



Evaluering av forsøk med løsningsteam i uføresaker

Proba-rapport nr. 2024-11 , Prosjekt nr. 23089

ISSN: 1891-8093

PDS/VH/RB/SS/GRH, AG November 2024

--

Offentlig

--

Evaluering av forsøk med løsningsteam i uføresaker

Utarbeidet for
Arbeids- og velferdsdirektoratet

Forord

Denne rapporten er en evaluering av forsøk med løsningsteam i overgangen fra sykepengen og AAP til uføretrygd i Nav. Arbeids- og velferdsdirektoratet har vært oppdragsgiver, og Christine Selnes og Sigurd Skogvoll har vært kontaktpersoner for oppdraget. Videre har prosjektet fått innspill fra arbeidsgruppen for forsøk med løsningsteam. Den bestod av fire saksbehandlere hos Nav Arbeid og ytelse i Trondheim og til sammen 16 kontaktpersoner på ulike kontorer. Vi takker for hyggelig og konstruktiv samarbeid. Vi vil også takke alle som har bidratt som informanter og med annen informasjon til prosjektet!

Proba samfunnsanalyse og ideas2evidence har samarbeidet om evalueringen. Pia Dybvik Staalesen fra Proba har ledet prosjektet, mens Vibeke Heidenreich fra Proba og Siv Svanæs og Gard Ringen Høibjerg fra Ideas2Evidence har vært prosjektmedarbeidere. Helene Berg og Rune Busch har bidratt med analyse av statistikk. Audun Gleinsvik har kvalitetssikret rapporten.

Oktober 2024

Pia Dybvik Staalesen

Prosjektleder

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING	4
1.1 Bakgrunn	4
1.1.1 Utfordringer knyttet til arbeidsflyt ved søknad om uføretrygd	5
1.2 Samhandling mellom Nav-kontor og NAY – forsøk med løsningsteam.....	6
1.3 Beskrivelse av forsøket.....	7
1.4 Problemstillinger	8
1.4.1 Implementering	8
1.4.2 Måloppnåelse	10
1.4.3 Oppskalering.....	11
2 METODE	12
2.1 Intervjuer med involverte aktører	12
2.2 Evalueringsskjemaer for møtene i løsningsteam.....	13
2.3 Analyse av data fra Navs brukerundersøkelse	14
2.4 Om måling av tidsbruk	16
2.4.1 Statistikk over saksbehandlingstid	16
2.5 Workshops & erfaringssamling	17
3 IMPLEMENTERING AV LØSNINGSTEAM.....	18
3.1 Forventninger til løsningsteam.....	18
3.2 Informasjon om løsningsteam til kontorer og veiledere	19
3.2.1 Rekruttering av kontorer og oppstartsmøter	19
3.2.2 Informasjonsarbeid overfor veiledere	19
3.3 Identifisering av saker til løsningsteam	19
3.3.1 Kjennetegn ved saker i løsningsteam.....	20
3.3.2 Spørsmål og temaer i løsningsteam	21
3.3.3 Når i forløpet meldes saken til løsningsteam?.....	23
3.4 Praktisk gjennomføring av møter i løsningsteam.....	23
3.4.1 Avtale og forberede møte	24
3.4.2 Forberede saksfremlegget.....	24
3.4.3 Gjennomføre møter i løsningsteam	25
3.4.4 Observatørrollen	25
3.4.5 Avslutte møtet, oppsummere og finne veien videre.....	26
3.5 Hvor mye brukes løsningsteam?	27
3.5.1 Lav bruk av løsningsteam?.....	28
3.5.2 Forankring og informasjon har betydning for bruken	29
3.6 Oppsummering og vurdering av implementering.....	30
4 GEVINSTER AV LØSNINGSTEAM	31
4.1 En plan for veien videre	31
4.2 Bedre felles forståelse	32
4.3 Økt kompetanse og innsikt internt	33
4.3.1 Bedre innsikt for både veiledere og saksbehandlere.....	33
4.3.2 Bedre kompetanse.....	33
4.3.3 Systematisk arbeid med kompetanseheving i Nav	34
4.4 Vurdering av effektivitet	35
4.5 Bedre søknadsprosess for bruker?.....	36
4.5.1 Analyse av brukertilfredshet	37

4.5.2	Saksbehandlingstid for uføresaker	42
4.6	Oppsummering og vurdering av gevinster	44
5	BØR LØSNINGSTEAM OPPSKALERES?	46
5.1	Samfunnsøkonomisk drøfting	46
5.2	Anbefalinger om oppskalering	48
5.2.1	Viktige hensyn dersom løsningsteam oppskaleres.....	49
LITTERATUR.....		53

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Denne rapporten presenterer resultater fra en evaluering av forsøk med løsningsteam i overgangen fra sykepenges og AAP til uføretrygd i Nav. Løsningsteam er en samhandlingsmodell mellom Nav-kontorer og Nav Arbeid og ytelser (NAY) hvor Nav-veileder kan drøfte saker der veileder vurderer uføretrygd som aktuelt, men er usikker på hvorvidt saken er tilstrekkelig avklart og/eller om bruker bør søke uføretrygd. Vi finner at både veilederne og saksbehandlere i NAY er svært fornøyde med ordningen, og ordningen bidrar til kompetanseheving, en mer forutsigbar søknadsprosess for bruker og antakelig færre feilaktige vurderinger av hvorvidt bruker bør søke uføretrygd. Vi anbefaler at løsningsteam videreføres, og gjøres tilgjengelig for alle Nav-kontorene. NAYs kapasitet til å tilby møter i løsningsteam må i så fall oppskaleres, enten slik at alle NAY tilbyr løsningsteam til kontorene de behandler søknader om uføretrygd fra, eller ved at enkelte NAY (f.eks. to til fire) får et nasjonalt ansvar for løsningsteam, uavhengig av hvor en eventuell søknad om uføretrygd skal behandles.

