NAV Internasjonalt - kritiske utfordringer, tiltak og plan

1. Innledning

Utlandssaker saksbehandles i mange enheter i NAV. Vi fokuserer imidlertid i denne redegjørelsen på NAV Internasjonalt ut fra ordlyden i teksten i tildelingsbrevet og ut fra den særlige oppmerksomheten som det har vært på utfordringene på saksområdene til denne enheten.

I redegjørelsen forsøker vi å gi et overordnet bilde og være konkrete i forhold til tiltak. For modernisering av IKT-løsningene i etaten og organisering av direktoratet/etaten foregår det omfattende prosesser som omfatter store deler av NAV som også kan påvirke NAV Internasjonalt. Vi vil ikke kunne foregripe resultatene av disse prosessene, men vi redegjør for dagens status.

Utenlandsområdet har til dels ekstra komplekse saksforhold og saksprosesser, og har ikke den samme systemstøtten som de nasjonale sakene. Dette sammen med en økende saksmengde over tid har gitt særlige utfordringer på saksområdene til NAV Internasjonalt.

Enheten vil påvirkes og får nytte av etatens satsing på modernisering og "Ett kvalitetssystem". Etaten skal sørge for at utlandsområdene ivaretas i disse satsingene. Det er videre gjennomført en del gode tiltak overfor NAV Internasjonalt de siste årene. Dette brevet redegjør for de viktigste tiltakene. Blant annet ville budsjettrammen til enheten vært 42 prosent lavere uten de særskilte økningene særlig de siste to årene. Riksrevisjonens anmerkninger har ført til konkrete tiltak som har bedret internkontrollen og det har vært effektivisering på sentrale områder i enheten. At enheten fortsatt ikke har tilfredsstillende resultater på tross av innsatsen, synliggjør hvor store utfordringene var for 5-6 år siden. Vi mener imidlertid at gjennomførte, pågående og planlagte tiltak som satsingene modernisering og ett kvalitetssystem, vil bedre situasjonen slik at den blir tilfredsstillende. Enheten har som målsetting å behandle 60 prosent av sakene innen normert tid 3. tertial 2012. Dette tilsvarer en økning på tilnærmet 20 prosentpoeng fra utgangen av 2011.

2. Organiseringen av utlandsområdet i NAV

NAV Internasjonalt har oppgaver i forhold til to grupper av brukere:

- Brukere som er bosatt i utland
- Brukere som er bosatt i Norge, men som kan ha utenlandske trygderettigheter

For brukere som er bosatt i utlandet har NAV Internasjonalt et tilsvarende ansvar som fylkene har for innenlandske brukere og resultatområdet har samme grensesnitt mot resten av etaten som fylkenes enheter har.

Fylkene har som hovedregel ansvaret for å saksbehandle all stønad for brukere bosatt i Norge. For brukere som kan ha utenlandske trygderettigheter, har NAV Internasjonalt dels faste oppgaver i etatens verdikjede for noen ytelser og dels en rådgiverfunksjon for fylkene - særlig på medlemskapsområdet. Unntatt når det gjelder dagpenger og uførepensjon har NAV Internasjonalt lite eller intet ansvar for saker som gjelder brukere bosatt i Norge, selv om det

finnes utenlandskomponenter i saken. Enkelte funksjoner i NAV er spesialiserte i landsdekkende enheter eller resultatområder. Her er alders-, og gjenlevendepensjoner og innkreving viktige eksempler. Også i forhold til disse funksjonene er hovedregelen at ansvaret for utlandslandskomponenten er lagt til enhetene eller resultatområdene som har ansvaret for området ellers.

NAV Internasjonalt er en enhet som i hovedsak utfører saksbehandlingsoppgaver knyttet til ytelser, men enheten utfører også oppfølgningsoppgaver mot brukere bosatt i utlandet. Direktoratet har fag- og driftansvaret for alle systemer og samhandling med andre etater.

Organiseringen av utlandsområdet i NAV er komplisert og som det framgår av avsnitt 5.4. vil vi vurdere denne som en del av prosessen med å vurdere eventuelle strukturelle endringer i etatens forvaltningsarbeid.

3. Utfordringsbildet for NAV Internasjonalt

Dette avsnittet er en overordnet beskrivelse av utfordringene for NAV Internasjonalt og beskriver tiltak som vurderes som relevante for å løse de ulike kategorier av utfordringer i resultatområdet. Avsnittet skal gi et rammeverk for vurdering av tiltakene og prioriteringene som blir beskrevet utover i dette brevet.

3.1 Økt mobilitet over landegrenser

Vi har de siste tiårene sett en stor økning i flytting over landegrensene. Flere velger å jobbe utenlands, og stadig flere flytter utenlands når de har pensjonert seg. Endringer i arbeidsmarkedet kan også skje hyppigere på grunn av usikkerhet i internasjonalt økonomi, samtidig som Norges sterke økonomiske stilling gir rekordhøy arbeidsinnvandring for tiden.

Utviklingen innebærer både at stadig flere personer bosatt utenlands, har trygderettigheter i Norge, og at flere nordmenn har trygderettigheter i andre land. Dette påvirker arbeidsmengden på utenlandsområdet i NAV, ikke minst i NAV Internasjonalt.

Tall fra Brochmann-utvalget viser at antall pensjonsmottakere bosatt i utlandet er mer enn fordoblet i perioden 1996 til 2008. I tillegg mottar mange som er bosatt utenlands ytelser som barnetrygd, sykepenger og foreldrepenger. Alle stønadstyper som behandles i NAV Internasjonalt har økt de senere år.

I 2009 hadde den norske folketrygden medlemmer i 169 av verdens ca. 200 land. 62 % av disse befant seg i Europa. Det er stadig flere personer som tar med seg norske rettigheter når de flytter ut, både innenfor og utenfor EØS. Det gjelder norske pensjonister som flytter til utlandet og personer fra andre land som gjennom arbeid og/eller bosetting i Norge i perioder har opparbeidet seg norske rettigheter. I en undersøkelse blant personer i aldersgruppen 20-70 år, gjennomført av direktoratet i 2006, viser at 23 % av de spurte har bodd eller arbeidet i utlandet. Det er grunn til å tro at andelen ikke er redusert, men snarere har økt siden 2006.

