vedtak, og lik informasjon til alle brukerne på gitte tidspunkter i oppfølgingsløpet. Før etableringen av NOE varierte oppfølgingen av målgruppa mellom Nav-kontorene. Ved kontorer med en generalistmodell, var det i stor grad opp til den enkelte veileder i hvilken grad standardbrukere fikk oppfølging og hvilken oppfølging de fikk. Etableringen av NOE har også bidratt til en felles forståelse på tvers av kontorer av hvilke brukere som skal vurderes til standard innsatsnivå.

Standardbrukere ved små og mellomstore kontorer fikk noe mer oppfølging tidligere, enn det de får fra NOE. Det dreier seg først og fremst om markedsarbeid og formidling til ledige stillinger. Det er et spørsmål om standardbrukerne tidligere har fått mer oppfølging enn det Arbeids- og velferdsdirektoratet har lagt opp til for denne innsatsgruppen. Det er vanskelig for oss å vurdere hvor mye oppfølging som er hensiktsmessig, men vi merker oss at de aktuelle kontorene selv mener det er nødvendig å gi standardbrukere formidlingsbistand der hvor arbeidsmarkedet er lite og der relasjoner er særlig viktige.

At veiledere nå bruker mindre tid på markedsarbeid for standardbrukere enn tidligere kan imidlertid også innebære at de bruker mer tid på markedsarbeid for de brukerne som står lengre unna arbeid. Dette er også i tråd med Navs føringer for markedsarbeidet.

NOE representerer viktig beredskap for etaten

Som del av evalueringen har vi også kartlagt organisering og arbeidsmåter i NOE. Enheten er planlagt som en dynamisk organisasjon, i den forstand at den kan skalere både oppgaver og bemanning etter hvor mange brukere som har standard innsatsbehov til enhver tid. Ledelsen i NOE har fortløpende testet ut ulike organiseringer av medarbeidere og oppgaver i prosjektperioden, blant annet gjennom stresstester. Som

følge av dette er det gjort flere justeringer i prosjektperioden, slik som etableringen av mottaksteamet, endret tidsintervall for kontakt med brukerne og tiltak for felles rammeforståelse internt i NOE. Vårt inntrykk er også at NOE utnytter mulighetene som ligger i det digitale verktøyet Modia på en god måte. Vi er imponerte over hvordan NOE har jobbet med å teste ut ulike organiseringer og arbeidsmetoder, for å sikre produksjon og teste kapasitet.

Vår vurdering er at NOE representerer en beredskap for arbeids- og velferdsetaten, som er viktig dersom det kommer nye perioder med stor pågang av permitterte og ledige på kort tid. Slik vi forstår det, førte det store antallet permitterte under koronakrisen til at mange medarbeidere måtte omdisponeres til oppfølging og saksbehandling knyttet til denne gruppen, og at dette gikk ut over oppfølging av andre grupper. Dette kan man unngå, i alle fall til en viss grad, ettersom NOE har utarbeidet rutiner for å kunne følge opp en stor mengde brukere. Vi vurderer at NOEs beredskapsfunksjon er den viktigste positive utilsiktede konsekvensen av etableringen av NOE.

6.2.2 Negative virkninger av etableringen av NOE

Vi finner at arbeidssøkerperioden varer noe lenger for standardbrukerne etter at NOE ble etablert enn før. Vi kan ikke med sikkerhet konkludere med at denne endringen skyldes etableringen av NOE, men det kan være del av forklaringen ifølge intervjuene med Nav-kontorer. Standardbrukere fikk tidligere en del formidlingsbistand fra Nav-kontoret, som kan ha bidratt til raskere overgang til arbeid før NOE ble etablert.

Overgang til arbeid er det overordnede målet med Navs oppfølging. Et av spørsmålene i evalueringen er om NOEs målgruppe er påvirket negativt av etableringen av NOE. Dersom det tar lenger tid for målgruppen å komme i arbeid, kan dette være en negativ virkning av NOE. Samtidig er det viktig å påpeke at NOEs målgruppe både før og etter etableringen av NOE kommer raskt ut i arbeid.

Vi mener uansett at det er hensiktsmessig å gjøre grep som sikrer at NOEs målgruppe også kan dra nytte av Nav-kontorenes markedsarbeid. Dette omtales i avsnittene under.