Bakgrunn

Både Nav-kontoret og Nav Arbeid og ytelser (NAY) er involvert når en bruker søker om uføretrygd. Veileder på Nav-kontoret, som følger opp brukeren, utarbeider blant annet en arbeidsevnevurdering etter Nav-loven § 14 a. En arbeidsevnevurdering er en helhetsvurdering som Nav-kontoret gjør av brukerens samlede ressurser og hindringer knyttet til arbeid og aktivitet. I tilfeller der veileder vurderer at bruker har varig nedsatt arbeidsevne, og hensiktsmessige tiltak og behandling er gjennomført og/eller forsøkt, vil veileder gir råd til brukeren om å fremsette krav om uføretrygd.

De to involverte enhetene i Nav – Nav-kontoret og NAY – gjør saksbehandling innenfor to separate lovverk og er i tillegg plassert i to ulike styringslinjer i Nav. Det er vanligvis lite kontakt mellom de to enhetene i forbindelse med behandling av uføresøknader, og den dialogen som er, foregår skriftlig og ikke i sanntid. Dialogen dreier seg normalt om uklarheter/uenigheter knyttet til arbeidsevnevurderingene.

I komplekse saker kan det være vanskelig for Nav-kontoret å vurdere om vilkårene for uføretrygd er oppfylt, og det kan være behov for mer, og direkte, dialog mellom veileder hos Nav og NAY. På bakgrunn av dette ble forsøket med løsningsteam ble igangsatt i september 2023. Løsningsteam er digitale, forberedte møter, der Nav-kontoret og NAY kan drøfte konkrete saker.

Målgruppen for forsøket er saker der bruker er under sykefraværsoppfølging eller arbeidsavklaring, og der Nav-veileder vurderer at uføretrygd med stor sannsynlighet vil være aktuelt – men at Nav-veileder ikke klarer å avklare saken uten dialog med Nav Arbeid og ytelser.

Problemstillinger og metode

I prosjektet har vi belyst implementeringen av løsningsteam, og om ordningen er tatt i bruk slik hensikten var. Vi har også vurdert om løsningsteam når de målene som ble satt:

- avklaringen av oppfølging og ytelse skjer mer effektivt
- avklaringsløpet blir mer forutsigbar for brukerne
- brukeropplevelsen blir bedre og til det beste for brukeren

På bakgrunn av funnene, har vi utarbeidet en samfunnsøkonomisk analyse og vurdert hvorvidt løsningsteam bør oppskaleres.

Datakildene i prosjektet er intervjuer med de involverte aktørene i NAY, Nav-kontorene og Nav fylkene. I tillegg har vi brukt et evalueringsskjema som Nav-veileder og saksbehandler i NAY har fylt ut etter hvert møte i løsningsteam, hvor de har registrert tidsbruk, hva som ble diskutert i møtet og hva som ble utfallet av møtet. Vi har også analysert data fra Navs egen personbrugerundersøkelse, og statistikk over saksbehandlingstid for uføresøknader. Vi har gjennomført to digitale workshops i prosjektet.

Funn

Vi finner at løsningsteam er implementert ved forsøkskontorene slik hensikten var. Både veiledere ved Nav-kontorene og saksbehandlere i NAY er svært fornøyde med løsningsteam. De ulike stegene i modellen har fungert fint, samtidig som det finnes noen punkter hvor vi ser muligheter for forbedringer eller presiseringer.

Møtene i løsningsteam fører til at veileder får en plan for det videre arbeidet med saken som har vært drøftet – enten bruker skal søke om uføretrygd, eller det viser seg å ikke være riktig eller for tidlig å søke uføretrygd. Bruken av løsningsteam er imidlertid noe lavere enn forventet.

Løsningsteam bidrar til bedre felles forståelse av roller og oppgaver i henholdsvis Nav-kontor og NAY, og gir kompetanseheving på tvers av de to instansene. Dette vil kunne gi seg utslag i riktigere avgjørelser i fremtiden. Samtidig er det få eksempler på at de involverte enhetene har drevet systematisk deling av kunnskap fra løsningsteam eller brukt innsikten i generell kompetanseheving.

Det er et mål at løsningsteam skal føre til at saksbehandlingen og oppfølgingen knyttet til uføresøknader blir mer effektiv. Løsningsteam skal bidra til en god utnyttelse av ressursene i henholdsvis Nav-kontoret og NAY. Effektivitet handler om den samlede tidsbruken for Nav knyttet til uføresøknader, og om løsningsteam bidrar til at man sparer tid eller bruker mer tid på arbeidet.

Det medgår tid til forberedelse og gjennomføring av løsningsteam. Totalt anslår vi at hvert møte i løsningsteam til sammen og i gjennomsnitt krever rundt 2,5 times arbeid for veileder, saksbehandler og observatør. Da er ikke eventuelt etterarbeid medregnet. Mest tid bruker veileder, som tar initiativ til møtet. Vår informasjon tilsier at denne tiden vil spares inn, både fordi prosessen og oppfølgingen i etterkant blir mer målrettet, og fordi saksfremlegg og referat som utarbeides i løsningsteam er nyttige og bidrar til effektivitet i den senere saksbehandlingen av uføresøknader.