Antall personer i utlandet som mottar pensjon fra Norge har økt kraftig, fra 23 500 i 1998 til rundt det dobbelte i dag. De samlede utbetalingene til personer bosatt i utlandet har økt fra kr 2 202 millioner kroner i 1998 til kr 4 266 millioner kroner i 2008 målt i 2008-kroner, dvs. nesten en dobling. Til sammenlikning økte de samlede totale trygdeutbetalingene fra kr. 234 milliarder 2008-kroner i 1998 til kr. 265 milliarder i 2008, dvs. en økning på 13,2 %. Økningen skyldes i hovedsak at antall pensjonister som flytter utenlands har økt kraftig i denne perioden. Den sterke økningen i utbetalinger fortsatte i 2009, og tall fra første kvartal 2010 viser samme trend.

Aktuelle tiltak for disse utfordringene er effektivisering i NAV Internasjonalt, økte budsjetter og bedre systemdekning.

3.2 Betydningen av trygdeavtaler

Norge har i dag trygdeavtaler med over 40 land. Den mest omfattende og viktigste avtalen på trygdeområdet er EØS-avtalens regler om trygdekoordinering. Hovedformålet med avtalene er å sikre at borgerne ikke taper sosiale rettigheter på å flytte til et annet land. Avtalene har bestemmelser som avgjør hvilket lands lovgivning som skal gjelde i den enkelte sak og bestemmer hvordan pensjonsutgifter skal fordeles mellom landene i de tilfellene der en person har tjent opp pensjon i to eller flere avtaleland.

Fra 1. mai i 2010 ble ny trygdekoordineringsavtale gjort gjeldende i EU-området. Avtalen vil gjelde for Norge fra den dag vi inkorporerer den nye avtalen i EØS-avtalen, sannsynligvis i løpet av våren 2012. Den gir tilsvarende rettigheter og plikter som nåværende avtale, men omfatter i tillegg til yrkesaktive og studenter, også andre statsborgere i en medlemsstat, samt deres familiemedlemmer og etterlatte. Foreldrepenger til far og førtidspensjoner vil også omfattes av den nye avtalen. Avtalen innebærer også elektronisk utveksling mellom land fra et tidspunkt som må bestemmes nærmere med utgangspunkt i når EU kan levere de tekniske løsningene. I en overgangsfase vil man på noen stønadsområder bruke såkalte papir-SED i utvekslingen av trygdeopplysninger som erstatning for dagens e-blanketter. Det er svært usikkert når de endelige løsningene er på plass fordi EU til stadighet skyver på datoene for levering av systemløsningene.

Før man ser systemløsningene fra EU, er det vanskelig å ta stilling til om endelig løsning er arbeidsbesparende eller tvert om. Den elektroniske løsningen antas i seg selv å bli arbeidsbesparende, men samtidig øker mengden informasjon som skal sendes mellom landene som følge av forordningen. Mellomløsningen med papir-SED vil helt sikkert øke arbeidsmengden både for fylkene og NAV Internasjonalt. For å redusere merarbeidsmengde, særlig siden overgangsperioden nå ser ut til å bli av noen års varighet, har etaten i mars i år bevilget 10 mill kr til korrigerende IT-tiltak. Disse skal implementeres i september.

I denne sammenhengen er det viktig å følge utviklingsarbeidet i EU for å sikre så god fremdrift som mulig, systemutvikling og at NAV Internasjonalt får ressurser til å håndtere meroppgavene.

3.3 Systemutfordringer

NAV Internasjonalt bruker de samme systemene som det fylkene gjør. Mulighetene og begrensningene for NAV Internasjonalt blir da de samme som for resten av etaten. Noen utfordringer er imidlertid større for enheten enn for resten av etaten. Mange brukere med utenlandsk bakgrunn eller som befinner seg i utlandet har for eksempel ikke norsk fødselsnummer - noe som skaper forsinkelser. Oppfølgning av brukere ved hjelp av utenlandske samhandlere, for eksempel leger, er utfordrende og forkynning av bidragsvedtak i utlandet er vanskeligere å få til enn med brukere som befinner seg i Norge. Revisjoner har i tillegg vist at enkelte rundskriv på utlandsområdet i for liten grad har vært fullstendige eller oppdaterte. Først fra 1. juli 2011 har enheten vært tilkoblet saksbehandlersystemet Arena for oppfølging av sykmeldte.

NAV Internasjonalt har også spesialfunksjoner som de er alene om å ha i NAV; medlemsskapsområdet, kontaktorganfunksjonen for uførepensjon og EØS-Dagpenger er eksempler på dette. Disse funksjonene var relativt små i Aetats- og Trygdeetatssammenheng og fullverdig systemdekning har ikke nådd opp i kost-nyttevurderinger. Dette gir seg i dag utslag i stort innslag av manuelle oppgaver og at systemene er sårbare og utdaterte. NAVs

avgiftssystem er programmert i et programmeringsspråk V2 som ikke har vært særlig i bruk i Norge siden 80-tallet. Systemet er ikke særlig oppgraderbart og deler av systemet kan ikke lengre brukes. Heller ikke systemet "Grisen" som brukes av EØS-Dagpenger fungerer tilfredsstillende, og det har vist seg vanskelig å opprettholde god nok kompetanse på drift av systemet. At etaten i påvente av moderniseringen ikke har et fullverdig medlemsskapssystem er også utfordrende for NAV Internasjonalt.

Etaten har ikke hatt fullverdig styringsinformasjon for saker som behandles i NAV Internasjonalt. Særlig på uføreområdet har det derfor vært saker til behandling som ikke har vært synlige i den offisielle statistikken. Etaten har heller ikke hatt redskaper for å følge opp om journalføring ble gjort innen rimelig tid. GOSYS har gitt dette på hovedområdene våre. Restansestatistikken har ofte ikke gitt et reelt bilde av restansene på grunn av etterslep i journalføring av innkomne saker.

Det viktigste svaret på denne utfordringen er systemutvikling, men i den grad dette ikke er mulig eller hensiktsmessig må NAV Internasjonalt ha nok hender til å forestå nødvendig manuelle oppgaver. Manuelle systemer og ikke tilstrekkelig oppdaterte rettskilder utgjør en risiko i forhold til kvalitet i saksbehandlingen.

3.4 Andre utfordringer

NAV Internasjonalt har gjennom mange år hatt høyt sykefravær og turnover. Dette har skapt utfordring kompetansemessig og tidvis intern uro. I 2011 var sykefraværet på om lag 8,5 prosent. Selv om dette ikke er veldig mye høyere enn for resten av etaten, så har fraværet også vært høyere enn dette i perioder.

Resultatene av medarbeiderundersøkelsene (HKI og den store medarbeiderundersøkelsen i 2010) har heller ikke vært tilfredsstillende. NAV Internasjonalt forbedret imidlertid sitt resultat markant fra 2010 til 2011 i HKI-undersøkelsen. Energiscoren har økt fra 21,8 til 22,6. Dette er en god økning, selv om enheten fortsatt ligger noe under snitt for etaten.