6.3 Anbefalinger for videre drift

Vår vurdering er at NOE bør videreføres. Dersom prosjektet skal videreføres til ordinær drift, har vi enkelte anbefalinger.

Bedre styringsinformasjonen for NOE

NOE er rigget som en «produksjonsenhet» og skal følge opp et stort antall brukere og oppgaver hver dag. For å sikre flyt i produksjonen og oversikt over oppgaver, er det behov for god og oppdatert styringsinformasjon. Slik det er i dag, kan ikke ledelsen i NOE hente ut relevant styringsinformasjon i «sanntid» fra de digitale verktøyene. De må selv føre lister i Excel over utførte oppgaver og status. Dersom NOE skal videreføres, anbefaler vi at AVdir i samarbeid med NOE utvikler et system hvor NOE kan holde oversikt over den viktigste styringsinformasjonen.

Sikre at standardbrukerne kan nyttiggjøre seg markedsarbeidet

De små og mellomstore kontorene mener at standardbrukere ofte trenger noe formidlingsbistand, for å forhindre langtidsledighet. Vår vurdering er at dette fremstår som viktig i områder hvor det lokale arbeidsmarkedet er lite. En eventuell videreføring av NOE bør ikke være til hinder for at kontorene kan yte formidlingsbistand til «sine» standardbrukere.

Kontorene selv har foreslått at NOE fremskynder vurderingen av brukers oppfølgingsbehov. De mener at bruker bør vurderes for overføring til kontoret allerede etter tre måneder, og ikke etter fem-seks måneder som praksis er i dag.

Registerdataene viser at det er en stor andel brukere som avslutter arbeidssøkerperioden sin mellom måned tre og seks. I tillegg er rundt 25 prosent av NOEs brukere permitterte, noe de kan være i inntil 26 uker. Det er sannsynlig at de skal tilbake til arbeidsgiveren sin. Vår vurdering er at det ikke er hensiktsmessig å vurdere brukere for overføring til kontoret etter tre måneder. Dette er ikke effektiv tidsbruk i NOE, gitt at de må gjøre vurdering av et stort antall brukere som uansett vil komme seg i jobb senere.

Vi anbefaler i stedet at kontorene får oversikt over ledige ved sitt kontor, på en enklere måte enn i dag. Slik vi vurderer det, kan kontorene som ønsker det, da ta kontakt med bruker med informasjon om aktuelle stillinger. Det kan også tenkes at det er potensial for bedre samarbeid mellom NOE og lokalkontorene angående formidling av direkte meldte stillinger til brukere i NOE.

Fjerne «smårusk» i arbeidsdelingen mellom NOE og kontorene

Selv om koordineringen mellom NOE og kontorene i all hovedsak fungerer bra, er det to mindre detaljer i ansvarsdelingen og koordineringen mellom NOE og kontorene, som kontorene trekker frem som ulemper.

Det første er at kontorene vurderer at NOE i større grad bør kunne svare ut spørsmål fra bruker om kurs eller andre arbeidsrettede tiltak, og at det ikke er nødvendig å overføre bruker til kontoret for å få svar. NOE vurderer på sin side at når bruker spør om de kan få delta på et kurs eller annet tiltak, så må det anses enten som en søknad om tiltak som NOE verken kan innvilge eller avslå, eller en klage fra bruker på innsatsnivået som er satt. Slik det er i dag, kan ikke NOE vurdere tiltak som krever et høyere innsatsnivå enn standard, fordi de ikke har myndighet til å tildele slike tiltak. NOE har startet en praksis der de innhenter mer opplysninger fra bruker i de situasjonene. Ut fra svarene vurderer NOE om bruker skal veiledes til å klage på innsatsbehovet, for eksempel dersom bruker mener han/hun har nytte av tiltak som ikke er tilgjengelig for standardbrukere. Slik vi forstår det er NOEs ansvar når det gjelder spørsmål om tiltak fortsatt et tema til diskusjon. Våre data tyder også på at det kan være uklart for kontorene hvorfor brukere som har spørsmål om tiltak, overføres til kontorene. Vi anbefaler at det klargjøres hva NOE kan svare på når bruker har spørsmål om tiltak, og at kontorene informeres om dette slik at det blir lettere å forstå hvorfor bruker overføres fra NOE til kontoret i slike tilfeller.