Løsningsteam bidrar til at veileder bedre kan forklare søknadsprosessen og hva som skal til for å få innvilget uføretrygd, for bruker. Dette kan igjen føre til økt brukertilfredshet. I vår analyse av resultater av personbrugerundersøkelsen for forsøkskontorer og kontrollkontorer, finner vi positive brukereffekter ved forsøkskontorene. Vi er imidlertid usikre på i hvilken grad disse bare kan tilskrives bruken av løsningsteam.

Vi finner ingen endring i saksbehandlingstid for uføresøknader fra forsøkskontorene, men dette var heller ikke å vente, i og med at få saker i løsningsteam har kommet til vedtak som uføresøknader.

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at en mulig merkostnad ved bruk av løsningsteam mer enn oppveies av fordeler i form av

- Kompetanseutvikling ved Nav-kontorene og NAY
- Bedre brukeropplevelse
- En sannsynlighet for færre feilaktige beslutninger i vurdering av om en bruker bør søke uføretrygd

Anbefalinger

Vi anbefaler at løsningsteam videreføres og gjøres tilgjengelig for alle Nav-kontorene. Tiltaket har få kostnader, og våre funn tyder på at avklaringer som gjøres i løsningsteam er svært nyttig for å lykkes med en forutsigbar søknadsprosess for både Nav-veileder, NAY og brukere.

Løsningsteam bidrar også til kompetanseheving, både på Nav-kontorene og i NAY. I tillegg bidrar tiltaket til en mer forutsigbar og bedre søknadsprosess for bruker. Det er sannsynlig at løsningsteam vil føre til færre feilaktige beslutninger i vurdering av om en bruker bør søke uføretrygd.

Dersom løsningsteam oppskaleres, må NAYs kapasitet til å tilby møter i løsningsteam utvides, enten slik at alle NAY tilbyr løsningsteam til kontorene de behandler søknader om uføretrygd fra, eller ved at enkelte NAY (f.eks. to til fire) får et nasjonalt ansvar for løsningsteam, uavhengig av hvor en eventuell søknad om uføretrygd skal behandles.

Det er videre viktig å legge til rette for at løsningsteam faktisk brukes i de sakene hvor det er relevant. «Ambassadører» ved kontorene eller fylkesleddet, som minner om at ordningen finnes, kan senke terskelen for veilederne til å ta ordningen i bruk. Også enkle rutiner og prosedyrer for løsningsteam kan bidra til bruk.

Det er imidlertid viktig at ikke NAY systematisk prioriterer saker som har vært drøftet i løsningsteam, i sin behandling av uføresøknader. Det er fordi en slik praksis kan medføre risiko for overforbruk av løsningsteam ved kontorene.

Vi mener at løsningsteam bør utvides til å også omfatte saker der bruker mottar sosialstønad forut for uføresøknad. Disse sakene kan være særlig komplekse og derfor utfordrende å vurdere for uføresøknad, noe som gjør sakene svært egnet for drøfting i løsningsteam.

Til sist mener vi at kunnskap fra løsningsteam bør deles og utnyttes i kompetanseheving. På den måten vil løsningsteam i enda større grad kunne føre til mer treffsikker oppfølging av brukerne, økt brukertilfredshet og riktig ytelse til rett tid.

1 Innledning

Ved søknader om uføretrygd (og AAP) er ansvaret for saksbehandlingen delt mellom Nav-kontoret og Nav Arbeid og ytelser (NAY). Nav-kontoret har ansvar for vurderinger av bistandsbehov etter Nav-loven (§14a). I den forbindelse gjennomfører Nav-veileder en vurdering av brukerens *arbeidsevne*, som blir en del av underlaget for saksbehandling av søknader. Hvis Nav-kontoret i sin arbeidsevnevurdering vurderer det slik at all hensiktsmessig aktivitet og medisinsk behandling er forsøkt eller vurdert og at brukeren har varig nedsatt arbeidsevne, blir brukeren informert om muligheten for å søke uføretrygd.

Når en bruker har søkt om uføretrygd, er det ytelsesenheten, NAY, som vurderer om vilkårene for uføretrygd er oppfylt (Folketrygdloven kap. 12) og deretter innvilger eller avslår søknaden. Normalt sett er det lite eller ingen kontakt mellom veilederen på Nav-kontoret og saksbehandleren på NAY i forbindelse med søknader om uføretrygd. Flere har pekt på et behov for dialog mellom instansene. På bakgrunn av dette har Arbeids- og velferdsdirektoratet tatt initiativ til forsøk med løsningsteam.

Løsningsteam er en tverrfaglig samhandlingsmodell mellom Nav-kontorer og NAY. Samhandlingsmodellen skal være en arena for samarbeid i forkant av en søknad om uføretrygd. Forsøket med løsningsteam er gjennomført fra september 2023 og til og med september 2024.

I denne rapporten presenteres resultatene fra evaluering av forsøk med løsningsteam. Følgforskningen som Proba samfunnsanalyse og ideas2Evidence har gjennomført, gir grunnlag for å vurdere om løsningsteam skal skaleres opp til en ordning for hele landet og hva som eventuelt må justeres dersom ordningen iverksettes nasjonalt.

1.1 Bakgrunn

Mange innbyggere har nedsatt arbeids- og inntektsevne på grunn av sykdom og/eller skade. Hvis visse vilkår er oppfylt, kan de ha rett på uføretrygd. Det fremgår av kapittel 12 i folketrygdloven hvilke forhold som skal være oppfylt for at en person skal kunne tildeles uføretrygd. De mest relevante bestemmelsene for dette prosjektet er:

- §12-6: Søkeren må ha en sykdom, skade eller lyte som fører til en varig funksjonsnedsettelse. Denne funksjonsnedsettelsen må være hovedårsak til at inntektsevnen er nedsatt.
- § 12-7: Inntektsevnen må være varig nedsatt med minst 50 prosent (eller 40 prosent, dersom søkeren mottar arbeidsavklaringspenger når kravet fremsettes).
- §12-5: Før saksbehandleren hos NAY kan vurdere tildeling av uføretrygd, skal søkeren ha gjennomgått hensiktsmessig behandling og gjennomført eller forsøkt å gjennomføre arbeidsrettede tiltak, uten at inntektsevnen er bedret – med mindre slike tiltak av «åpenbare grunner» ikke er hensiktsmessige.