Relevante tiltak her er organisatoriske tilpasninger, ansettelse av flere faste medarbeider og konkrete tiltak for å redusere sykefraværet.

4. Resultatoppnåelse og kvalitet

Dette avsnittet gir en kort oppsummering av resultatutviklingen i NAV Internasjonalt og status i arbeidet for å sikre kvalitet i oppgaveløsningen. Dette for å komplettere utfordringsbildet som ble gitt i forrige avsnitt.

4.1 Resultatutviklingen

Etaten har som krav at 75 prosent av alle saker til behandling skal være behandlet innen normert tid. I 2011 ble 41 prosent av sakene i NAV Internasjonalt behandlet innen normert tid. I 2010 var det 43 prosent og så langt i år er det 38 prosent. Vi ser her bort fra unntaksområdet der det fra 2012 ikke lengre er satt krav til ytre grense eller normert tid[1].

Det er også et krav at resultatområdet ikke skal ha ytre grense saker. Ved slutten av 2011 var det 1 400 saker over ytre grense. Dette er en nedgang på 3 prosent fra 2010.

[1] NAV Internasjonalt følges i 2012 på unntaksområdet opp på en frist for journalføring og en frist for behandling av 2011 saker inne utgangen av februar.

Etaten har de siste årene hatt utfordringer med behandling av E301-saker[2], men saksbehandlingstiden er nå redusert til rundt 8 uker. De første måneder av 2011 var den tidvis på over 20 uker. Saksbehandlingstiden har imidlertid vært jevnt på 8 uker siden i høst, grunnet høysesong av inngang saker fom oktober til mars.

Utvikling i saksmengde

Etaten har i 2012 valgt å ikke sette krav til totalt antall saker til behandling, men å fokusere på kravene til saksbehandlingstid. Departementet kan likevel være oppmerksom på at Datavarehuset er blitt det offisielle statistikksystemet for NAV fra 2012 for saker som saksbehandles i systemene Infotrygd og Bisys. Overgangen til dette systemet betyr at den offisielle statistikken nå gir en mer fullstendig oversikt over utlandssakene på uføreområdet enn tidligere. Det er slikt sett viktig å presisere at endringene ikke representerer en endring i oppgavemengden til resultatområdet. En del såkalte "etter utlandssaker" har en tidligere bare hatt oversikt over gjennom lokale excelark i NAV Internasjonalt. Totalt sett dreide det seg om 6 500 saker ved årskiftet.

4.2 Kvalitet

I forbindelse med 2010-revisjonen kom Riksrevisjonen med en del anmerkninger for utlandsområdet, og da særlig på stønadsområdene sykepenger, dagpenger og pensjon. Anmerkningene gikk på systemforhold, kompetanse og etterlevelse av internkontrollrutiner.

På bakgrunn av rapportene ble det utarbeidet tiltaksplaner i NAV Internasjonalt som skulle redusere risiko for mangelfull kvalitet innenfor resultatområdets ansvarsområde. Det rapporteres månedlig til Direktoratet på status for disse tiltakene. Alle de 13 tiltakene som gjelder anmerkninger relatert til kvalitet er gjennomført.

Internrevisjonen gjennomførte revisjon av etterlevelsen av nøkkelkontrollene i NAV Internasjonalt i februar 2011. Gjennomgående gir rapporten tilbakemelding om at nøkkelkontrollene gjennomføres som beskrevet i rutinene. På barnetrygd- og foreldrepengeområdet fant revisjonen middels alvorlige avvik. Avvikene knytter seg til at det ikke kan spores at kontrollene faktisk er gjennomført. NAV Internasjonalt har etter dette gjennomført tiltak for at rutinene for nøkkelkontrollene faktisk følges. Enheten har hatt en bedring i antall nøkkelkontrollavvik på tre prosentpoeng fra 2010 til 2011 fra hhv 10 % til 7 %.

NAV Internasjonalt har i tillegg, for å supplere nøkkelkontrollene, innført egne, interne kvalitetskontroller på uføreområdet og bidrag. Denne kontrollen gjennomføres via Questback og innholder elementer som bruk av riktig lovhjemmel, beregning, dokumentasjon og vurderinger av dokumenter. Resultatet av disse interne kvalitetskontrollene viser foreløpig ingen gjennomgående avvik. Lederne på de ulike områdene benytter resultatene i forbedringsarbeidet.

Kvalitetsrapporten fra NAV Klageinstans for 2011 oppsummerer sin analyse av utviklingen i kvaliteten på de sakene som er oversendt NAV Klageinstans med at NAV Internasjonal har en positiv trend i forhold til faglig kvalitet og at NAV Klageinstans ser en jevn forbedring i de saker som ble mottatt i 2011 i forhold til tidligere år. NAV Klageinstans sier imidlertid at det, som for etaten ellers, fortsatt er et forbedringspotensial i å bygge opp kompetansen på generell jus og forvaltningsrett.

---

[2] Blankett til utenlandske trygdemyndigheter som viser at brukeren hadde hatt rett til norske dagpenger om brukeren fortsatt hadde vært i Norge

NAV har gjennom de siste par årene fått bedre oversikt over kvaliteten i oppgaveløsningen i NAV Internasjonalt. De fakta vi har viser en bedring.

5. Overordnede tiltak

Resten av dette brevet vil beskrive tiltak og prioritereringer for å bedre resultatene i NAV Internasjonalt. Dette avsnittet beskriver prosesser som gjelder hele etaten og som også vil få betydning for NAV Internasjonalt. Hovedeffektene av disse tiltakene vil komme over tid.

5.1 Ett kvalitetssystem

På ytelsesområdet har det som en del av etableringen av ett kvalitetssystem vært arbeidet med utvikling og implementering av saksbehandlingsstandarder, og planlegging av kvalitetsundersøkelser på utvalgte områder. Saksbehandlingen i NAV Internasjonalt er også en del av kvalitetsarbeidet på linje med saksbehandlingen i andre enheter. Saksbehandlings-standardene er et hjelpemiddel til medarbeiderne, for å bidra til at oppgavene løses riktig første gang og hver gang. Det er samtidig et viktig verktøy for det kontinuerlige forbedringsarbeidet i etaten. Nøkkelkontrollene er en integrert del av standardene.

Det ble utarbeidet og implementert saksbehandlingsstandarder på fem ytelsesområder i 2011. Disse er obligatoriske for alle forvaltningsenheter, NAV Pensjon og NAV Internasjonalt fra 1. januar 2012. NAV internasjonalt har nå tatt i bruk saksbehandlingsstandarder på arbeidsavklaringspenger og barnebidrag. Det er også utviklet standarder på uføre, sykepenger og foreldrepenger, og disse skal være implementert innen 1. juli i år.