Den andre ulempen som trekkes frem er at når brukerne overføres fra NOE til Nav-kontoret, er det flere veiledere som synes informasjonen om hvilke vurderinger NOE har gjort er mangelfull. Vi mener at NOE bør gi litt mer informasjon om hvilken vurdering som ligger til grunn når de overfører brukere til kontorene. De to grepene vi her foreslår har kan gi en ryddigere arbeidsdeling, samt bedre informasjon til kontorene. Det vil imidlertid trolig også forbedre informasjonsflyten ved overføring til kontorene at NOE nå skal begynne å bruke den digitale aktivitetsplanen.

Litteratur

Aanonsen, J. og Asphaug, G. (23.02.24). Evalueringsrapport øvelse Finanskrise 2024. Nasjonal oppfølgingsenhet.

Aanonsen, J., Garnes, U. og Holmefjord, N.M.H. (23.09.24). Evaluering av øvelse reservist. Nasjonal oppfølgingsenhet.

Andresen, S. og Volckmar-Eeg, M. G. (2013). Navs profileringsverktøy og Nav-veiledernes behovsvurderinger Hvordan algoritmer og skjønnsutøvelse kombineres i vurderingsprosesser i praksis. Fafo-notat 2023:13. Tilgjengelig: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fafo.no/images/pub/2023/10391.pdf>

Cederlöf, Jonas, Martin Söderström, and Johan Vikström (2021). What makes a good caseworker? No. 2021: 9. Working paper, 2021.

Huuskonen, Jussi (2023) "The impact of periodic interviews on unemployment duration: Evidence from the 2017 Finnish reform." Labour (2023).

Kalstø, Å. M. (2022). «Aktivitet og samhandling – hvilken oppfølging får unge som kommer til Nav?» *Arbeid og velferd*, 1 (2022).

Navs virksomhetsstrategi 2030. Tilgjengelig: <https://www.nav.no/strategi>

Nyberg, T.E., Holbæk-Hanssen, J.D., Thorgersen, A., Otterbekk, S.R., Eikemo, K. og Friis-Petersen, S. (2022). NAVs Personbrukerundersøkelse 2022: Mennesket og NAV. Rapport 3, NAV. Tilgjengelig: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/analyser-andre-temaer>

Pettersen, M. O., Holbæk-Hanssen, J., Thorgersen, A., Nyberg, T. E., Friis-Petersen, S. og Eikemo, K. (2023). Navs personbrukerundersøkelse 2023. Tilgjengelig: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/analyser-andre-temaer>

Pedersen, S.H., Daroische, H-H. J., Thorgersen, A. og Friis-Petersen, S. (2024). Navs brukerundersøkelse 2024. Tilgjengelig: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/analyser-andre-temaer>

Ravn, Rasmus Lind, and Thomas Bredgaard. "Relationships Matter–The Impact of Working Alliances in Employment Services." *Social Policy and Society* 20.3 (2021): 418-435.

Vedlegg: tabeller

Tabell 1: Sannsynlighet (risiko) for å bli overført fra NOE til lokalt NAV-kontor over tid. Cox-regresjon (N= 47485)

(Tilhører kap 2.4)

	B	SE	Sign	Exp(B)
Menn (ref kvinner)	0,056	0,02	0,005	1,058
Alder	-0,007	0,001	<,001	0,993
Utdanningsnivå (ref grunnskole)			<,001	
Videregående utdanning	-0,169	0,035	<,001	0,845
Høyere utd, inntil 4 år	-0,228	0,037	<,001	0,796
Høyere utd, mer enn 4 år	-0,284	0,04	<,001	0,753
Ukjent utdanning	-0,172	0,091	0,06	0,842
Innvandrerstatus (ref ikke-innvandrer)			<,001	
Innvandrer	0,233	0,02	<,001	1,263
Ukjent innvandrerstatus	0,731	0,409	0,074	2,077
Permittert (ref ikke permittert)	-0,993	0,029	<,001	0,37