En arbeidsevnevurdering er en helhetsvurdering som Nav-kontoret gjør av brukerens samlede ressurser og hindringer knyttet til arbeid og aktivitet (jfr. Nav-loven §14a). Uttrykket «avklaring mot uføretrygd» brukes i Nav om prosessen der veileder vurderer brukers arbeidsevne over tid, gjennom behandling og ulike arbeidsrettede tiltak. Hvis resultatet av en slik avklaring er varig nedsatt arbeidsevne, kan Nav anbefale brukeren å søke om uføretrygd. Det skjer som hovedregel etter et sykefraværsløp på ett år og påfølgende periode med arbeidsavklaringspenger. Avklaring mot uføretrygd kan imidlertid også skje som direkte overgang fra sykepenger.

Sykepenger erstatter inntekten når en person ikke kan jobbe på grunn av sykdom eller skade. Personer under 67 år kan motta sykepenger i inntil et år.

Arbeidsavklaringspenger (AAP) sikrer inntekt i perioder der en person har behov for hjelp fra NAV på grunn av sykdom eller skade. Et viktig vilkår for å kunne motta AAP er at personens arbeidsevne må være nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte. Som hovedregel kan en person motta AAP i inntil tre år.

Uføretrygd sikrer inntekt når en person har fått inntektsevnen varig redusert som følge av sykdom eller skade. For å få uføretrygd, må personens arbeids- og inntektsevne være varig redusert med minst femti prosent.

Kilde: Nav.no

I tilfeller der bruker har varig nedsatt arbeidsevne, og hensiktsmessige tiltak og behandling er gjennomført og/eller forsøkt, vil veileder gi råd til brukeren om å fremsette krav om uføretrygd. Så vel veileder som bruker har da som regel en forventning om at uføretrygd vil bli innvilget. Det er imidlertid ikke alltid det blir slik. Vurderingen av om vilkårene for uføretrygd er oppfylt, gjøres av NAY som har delegert fullmakt ifølge folketrygdloven kap. 12.

Arbeidsevnevurderingen som er utarbeidet av Nav-kontoret, benyttes som et viktig grunnlag når NAY tar stilling til kravet og skal fatte vedtak. Saksbehandler i NAY har ansvar for å vurdere om en søker er tilstrekkelig avklart, samt om de øvrige vilkårene i folketrygdloven er oppfylt. I dette arbeidet må saksbehandleren også bygge på vurderinger og dokumentasjon fra andre som kan ha relevante innspill i saken. Medisinsk dokumentasjon er sentralt, siden folketrygdloven stiller krav om at det skal legges «til grunn et sykdomsbegrep som er vitenskapelig basert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis», samt at funksjonsnedsettelsen er varig.¹

1.1.1 Utfordringer knyttet til arbeidsflyt ved søknad om uføretrygd

De to involverte enhetene i Nav – Nav-kontoret og NAY – gjør saksbehandling innenfor to separate lovverk og er i tillegg plassert i to ulike styringslinjer i Nav (hhv. arbeids- og tjenestelinjen og ytelseslinjen). Nav-kontorene, som utformer arbeidsevnevurderingene, er organisatorisk plassert i arbeids- og tjenestelinjen i Nav. NAY, som gjør vedtak i søknader om uføretrygd, er plassert i ytelseslinjen i Nav.

Bakgrunnen for å sentralisere saksbehandling av uføretrygd til egne forvaltningsenheter var at Nav-kontorene skulle yte full oppmerksomhet til sine kjerneoppgaver, særlig oppfølging av brukere (Andreassen m.fl. 2011). Separate forvaltningsenheter skulle «frigjøre tid i Nav-kontorene til mer individuell veiledning og oppfølging, samt å sikre økt kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen» (St.prp. nr. 51 2008-2009). Avgrensningen av Nav-veilederne ansvar kunne også bidra til å redusere rollekonflikten som lå i at Nav-veilederne både skulle være «hjelpere» og forvaltere av regelverk.

Det er altså veiledere ved Nav-kontorene som har ansvar for oppfølgingen og dialogen direkte med brukerne. Saksbehandlerne hos Nav arbeid og ytelser har ikke direkte brukerkontakt. Vedtakene som Nav-kontorene utarbeider, gir ikke brukerne automatisk

¹ Folketrygdloven §12-6

rett på en økonomisk ytelse fra Nav, men viser til hvilken rett til oppfølging den enkelte har fra Nav. Vedtaket om at en søker har rett på uføretrygd, besluttet av Nav Arbeid og ytelser.

NOU 2023:11 – Raskt og riktig – påpekte at ansvarsdelingen mellom Nav-kontoret og Nav Arbeid og ytelser i forbindelse med krav om arbeidsavklaringer og uføretrygd kan være problematisk.

Utfordringene blir forsterket av manglende dialog mellom Nav-veileder og saksbehandlere ved NAY. Iblant er det behov for dialog med NAY om spørsmål knyttet til uføretrygd i konkrete brukersaker som Nav-veilederen har. Dialogen mellom de to enhetene Nav-kontorene og NAY ved søknad om uføretrygd foregår i slike tilfeller i hovedsak skriftlig og indirekte gjennom fagsystemet Gosys. Dialogen foregår ikke i sanntid, og henvendelser kan ta tid å få besvart.—Det finnes ingen etablerte samhandlingsfora der Nav-kontoret og NAY kan diskutere enkeltsaker før søknad om uføretrygd sendes inn.