Det innføres nå som kjent måling av kvalitet på prioriterte ytelsesområder. Det ansees ikke å være hensiktsmessig eller ressursmessig forsvarlig å etablere kvalitetsundersøkelser i NAV Internasjonalt nå innenfor rammeverket av Ett kvalitetssystem. Dette grunner blant annet på at det ikke er andre enheter i NAV som har kompetanse til å kontrollere sakene fra NAV Internasjonalt. Samtidig utgjør omfanget av saker med internasjonalt tilsnitt et lite omfang i forhold til totalen, selv om det er økende. Som nevnt i avsnitt 4.2. har imidlertid enheten selv innført en del interne kvalitetsundersøkelser som del av sitt forbedringsarbeid.

5.2 Medlemskapsområdet

Det skal innføres et medlemskapsregister som en del av moderniseringen av NAV. Det vil innebære at det skal gjøres en automatisk sjekk av informasjon som kan belyse medlemskap for en gitt person. Dette skal bidra til mest mulig effektiv saksbehandling av god kvalitet. Tjenesten vil bli benyttet som del av en behandlingsprosess hvor NAV skal vurdere vilkår for en bestemt ytelse, eller ønsker å sjekke forutsetningene for om en løpende ytelse fortsatt er oppfylt. Tjenesten vil også kunne brukes som del av medlemskapsbehandlingen. Informasjonsgrunnlaget skal innhentes fra flere kilder. Blant annet Aa-registeret, Edag, folkeregisteret, UDI. For eksempel i saker der NAV skal ta stilling til om en person kvalifiserer til frivillig medlemskap eller unntak fra medlemskap, eller i saker hvor NAV skal avklare rettighetsgrunnlag i Norge for en gitt person basert på forespørsel fra annet lands trygdemyndighet. Sjekken skal kunne gjøres både i forhold til nåværende status og forutgående medlemskap.

Målbildet for en modernisert løsning på medlemskapsområdet er å fullautomatisere behandlingen der dette er mulig og å tilby selvbetjeningsløsninger. Dette vil kreve at medlemskapshistorikk gjøres tilgjengelig med bruk av data fra flere relevante og pålitelige kilder. I de aller fleste tilfeller vil sjekk av medlemskap og rettigheter gjøres i forbindelse med vedtaksprosessen, men det legges også opp til at bruker selv skal kunne sjekke

medlemskapsstatus og søke om medlemskap, herunder frivillig medlemskap. Bruker skal tilbys denne tjenesten elektronisk via selvbetjening og få svar umiddelbart. Moderniseringen av medlemskapsområdet skal leveres i sammenheng med modernisering av sykepenger, som er planlagt levert senere i programmet.

Fastsetting av avgift til folketrygden gjøres i dag i forbindelse med saksbehandling og vedtak om medlemskap, slik at bruker både får melding om vedtak angående medlemskap og beregning av avgift til folketrygden i samme brev. Det vurderes å utvikle en modernisert løsning for fastsetting og innkreving av avgifter i forbindelse med Moderniseringsprogrammet. Før ansvaret for fastsettelse og innkreving av avgift kan overføres i sin helhet til skatteetaten må de gjøre nødvendige tilpasninger i sine saksbehandlingsløsninger. Forutsatt at Skatteetaten gjør de nødvendige investeringer og ansvaret for fastsettelse og innkreving av folketrygdavgift overføres i sin helhet, vil denne leveransen utgå.

Den nye tjenesten for å sjekke medlemskap er planlagt levert 2. halvår 2014.

5.3 Fokus på utlandsområdet i øvrige elementer i moderniseringen.

Det er planlagt å utvikle tilpasninger i leveransene for å ivareta utlandsområdet der dette er nødvendig. Nye løsninger for ressurs- og produksjonsstyring er planlagt levert i 1. halvår 2015, og denne vil også være tilgjengelig for NAV Internasjonalt og vil legge til rette for en mer effektiv produksjon.

5.4 Organisering av utlandsområdet.

Et aspekt ved moderniseringen av etaten er at ny systemstøtte og nye prosesser krever endret organisering av etaten på en del områder for fullt ut å kunne realisere gevinstene ved moderniseringen. Den organisatoriske endringen av etaten som er nærmest i tid er omorganiseringen av direktoratet. Den vil ikke påvirke NAV Internasjonalt i særlig grad. Imidlertid er organiseringen av utlandsområdet i etaten komplisert som det gikk fram av avsnitt 2 og det er naturlig å vurdere grensesnittene mellom NAV Internasjonalt og resten av etaten som en del av den videre prosess for å vurdere eventuelle strukturelle endringer i etatens forvaltningsarbeid.

6. Konkrete tiltak de siste årene

Dette avsnittet beskriver ferdigstilte og løpende konkrete tiltak av betydning for NAV Internasjonalt. Vi har delt avsnittet inn i to hoveddeler:

- Tiltak for å bedre rammevilkårene
- Tiltak for effektivisering og organisasjonsutvikling

6.1 Tiltak for å bedre rammevilkårene

6.1.1 Endringer i oppgaveporteføljen

Det har vært relativ få endringer av oppgaveporteføljen til NAV Internasjonalt de siste årene. I 2008 ble etatens saksbehandling av området unntak fra medlemskap samlet i resultatområdet. Hensikten var å sikre kvalitet i saksbehandlingen. Samme år ble NAV Pensjon opprettet som spesialenhet for beregning og utbetaling av pensjon. NAV Internasjonalt og fylkenes oppgaver når det gjaldt dette ble da overført til NAV Pensjon.

I desember 2011 innførte NAV en ny saksflyt for uføresaker. Dette ut fra en erkjenning av at de da gjeldende grensesnittene var lite effektive. Vilkårsvurderingene, som til da hadde vært fordelt på lokalkontor og forvaltningsenheter, ble samlet i forvaltningsenhetene. Utmåling av uførepensjonens størrelse, som hadde ligget i pensjonsenhetene, ble også samlet i forvaltningsenhetene. Utbetaling av uførepensjon ble ikke berørt av den nye saksflyten og ligger fortsatt i NAV Regnskap Pensjon.

For uføresaker til personer med norske rettigheter bosatt i utlandet, ble uføreberegningen flyttet til NAV Internasjonalt fra NAV Pensjon. Forvaltningsenheten i NAV Internasjonalt ble dermed påvirket av endringen på samme måte som forvaltningsenhetene i fylkene ble det.