Tabell 2: Sannsynligheten for å si seg helt eller delvis enig i "Opprettelsen av NOE har ført til at vi har fått frigitt tid ved kontoret". Logistisk regresjon. (N=187)

(Tilhører kap 3.2)

	B	SE	Sign	Exp(B)
Rendyrket generalistmodell (ref: andre modeller)	-0,355	0,339	0,295	0,701
Store kontorer - minst 30 veiledere (ref under 30 veiledere)	0,94	0,36	0,009	2,559
Utarbeidet gevinstrealiseringsplan (ref: utarbeidet ikke)	0,796	0,49	0,104	2,217
Konstant	-0,114	0,215	0,597	0,893

Tabell 3: Sannsynlighet (risiko) for å avslutte arbeidssøkerperioden for NOEs målgruppe
Cox-regresjon (N= 72 923)

(Hører til kap 5.1)

	B	SE	Sign	Exp(B)
Mars-november 2023 (ref mars-nov 2021)	-0,113	0,011	<,001	0,893
Menn (ref kvinner)	-0,008	0,008	0,303	0,992
Alder	-0,009	0	<,001	0,991
Utdanningsnivå (ref grunnskole)			<,001	
Videregående utdanning	0,074	0,015	<,001	1,077
Høyere utd, inntil 4 år	0,076	0,016	<,001	1,079
Høyere utd, mer enn 4 år	0,079	0,017	<,001	1,082
Ukjent utdanning	-0,104	0,025	<,001	0,901
Innvandrersstatus (ref ikke-innvandrer)			<,001	
Innvandrer	-0,093	0,008	<,001	0,911
Ukjent innvandrersstatus	-0,088	0,209	0,674	0,916
Permittert (ref ikke permittert)	0,314	0,009	<,001	1,369
Ledige stillinger (1000)	0,003	0,001	<,001	1,003

Tabell 4: Sannsynlighet (risiko) for å være registrert med et arbeidsforhold en måned, uten samtidig å være registrert som arbeidssøker. Cox-regresjon (N= 72 923)

(Hører til kap 5.1)

	B	SE	Sign.	Exp(B)
Mars-november 2023 (ref mars-nov 2021)	-0,069	0,011	<,001	0,934
Menn (ref kvinner)	-0,071	0,008	<,001	0,931
Alder	-0,008	0	<,001	0,992
Utdanningsnivå (ref grunnskole)			<,001	
Videregående utdanning	0,098	0,016	<,001	1,103
Høyere utd, inntil 4 år	0,078	0,017	<,001	1,081
Høyere utd, mer enn 4 år	0,068	0,018	<,001	1,071
Ukjent utdanning	-0,308	0,027	<,001	0,735
Innvandrerstatus (ref ikke-innvandrer)			<,001	
Innvandrer	-0,112	0,009	<,001	0,894
Ukjent innvandrerstatus	-0,196	0,218	0,369	0,822
Permittert (ref ikke permittert)	0,447	0,009	<,001	1,564
Ledige stillinger (1000)	0,004	0,001	<,001	1,004

Tabell 5: Sannsynlighet (risiko) for å få situasjonsbestemt innsats over tid for NOEs målgruppe. Cox-regresjon (N= 72 923)

(Tilhører kap 5.3)

	B	SE	Sign	Exp(B)
Mars-november 2023 (ref mars-nov 2021)	0,363	0,03	<,001	1,438
Menn (ref kvinner)	0,112	0,023	<,001	1,118
Alder	-0,008	0,001	<,001	0,992
Utdanningsnivå (ref grunnskole)			<,001	
Videregående utdanning	-0,161	0,039	<,001	0,852
Høyere utd, inntil 4 år	-0,146	0,041	<,001	0,864
Høyere utd, mer enn 4 år	-0,136	0,045	0,002	0,873
Ukjent utdanning	-0,635	0,069	<,001	0,53
Innvandrerstatus (ref ikke-innvandrer)			<,001	
Innvandrer	0,315	0,023	<,001	1,37
Ukjent innvandrerstatus	-1,029	1	0,304	0,357
Permittert (ref ikke permittert)	-1,028	0,039	<,001	0,358
Ledige stillinger (1000)	-0,008	0,002	<,001	0,992