Ansvarsfordelingen og den manglende dialogen kan føre til lite forutsigbare søknadsprosesser som er vanskelige for brukere å forstå. Dette er uheldig ettersom Navs brukere har behov for forståelige og forutsigbare saksbehandlingsprosesser og vedtak. Det gjelder spesielt når de to enhetene har ulik forståelse av vilkårene for ytelsen. Følgende sitat illustrerer dette: «Ettersom Nav selv hadde anbefalt henne å søke [uføretrygd,] forventet hun naturligvis at søknaden ville bli innvilget. Sjøkket var derfor stort da hun åpnet vedtaksbrevet og så at uføretrygdsøknaden var avslått. Nav [hadde] gitt avslag på uføretrygd selv om de hadde anbefalt søknaden bare noen måneder tidligere!» (Osloadvokatene, udatert).

I tillegg kan det være en utfordring at det i sammensatte og komplekse saker er usikkerhet på Nav-kontoret knyttet til veien videre for bruker. Dette kan skape unødvendig lang ventetid på videre oppfølging og eventuelt overgang til uføretrygd.

Tilfeller hvor søknader blir avslått etter at brukeren er blitt anbefalt å søke, kan også skyldes manglende kompetanse hos Nav-veiledere, og de kan være usikre på hva som skal til for at vilkårene i loven er oppfylt, eller hva som kan være aktuelt å prøve videre. Tidligere forskning tyder på at ansatte på Nav-kontorene opplever å mangle nødvendig kompetanse i å veilede brukere i komplisert lov- og regelverk (Sadeghi, Egeland og Hagen 2023, s. 52).

Det er veiledere ved Nav-kontorene som følger opp og har dialog med den enkelte bruker, og som ofte får rollen med å forklare vedtak om avslag på søknader om uføretrygd – vedtak som de altså selv kan være uenig i. Situasjonen kan gå ut over brukeres tillit til veilederen, og potensielt til Nav som helhet. Undersøkelser gjort internt i Nav, har vist at manglende samhandling mellom ulike enheter oppfattes som en av utfordringene som svekker brukernes tillit til Nav.

1.2 Samhandling mellom Nav-kontor og NAY – forsøk med løsningsteam

Som et av flere hovedtiltak, foreslår NOU 2023:11 at Nav skal iverksette «tiltak for å øke brukernes tillit ved [å] bedre samhandlingen mellom veileder på Nav-kontoret og saksbehandler i Nav Arbeid og ytelser for arbeids- og helsetyter [og] å bedre brukers muligheter for rask avklaring av spørsmål» (NOU 2023:11). Forsøk med en ny tverrfaglig samhandlingsmodell – løsningsteam – tar sikte på å bedre denne samhandlingen.

Målene for løsningsteam er

- avklaringen av oppfølging og ytelse skjer mer effektivt
- avklaringer blir mer forutsigbart for brukerne
- brukeropplevelsen blir bedre og til det beste for brukeren

De overordnede målene for forsøket med løsningsteam er rett ytelse til rett tid og mer pålitelig forvaltning, samt bedre gode brukeropplevelser. Forsøket må også ses i sammenheng med tillitsreformen, som Nav er en sentral del av. Videre inneholder Navs virksomhetsstrategi et mål om at fremgangsmåten for å få ytelser skal være "enkel og åpen, og resultatet lett å forstå".

1.3 Beskrivelse av forsøket

For å legge bedre til rette for kommunikasjon mellom Nav-kontor og NAY har Nav igangsatt forsøket løsningsteam. Detaljer knyttet til modellen for forsøket ("logikkmodellen") er beskrevet i del 1.4.1.

Ordningen med løsningsteam er designet for en bestemt type brukerne i bestemte typer saker. Målgruppen er beskrevet slik:

Brukere som er under sykefraværsoppfølging eller arbeidsavklaring, der Nav-kontoret utfra dialog og kartlegging sammen med brukeren og vurdering av opplysninger i saken, vurderer at uføretrygd med stor sannsynlighet vil være aktuelt – og at Nav-kontoret ikke klarer å avklare saken uten dialog med Nav Arbeid og ytelser.

Forsøket med løsningsteam i uføresaker varte fra 1. september 2023 til 1. september 2024. Forsøket ble ikke stanset da den forhåndsbestemte tidsperioden utløp, men fortsetter frem til det blir besluttet om ordningen skal innføres nasjonalt.

I utgangspunktet deltok to Nav-kontorer (Nav Lerkendal i Trøndelag og Nav Kinn i Vestland) og to saksbehandlere i én saksbehandlingsenhet (Nav Arbeid og ytelser Uføre Trondheim) i forsøket. I løpet av forsøksperioden kom flere kontorer til: Falkenberg i Trøndelag, Sykefraværssenteret Innlandet (Innlandet), Nav Sunnfjord (Vestland) – fra oktober 2023. I mars 2024 kom også tre kontorer i Nav Oslo med: Gamle Oslo, Grorud og Frogner. Også NAY økte sin involvering underveis, ved å sette inn to ekstra saksbehandlere i forsøket, fra mars 2024.