For uføresaker til personer bosatt i Norge med opparbeidede rettigheter i et avtaleland, ble for øvrig alt arbeid med den norske delen av uførevedtaket samlet i forvaltningsenhetene i fylkene, mens sluttvedtak og samordning etter at avtalelandet hadde gjort sin del, ble flyttet fra NAV Pensjon til NAV Internasjonalt.

Det er ennå for tidlig å si noe om effekten av ny saksflyt for uføresaker.

NAV Kontaktsenter tok over førstelinjen på telefoni for NAV Internasjonalt fra 1.april 2011. Dette som et ledd i operasjonalisering av kontaktsenterstrategien i NAV hvor et av hovedgrepene er å samle og profesjonalisere telefonhenvendelsene i NAV i egne kontaktsenter. Ved at NAV Kontaktsenter har overtatt førstelinjen på telefoni for NAV Internasjonalt, sikrer vi tilgjengelighet for brukerne samtidig som NAV Internasjonalt får frigjort tid til å fokusere på saksbehandling.

Dette har ført til en forbedring av tilgjengelighet (andel telefonhenvendelser som blir besvart) og servicegrad (andel som besvares innen 30 sekunder). I 2010 var tilgjengeligheten ved NAV Internasjonalt på 72 prosent og servicegraden 60 prosent, og for perioden april til desember 2011 er tilgjengelighet lik 96 prosent og servicegraden er på 71 prosent.

Målinger gjennomført i november 2011 viser at NAV Kontaktsenter avslutter 60 % av samtalene fra brukerne som ringer til NAV Internasjonalt, det vil si at disse brukerne får løst henvendelsen sin i første kontakt med NAV. I de tilfellene hvor kontaktsenteret ikke kan svare blir samtalen overført til kompetansemiljøene i NAV Internasjonalt.

6.1.2 Fagpost

For å kunne gjennomføre en tilfredsstillende saksbehandling, er det avgjørende at kravet fra bruker inneholder nødvendig dokumentasjon. Samtidig har Arbeids- og velferdsetaten over tid erfart at mangelfull IKT-støtte for oversendelse av saker mellom enhetene i etaten har vært en utfordring. Etaten har derfor utviklet og iverksatt en løsning for elektronisk dokumenthåndtering, Fagpost.

NAV har gjennom dette fått et fullelektronisk arkiv som omfatter familie- og omsorgsytelsene (ytelser fra fagsystemet Infotrygd). For de ytelsene som behandles i fagsystemet Arena, bl.a. dagpenger, arbeidsavklaringspenger og oppfølging/tiltak er de inngående dokumentene i elektronisk arkiv, mens resten er i fysisk (papir-) arkiv. NAV Internasjonalt følger stort sett samme løsning som resten av etaten, med unntak av enkelte blanketter på områdene dagpenger, unntak medlemskap og avgift.

Skanning av blankett E 101 (Medlemskap unntak) har avventet EESSI-prosjektet og løsningen for behandling av Strukturerte Elektroniske Dokumenter (SED) som skal komme her. Arbeidet med SED er inntil videre satt på vent i påvente av EUs innføring av SED-er, men det kommer en løsning for blankett E 101 på inngående blanketter med leveranse i mai i år.

En delt arkivløsning mellom elektroniske og fysiske papirer er ikke i samsvar med arkivlovens krav. NAV har en dispensasjon for delt arkivløsning ut 2012 for ytelser i Arena. Beslutning om fullelektroniske arkiv for NAV er foreløpig ikke tatt. Uten dette vil NAV måtte søke Riksarkivet om ytterligere dispensasjon utover 2012. I tillegg vil etatens medarbeidere, både i NAV Internasjonalt og ellers, måtte leve med det ekstraarbeidet som et arkiv delt mellom papir og elektronisk løsning innebærer.

Fagpost har gitt bedre rutiner for oppbevaring og arkivering av dokumentasjon. Ved implementeringen av Fagpost har det dessuten vært gevinster som mindre tidsbruk på leting etter saker. Selv med disse positive gevinster har Fagpost gitt NAV Internasjonalt reell økning i manuelle operasjoner/manuelt merarbeid. Dette henger sammen med den tekniske løsningen som er valgt. Saker rutes automatisk når det er kobling mellom fødselsnummer og bostedskommune. I en vesentlig andel av NAV Internasjonalt sine saker eksisterer ikke denne koblingen grunnet utenlandsk adresse og D-nummer. Det betyr at fordelingen må håndteres manuelt; både før scanning og i journalføringen. Tilpasninger av systemene må vurderes i det løpende forbedringsarbeidet.

6.1.3 Arena – Oppfølgning helserelaterte ytelser

Etaten har gjennomgått NAV Internasjonalts arbeid med oppfølgning av sykmeldte i utlandet i lys av utfordringene på området på bakgrunn av intern usikkerhet om prosedyrer og ambisjonsnivå for arbeidet. Det har ført til flere konkrete tiltak.

Enheten har ikke vært tilkoblet saksbehandlersystemet Arena for oppfølging av sykmeldte. Fra 1. juli 2011 har de fått denne tilgangen. Dette gir NAV Internasjonalt bedre mulighet til å følge opp sine brukere. Enheten har i denne forbindelse fått egen opplæring i bruk av Arena fra direktoratet.

Personer som har vært sykmeldt i mer enn 4 uker får nå et informasjonsbrev spesielt tilpasset sykmeldte bosatt i utlandet. I tillegg mottar de oppfølgingsplaner og 9-ukersrapporter fra arbeidsgivere. De har også etablerte rutiner for å følge opp at aktivitetskravet ved 8 uker ivaretas, blant annet ved å be om legeerklæring ved sykmelding utover 8 uker.

Forbedringene har gjort det mulig å følge opp sykmeldte i utlandet mer i tråd med intensjonene for NAV og intensjonen er at NAV Internasjonalt skal følge opp sykmeldte på samme måte som personer bosatt i Norge.

6.1.4 Systemstøtte for styring av uføreområdet

I forbindelse med ny saksflyt uføre har NAV Internasjonalt som nevnt i avsnitt 6.1.1 overtatt oppgaver på pensjonsområdet fra NAV Pensjon. Systemstøtten som er utviklet i forbindelse med ny saksflyt har ikke samme tilpassede systemstøtte som tidligere systemer for å bedre oppgavestyringen på uføreområdet i enheten og det har derfor vært nødvendig med spesielle løsninger for å sikre kontroll på oppgavestyringen i enheten. Per nå er det midlertidige, men ikke fullverdige, løsninger på plass, og noen av utfordringene søkes løst i senere IKT-leveranser. På hvilken måte og når er under vurdering.