Hensikten med forsøket er å legge til rette for samhandling mellom veileder og saksbehandler gjennom et digitalt videomøte. I møtet drøfter veileder og saksbehandler uavklarte spørsmål som veileder har, knyttet til vilkårene for uføretrygd. I forsøksperioden har det deltatt observatører på møtene i løsningsteam. Observatørene har vært fagledere/teamledere på kontoret til veilederen som deltok. I utgangspunktet åpnet modellen også for at andre kunne delta i møtet, for eksempel rådgivende overlege (ROL), Nav Arbeidsrådgivning eller Nav Hjelpemiddelsentral. Dette ble imidlertid ikke gjennomført.

Formålet med løsningsteam er at Nav-kontoret og NAY skal få en felles forståelse og enighet om den videre oppfølgingen i konkrete saker der veileder er i tvil om det videre forløpet i saken. Felles forståelse og enighet vil sette veilederne i bedre stand til å følge opp sammensatte og komplekse saker og bidra til raskere avklaring av disse. Dette kan igjen bidra til å nå målet om «rett ytelse til rett tid».

1.4 Problemstillinger

Formålet med prosjektet er tredelt. For det første viser vi hvordan løsningsteam har blitt **implementert** i Nav og NAY, og hvordan samarbeidet mellom Nav-kontorene og NAY Trondheim om løsningsteam har fungert. Vi har altså undersøkt om forsøket er implementert og om det fungerer etter hensikten.

For det andre skal prosjektet gi kunnskap om hvorvidt forsøket med løsningsteam har oppnådd resultatene og effektene som ble forventet, altså forhold knyttet til **måloppnåelse**. Vi har også vurdert hvordan resultater og mulige gevinster av løsningsteam, for Nav og for bruker, står i forhold til ressursbruken. Vi har som del av dette gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av løsningsteam.

Basert på punktene over, kommer vi med anbefalinger knyttet til **oppskalering**, dersom modellen innføres for hele landet.

Under utdyper vi problemstillingene i prosjektet ved å redegjøre for ulike sider av forsøket med løsningsteam og utfordringer knyttet til implementering, måloppnåelse og oppskalering av løsningsteam.

1.4.1 Implementering

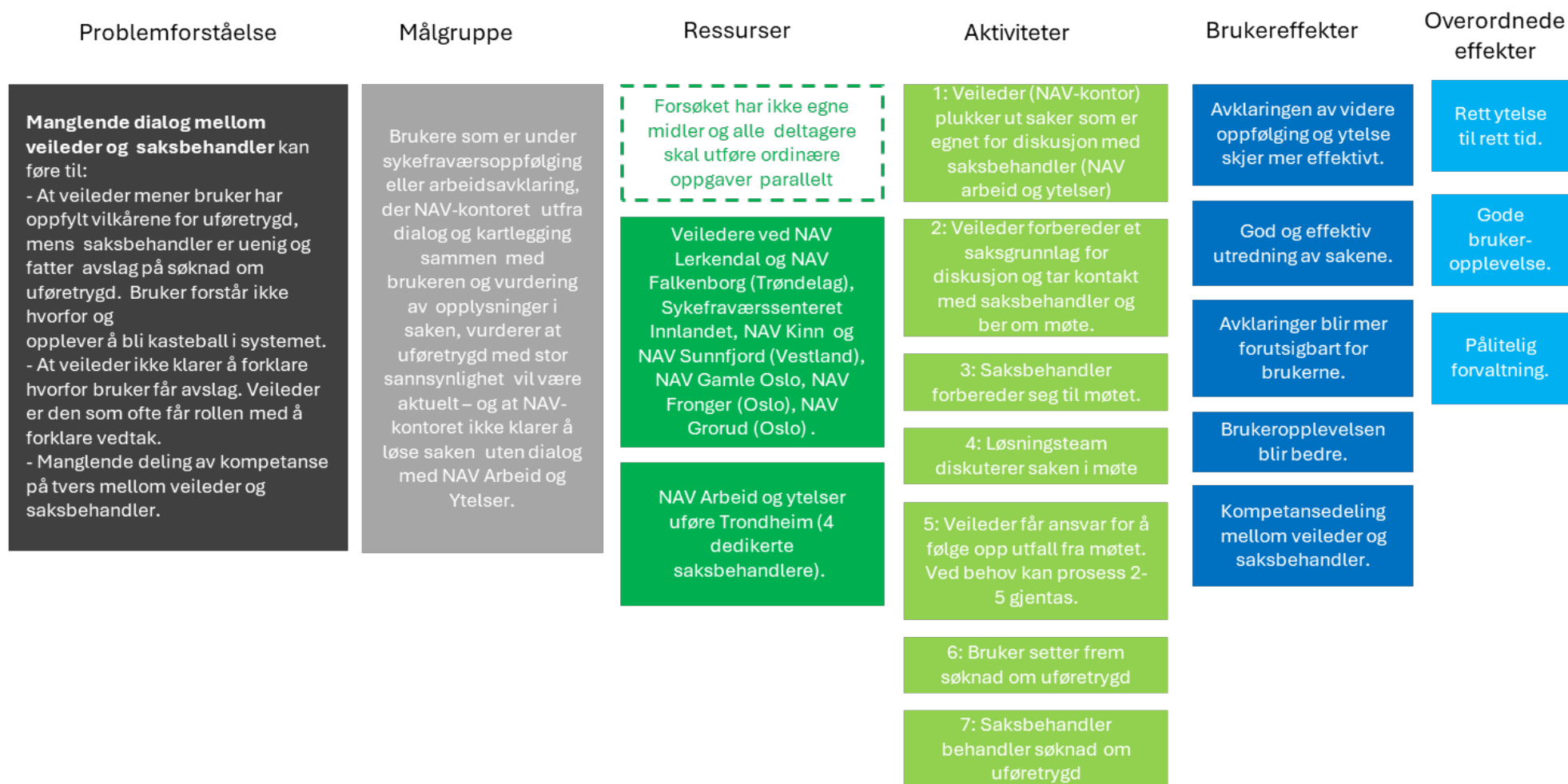
Et sentralt aspekt ved oppdraget er å undersøke om og i hvilken grad implementeringen legger til rette for at forsøket kan oppnå de resultatene som er planlagt. Dette er en viktig del av evalueringen, fordi en slik kartlegging gir en god forståelse for ordningen og hvordan den gjennomføres. Dette er i sin tur viktig, for å forstå hva det er ved modellen som bidrar til måloppnåelse, og hvor det eventuelt er barrierer og utfordringer. Det er også viktig å undersøke implementeringskvalitet: Dersom modellen ikke er implementert slik den er tenkt, kan man heller ikke forvente måloppnåelse.

For å evaluere implementeringen av løsningsteam har Arbeids- og velferdsdirektoratet utviklet en logikkmodell som beskriver problemet, innsatsfaktorer, aktiviteter, og hva direktoratet ønsker å oppnå.

Beskrivelse av logikkmodellen

Logikkmodellen fungerte som vårt utgangspunkt for å studere om forsøket ble gjennomført som planlagt, og hvis ikke, hva som hindret planlagt implementering. Modellen (se Figur 1-1) består av ulike moduler som beskriver problemforståelse, målgruppe, hvilke ressurser som er stilt til disposisjon og hvilke aktiviteter som skal gjennomføres. Videre inneholder modellen en beskrivelse av tiltenkt utfall av tiltaket i form av brukereffekter og overordnede effekter.

Figur 1-1: Logikkmodellen



«Problemforståelse» beskriver bakgrunnen for tiltaket og legger til grunn at manglende samhandling mellom Nav-kontor og NAY kan føre til uforutsigbarhet, uenighet mellom arbeids- og tjenestelinjen og ytelseslinjen og at brukerne opplever å bli en kasteball i systemet.

«Målgruppen» i modellen er beskrevet som brukere som står på terskelen til å søke om uføretrygd, men hvor Nav har behov for dialog med NAY for å vurdere om saken er tilstrekkelig opplyst.

«Ressurser» beskriver hvem i Nav og NAY som skal delta i forsøket og hvilke ressurser som stilles tilgjengelig. Løsningsteam har blitt utformet som et tiltak som skal skje som del av ordinær drift, og det er dermed ikke avsatt egne midler til gjennomføring.

I logikkmodellen er «aktivitetene» i forsøket med løsningsteam beskrevet i sju trinn: at veileder identifiserer og melder inn aktuelle saker, at veileder og saksbehandler forbereder seg til møtet, at de diskuterer saken i løsningsteam og at veileder følger opp utfallet av møtet, frem til en eventuell søknad om uføretrygd behandles av NAY.

De to siste modulene i logikkmodellen beskriver antatte «brukereffekter» og «overordnede effekter». Effektene av løsningsteam kan deles inn i korttidsvirkninger (brukereffekter) og langtidsvirkninger (overordnede effekter).

I lys av logikkmodellen har vår rolle vært å se på implementering av løsningsteam gjennom de syv identifiserte aktivitetene, samt effekter som oppnås gjennom forsøket.

1.4.2 Måloppnåelse

Prosjektet skal belyse om forsøket med løsningsteam har oppnådd resultatene og effektene som var forventet, herunder om resultater og gevinster som forsøket har oppnådd, står i forhold til ressursbruken.

For å gjennomføre en god evaluering bør det finnes en form for programteori – eller logikkmodell, altså at det foreligger et klart uttrykt mål og en realistisk plan for hvordan man skal gå frem (Rønning 2021, s. 161). Løsningsteam har i og med logikkmodellen en plan for gjennomføring (se del 1.4.1). Når det gjelder målsettinger, er disse tredelt, slik vi ser det.

Vi redegjør her for våre tre innganger, slik de ble presentert i tilbudet, til å vurdere om, og i hvilken grad, målene for forsøket med løsningsteam er nådd. Det dreier seg for det første om å vurdere *kvaliteten* i avklarings- og søknadsprosessen, for det andre om *effektiviteten* i Navs forvaltning, altså tid og ressursbruken, og for det tredje om konsekvenser for brukerne/brukernes *erfaringer*.

Kvalitet i avklarings- og søknadsprosessen

Mulige gevinster ved bruk av løsningsteam er knyttet til kvalitet i både avklarings- og søknadsprosessen. Dette kan dreie seg om at saksbehandlere og veiledere opplever at sakene blir bedre («riktigere») utredet og at de kan bli enige om når en bruker er ferdig avklart – før søknad om uføretrygd blir sendt. Deretter kan saksbehandlingen av selve søknaden gå enklere. Økt kvalitet kan altså dreie seg om at de ulike aktørene hos Nav opplever å få en felles forståelse for prosessen, noe som kan skape trygghet og forutsigbarhet for de involverte.

Å ha saker i løsningsteam kan også føre til at ulike aktører i Nav-kontoret og NAY opplever at de får økt kompetanse og bedre innsikt og forståelse på tvers av styringslinjene.

Tid og ressursbruk i forvaltningen

Løsningsteam er forventet å ha konsekvenser for effektiviteten i Navs forvaltning, nærmere bestemt tid- og ressursbruk. På denne bakgrunnen har vi undersøkt om saksbehandlere og veiledere med erfaring fra løsningsteam opplever at oppfølging og saksbehandling blir mer effektiv. Det kan for eksempel dreie seg om at forsøket bidrar til at brukere unngår å gå unødvendig lenge på AAP, at selve avklaringen tar kortere tid å gjennomføre eller at saksbehandlingstiden på uføresøknaden går ned for saker som har vært i løsningsteam.