6.1.5 Samhandling med andre etater

Arbeids- og velferdsetaten og Skatteetaten innledet i januar 2010 et samarbeid for å komme til enighet om konkrete tiltak for å imøtekomme kjente utfordringer på områdene fastsettelse og innkreving av arbeidsgiveravgift og trygdeavgift, særlig på utlandsområdet. Det ble nedsatt en felles arbeidsgruppe som skulle utarbeide nasjonale rutiner for utveksling av nødvendig informasjon mellom etatene, samt avklare oppgavedelingen for fastsettelse og innkreving av arbeidsgiver- og trygdeavgift som NAV Internasjonalt krever inn. Det styrende prinsippet for

gruppen er at ”Det overordnede målet er at hver etat skal gjøre det den kan best” – dvs. Skatteetaten på avgiftsområdet, NAV på medlemskapsområdet.

Relativt tidlig i prosessen (mars 2010) hadde arbeidsgruppen et møte med representanter fra Finansdepartementet og Arbeidsdepartementet. Begge departementer gav i møtet sin tilslutning til hovedretningen i arbeidet, og gav også uttrykk for at de ville følge arbeidet tett, samt bistå med nødvendige lov- og forskriftsendringer.

I 2011 er arbeidsgruppens forslag fulgt opp gjennom en rekke konkrete leveranser. Formålet med de ulike leveransene faller i tre hovedkategorier:

- Mer effektiv informasjonsutveksling mellom etatene
- Bedre samhandling mellom etatene i enkeltsaker (unngå dobbeltarbeid både for etatene og brukerne)
- Endret oppgavedeling mellom etatene (i praksis overføring av noen oppgaver på avgiftsområdet fra Nav Internasjonalt til Skatteetaten).

Det arbeides nå med å legge grunnlaget for en prinsippbeslutning knyttet til hele avgiftsområdets framtid i NAV. NAV ønsker at Skatteetaten overtar all fastsettelse og innkreving av trygdeavgift fra et gitt tidspunkt som for eksempel 2014 eller 2015.

6.1.6 Retningslinjer og rundskriv

Identifiserte mangler i retningslinjer og rundskriv er i all hovedsak fulgt opp gjennom det ordinære arbeidet med tiltak som følger etter revisjoner.

Det er gjort et omfattende arbeid for å legge til rette for at NAV kan ta i bruk nytt regelverk og nye EØS-blanketter (SED - Strukturerte Elektroniske Dokumenter) fra det tidspunkt Europaparlamentet og Rådets forordninger 883/03 og 987/09 trer i kraft for EFTA-landene. Som en del av forberedelsene er det gjennomført sentral opplæring for superbrukere fra aktuelle enheter i NAV, samt utarbeidet ulikt faglig støttemateriell for saksbehandlere. Det er utarbeidet et nytt hovednummer for de nye forordningene ("Hovednummer 45 - EØS-avtalens bestemmelser om trygd"). I det nye hovednummeret inngår rundskriv og blankettveiledninger for de nye forordningene, i tillegg til relevante lov- og forordningstekster og andre relevante dokumenter. Det nye hovednummeret publiseres ikke på rettskildene før forordningene trer i kraft, men en arbeidsversjon er gjort tilgjengelig for etaten på intranettet Navet. Det er også utviklet en E-læringsmodul med hvilke materielle endringer de nye forordningene medfører.

6.1.7 Budsjettrammer for NAV Internasjonalt

Det ble gjort en prosessanalyse i NAV Internasjonalt i 2007. (NAV Utland – framtidig målbilde, 2007) Analysen konkluderte med at det var et udekket ressursbehov i enheten på mellom 34 og 53 årsverk i forhold til omfanget av arbeidsoppgaver. På tidspunktet for analysen var det 150 årsverk i resultatområdet.

Analysen var grunnlag for en gradvis styrking av NAV Internasjonalts budsjetter. I 2012 har NAV Internasjonalt et budsjett på 111,6 mill kr. Dersom en justerer for oppgaver som er kommet til eller har falt fra ville enhetens budsjett vært 47 mill kr, eller 42 prosent, lavere uten denne gradvise styrkingen. Vel 55 prosent av styrkingene er kommet de siste to årene og fra 2011 til 2012 ble rammene til enheten styrket med 15 mill. kr. Dette i en tid hvor etaten som helhet har hatt stramme rammer.

Styrkingene er gjort trinnvis i henhold til etatens økonomiske muligheter for å omdisponere, etter nærmere analyser av behov og i henhold til enhetens muligheter for å nyttiggjøre seg økning i rammen.

Enheten har med bakgrunn i økte budsjettrammer også kunnet øke rammen for faste årsverk. I 2010 økte rammen med 10 årsverk i 2011 økte rammen med 6 årsverk og i 2012 er rammen økt med 19 årsverk. Dette har gitt enheten anledning til å skape en mer robust kompetanse og stabilitet i bemanningen.

6.2 Tiltak for effektivisering og organisasjonsutvikling i NAV Internasjonalt

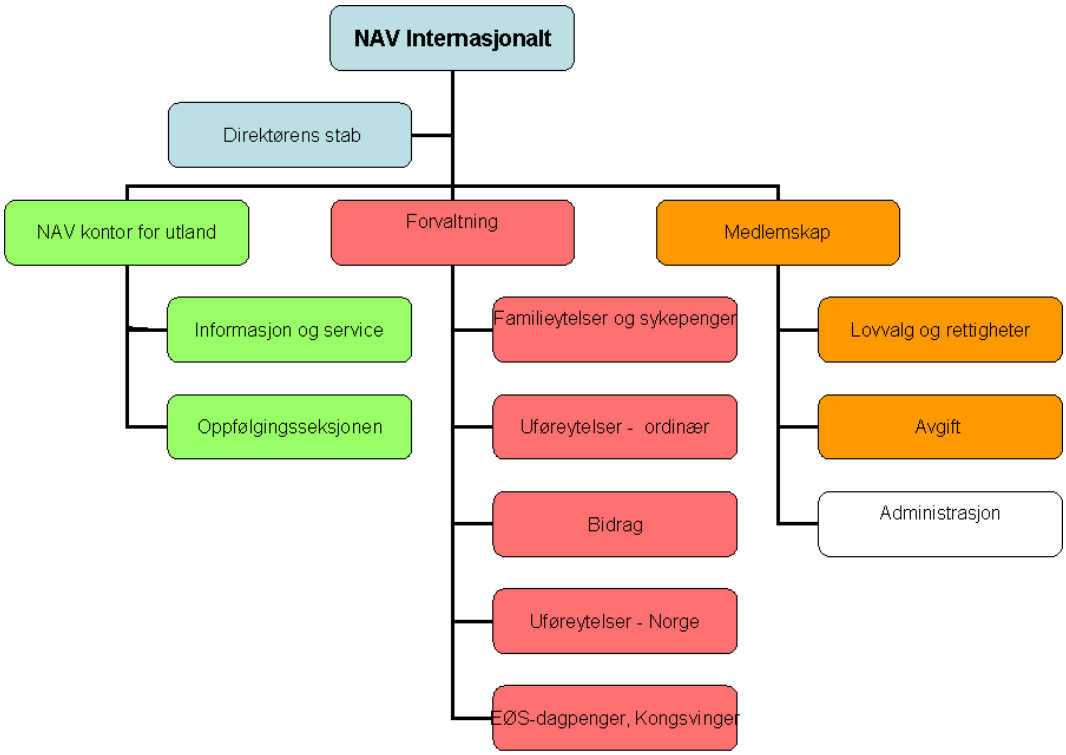
6.2.1 Organisatoriske tiltak

NAV Internasjonalt gjennomførte i 2008 og 2010 organisatoriske endinger.

I 2008 ble oppgavene organisert etter NAV-modellen. Med det menes at enheten i hovedsak ble organisert slik et fylke er organisert. Dette med bakgrunn i at oppgavene som NAV Internasjonalt forvalter er tilnærmet identisk som hvilket som helst fylke, men hvor enheten har spisskompetanse på utenlandsområdet i tillegg.

I 2010 så en behovet for å gjøre flere organisatoriske tilpassninger for å være i forkant av eksterne endringer som ville berøre NAV Internasjonalt, som innføring av elektronisk post og arkiv, gjennomføring av Kontaktsenterstrategi for NAV og sentralisering av regnskapsoppgaver. Krav til bedre ressursutnyttelse var et viktig bakteppe. Resultatet av denne prosessen ble overføring av 1. linje telefonitjeneste til NAV Kontaktsenter. Oppgaver og ansatte under Avdeling for Administrasjon ble delt mellom avdelingene NAV Kontor for utlandssaker og Medlemskap.

Organisasjonskartet for NAV Internasjonalt ser dermed slik ut nå:



I 2011 ble det gjennomført flere endringer som påvirket NAV Internasjonalts arbeidsprosesser i en slik grad at det var nødvendig å gjøre ytterligere organisatoriske forandringer: nye arbeidsoppgaver knyttet til ny saksflyt på uføreområdet, fokus på oppfølging av sykemeldte

bosatt i utlandet og fagpost. Disse forandringene, forventede fremtidige utviklingsbehov og behov for bedring av resultatene gjør at det i 2012 er påkrevd å vurdere sider ved organisasjonsstrukturen og oppgaveplassering på ny. Mandat er utarbeidet og arbeidsgruppen legger frem sitt forslag ultimo april for videre vurdering i ledergruppen, samt MBA. Enhetene har som foreløpig målsetting å implementere eventuelle endringer 3. kvartal 2012 og vil bli avstemt med etatens vurderinger av forvaltningsorganiseringen.

6.2.2 Effektiviseringstiltak.

NAV Internasjonalt har gjennomført omfattende tiltak for å effektivisere unntaksområdet fra høsten 2009. Tiltakene er i hovedsak ulike endringer / effektivisering av rutiner, og resultatet er at produktiviteten per saksbehandler om lag er doblet fra 2009 til 2011.

Seksjon Uføre Norge[3] i NAV Internasjonalt gjennomførte et kontinuerlig forbedringsprosjekt fra vår 2010 for å bedre effektiviteten i saksflyten internt og mot samhandlende enheter. Tiltaket består av følgende elementer:

- Innføring av styringsverktøy og daglige tavlemøter ivaretar oversikt over inngang, produksjon og restanser, samt daglig styring og prioritering av resurser
- Innføring av returrutiner for uopplyste saker fra forvaltning i en tidlig fase av saksbehandlingen
- Kompetanseheving på ”etter utland” saker, som er den mest komplekse sakstypen seksjonen behandler, og er kritisk kompetanse som seksjonen har hatt knapp tilgang på, pga turn over. For å øke seksjonens fleksibilitet og faglige robusthet ift å håndtere inngang og nedbygging av restanser, vil systematisk styrking av breddekompetanse fortsatt pågå i 2011/2012.

Resultatene kan oppsummeres på følgende måte:

- Ny organisering har gitt en bedre arbeidshverdag for medarbeiderne. Medarbeiderne opplever i større grad at arbeidsdelingen mellom teamene er tydelig og definert
- Produksjonen har økt med 50 % på ”før utland” saker
- Saksbehandlingstiden på nye saker har sunket med fra 30-80 %. Gjennomsnittlig behandlingstid på registreringsblanketter ble redusert med 37 %, før utland saker med 80%, og ”etter utland”- saker med 30 % sammenlignet med status i oppstart av kontinuerlig forbedringsprosessen
- Tidskartleggingen viser en betydelig nedgang i tidsbruk som ikke er verdiskapende for bruker. Istedenfor brukes tiden på opplæring og postbehandling, uten å redusere tilgjengelig tid til saksbehandling
- Det er 24 % reduksjon i andel feil og mangler i før utland sakene som mottas i seksjonen. Mottak av mangelfulle saker fra forvaltning resulterer i retur av saker og forlenget total behandlingstid. Tiltak på dette området vil kunne gi ytterligere positive effekter for saksflyten i seksjonen.

Restansenedbygging på etter utland saker må likevel påregnes å måtte pågå i flere år fremover. Sakstypen er av de mest komplekse i NAV, og krever spesialisert kompetanse og erfaring som det tar tid å opparbeide.

Tallene for utvikling av produksjon og saksbehandlingstider er beregnet med utgangspunkt i en nullpunktsmåling ved oppstart av prosjektet og en ny måling ved avslutning av prosjektet.

---

[3] NAV Internasjonalt er kontaktorgan for uføresøknader til utenlandsk trygdemyndighet fra brukere bosatt i Norge. Seksjonen har ansvaret for denne oppgaven

Erfaringer fra tilsvarende prosjekter i fylkene viser at effekten av dem ofte reduseres etter hvert. Det er derfor viktig med langvarig fokus. Fornyede målinger vurderes derfor for å følge resultatene og det er et stort ledelsesfokus på kontinuerlig forbedring i NAV Internasjonalt. Resultatområdets ledelse påbegynte en omfattende opplæring i ledelse i kontinuerlig forbedring høst 2011. Målet er via programmet å bygge et solid fundament for fremtidig systematisk satsing på kontinuerlig forbedring på alle NAV Internasjonalts ansvarsområder. Programmet fortsetter i 2012. Via programmet utvikles en felles lederplattform, kompetanse på ledelse av kontinuerlig forbedringsarbeid. Målet er gjennom en synlig og støttende lederstil, som er tett på daglig drift og daglig problemløsning, etablering av arenaer for involvering og kontinuerlig realisere gevinster i form av bedret saksflyt og arbeidshverdag.

6.2.3 Opprettelse av en oppfølgningsfunksjon

Resultatområdet opprettet i 2011 et eget oppfølgingsteam for sykemeldte og utvidet oppfølging på AAP. På denne måten vil brukerens rett og plikt til oppfølging kunne ivaretas. Samtidig antas det at denne endringen i arbeidsmåte/prosess vil gi noen positive ringvirkninger ved oppfølging som raskere avklaring og kvalifisering av bruker, raskere tilbakeføring til arbeidslivet. En effekt av dette igjen vil potensielt være kortere løp og mindre henvendelser på sykepenger.

6.2.4 Ulike andre tiltak i NAV Internasjonalt

Gjennomføring av intern målsettingsprosess hvor medarbeidere selv identifiserte tiltak og estimerte forventet resultat anses for å være et av områdets viktigste risikoreduserende tiltak i 2012. Ledelsen har sett behov for og har hatt ønske om å involvere i bredere omfang og øke medarbeiders medvirkning. Denne ”Bottom – Up” tilnærmingen anses å gi mer gevinstrealiserende aktiviteter og kvalitetssikrer at alle nivåer er omforente og trekker i samme retning. I forkant av målsettingsprosessen identifiserte styringsenheten noen problemstillinger som den enkelte seksjon skal ta stilling til og komme med et målbilde på:

- Bedre saksbehandlingstider
- Bedre kvalitet
- Økt nærvær.

Prosessen ble gjennomført i januar 2012 og har resultert i seksjonsvise målbilder. Disse ble presentert på NAV Internasjonalt sin storsamling i medio februar av representanter fra seksjonene selv. Tiltakene er innenfor seksjonens eget handlingsrom. De seksjonsvise målbildene følges opp av styringsenheten tertialvis. Gjennomføringsansvaret ligger på den enkelte seksjon. Utfallet av prosessen er et svar på de krav og forventninger som stilles til resultatområdet og gjenspeiles i resultatområdets virksomhetsplan.

NAV Internasjonalt deltar på de sentrale implementernings- og opplæringsløp som gjennomføres i NAV. NAV Klageinstans har egne kurs som enheten deltar på og i tillegg bestilles, ved behov, egne skreddersydde kurs fra denne enheten. Internt gjennomføres opplæring av nytilsatte og det jobbes kontinuerlig med å skape robust kompetanse. Med det menes at flere medarbeidere kan ulike fagområder. Dette gir to ulike effekter; Den ene gjør at enheten står bedre rustet ved ulike svingninger som økning i sykefravær, konjunkturer, økning av inngang og lignende. Den andre gir medarbeidere breddekompetanse og individuelle utvikling. Alle medarbeidere skal ha en medarbeidersamtale i løpet av året. I samtalen skal krav og forventinger til medarbeideren tydeliggjøres, og det skal utarbeides en individuell kompetanseplan med utgangspunkt i definerte kompetansebehov.

7. Strategiske valg og prioriteringer 2012 hos NAV Internasjonalt

Gitt tiltak og økning av budsjettrammer forventes vesentlig bedre resultatoppnåelse hos NAV Internasjonalt i 2012. Det er hovedsakelig fire områder hvor det fremdeles er særlig store mengder ubehandlede saker. Det første området er uførepensjon for brukere bosatt i Norge, det andre er utstedelse av blankett E 301, det tredje er unntakssaker (søknader om unntak for medlemskap i norsk folketrygd) og det fjerde er sykepenger. Alle områdene har økt bemanningen for å kunne redusere saksbehandlingstiden for å bygge ned antall saker til behandling og redusere saksbehandlingstider.

Enheten har fått nye oppgaver tilknyttet ny saksflyt på uføreområdet. For å håndtere disse oppgavene på en god måte har det vært nødvendig å styrke bemanningen på området.

NAV Internasjonalt har for 2012 valgt å intensivere oppfølgingsarbeidet av brukere, jfr pkt 6.2.3. Resultater antas å vises først i løpet av 3. tertial. Dette er et nybrottsarbeid for NAV Internasjonalt og er krevende for enheten. Det er derfor viktig for enheten å kvalitativt bygge opp kompetansen. Etaten arbeider med å utvikle prosessene på området.

Enheten har som målsetting å behandle 60 prosent av sakene innen normert tid 3. tertial 2012. Dette tilsvarer en økning på tilnærmet 20 prosentpoeng fra utgangen av 2011. Mer spesifisert skal NAV Internasjonalt i løpet av 2012 videreføre måloppnåelse på områdene bidrag og arbeidsavklaringspenger. Saksbehandlingstiden på E 301 forventes å være 3 uker innen utgangen juni 2012 og for dagpenger skal måloppnåelse nås ultimo april 2012. Sistnevnte har hatt økning i saksbehandlingstid på nyåret, men er nå 4 uker. For sykepengeområdet er det estimert en nedgang i saksbehandlingstidene henholdsvis fra 14 uker pr februar til 8 uker ved utgangen av 1. tertial. Deretter er målet 6 uker ved årsslutt. Unntaksområdet har ferdigstilt arbeidet med å innregistrere alle saker mottatt i 2011 og her vil resultatområdet følge kravene til journalføring i 2012. For ordinære uføre saker for brukere bosatt i utlandet er det estimert at ved utgangen av 1. tertial skal 40 prosent av alle saker skal være behandlet innen normert tid. Deretter er målet 70 % ved årsslutt. For ”etter utlandssakene” er det flatt estimert 50 prosent måloppnåelse. Barnetrygd, kontantstøtte, grunn- og hjelpestønad har estimert måloppnåelse per 3. tertial 2012.

Et av enhetens viktigste forankringstiltak i 2012 for å redusere saksbehandlingstider, er gjennomføring av intern målsettingsprosess, jft pkt 6.3.4. NAV Internasjonalt ser det som nødvendig at enheten blir mer prosess- og ledelsesmessig effektive. Gjennomføring av Kontinuerlig Forbedring på fagområder og ledelse anses derfor som et hovedtiltak for å nå ovennevnte mål.