Eventuelle tidsbesparelser i oppfølgingsarbeidet (avklaring og dokumentasjon av behandling, tiltak og arbeid) på Nav-kontorene og i saksbehandlingen hos NAY, må ses i forhold til tiden saksbehandlere og veiledere bruker på løsningsteam (ressursbruken).

Konsekvenser for brukerne

Løsningsteam kan indirekte påvirke brukernes erfaringer med Nav og deres tilfredshet med informasjonen, oppfølgingen og ytelsene de får fra Nav. En problemstilling i prosjektet er om brukere som har vært involvert i forsøket i perioden, er mer eller mindre tilfredse med Nav enn det brukere i ellers i Nav har vært. Prosjektet skal også si noe om bruk av løsningsteam fører til at brukere i høyere grad får rett ytelse til rett tid.

1.4.3 Oppskalering

Forskningsprosjektet skal fungere som kunnskapsgrunnlag for en eventuell oppskalering og/eller nasjonal iverksettelse av forsøket. En sentral del av oppdraget har dermed dreid seg om å vurdere overførbarhet og oppskalering og å komme med konkrete anbefalinger til implementering. Anbefalingene vi kommer med, er basert på erfaringene med implementering og måloppnåelse. Vi har også sett hen til innovasjonslitteraturen og dens rammeverk for hvordan nye tiltak og løsninger spres (Rogers 2003). Sentrale begreper her er universell gjennomførbarhet, tilpasning og kompleksitet og observerbare fordeler:

- *Universell gjennomførbarhet:* Tiltaket er mulig å gjennomføre innenfor ulike rammebetingelser, i ulike geografiske områder, og i organisasjoner av ulik størrelse.
- *Tilpasning og kompleksitet:* Gjennomføringen av tiltaket skal ikke måtte kreve store organisatoriske endringer ved det enkelte Nav-kontor/NAY, eller store endringer i de ansattes rutiner og arbeidshverdag. Den skal heller ikke medføre at de ansattes arbeidsrutiner- og prosesser blir betydelig mer arbeidskrevende eller kompliserte. Rogers (2003, som sitert i Rønning, 2021) trekker fram at jo mer forenlig en innovasjon er med forståelsesrammene, tenkemåtene og erfaringene til mottakerne – for eksempel de ansatte i Nav – jo enklere vil det være å få en innovasjon akseptert og iverksatt. Det samme gjelder løsninger som er enkle å forstå og innføre (Rogers, 2003, som sitert i Rønning 2021).
- *Observerbare fordeler:* Dersom den nye løsningen vurderes av de ansatte som bedre enn den forrige, vil de gjøre en større innsats for å få den implementert (Rogers, 2003, som sitert i Rønning, 2021).

Sentrale spørsmål i vår undersøkelse har vært:

- Er modellen, slik den er gjennomført ved kontorene i forsøket, overførbar til andre kontorer? Lar modellen seg skalere opp, med tanke på universell gjennomførbarhet og behov for tilpasning?
- Er det nødvendig å gjøre endringer i selve modellen for å oppskalere forsøket?
- Hvilke endringer i modellen og i implementeringen av modellen er nødvendige for å oppskalere forsøket?

2 Metode

Vi har kombinert flere ulike metoder for å belyse problemstillingene. Som et følgeforskningsoppdrag har det vært sentralt nettopp å følge implementeringen og gjennomføringen av forsøket, for slik å identifisere forbedringspunkter. Oppdraget ble derfor strukturert rundt løpende datainnsamling og løpende dialog med oppdragsgiver for å formidle funn og anbefalinger.

Flere av spørsmålene som ble reist i utlysningen, var av kvantitativ art. Men ettersom antallet saker i løsningsteam i forsøksperioden har vært relativt få – og utfallet av mange saker ikke er klart før undersøkelsesperioden er over, var kvantitative metoder mindre egnet enn forventet til å besvare spørsmålene.

Under gjør vi rede for metodene vi har brukt og fremgangsmåte.

2.1 Intervjuer med involverte aktører

Vi har gjennomført totalt 18 intervjuer i prosjektet, med 29 forskjellige informanter. To av informantene har blitt intervjuet to ganger.

Vi har gjennomført fire intervjuer med representanter fra NAY, og 14 intervjuer med representanter fra Nav-kontor. Fra Nav-kontor har vi intervjuet i alt 19 veiledere, og fem ledere og/eller prosjektmedlemmer. Prosjektmedlemmer er representanter fra Nav-kontor som har vært med i en felles prosjektgruppe der løsningsteams utforming og implementering har blitt drøftet.

Fra NAY har vi intervjuet fire veiledere og en avdelingsleder.

Vi har gjennomført intervjuer i to omganger. Først gjennomførte vi fire innledende intervjuer med representanter fra NAY og Nav-kontor i februar 2024, før de resterende 14 intervjuene ble gjennomført i perioden mai til juli 2024.

Gjennom de innledende intervjuene har vi kartlagt hensikten med og forventningene til løsningsteam. Ettersom forsøket startet før vår undersøkelse ble satt i gang, fikk vi også innsikt i tidlige erfaringer med løsningsteam gjennom disse intervjuene.

I den påfølgende runden med intervjuer hadde vi fokus på veiledere ved Nav-kontor og deres erfaringer med løsningsteam. Alle veilederne vi har snakket med, har hatt erfaringer med løsningsteam. Vi har også intervjuet ledere og prosjektmedlemmer fra Nav-kontor og hørt om deres erfaringer med løsningsteam fra et mer overordnet perspektiv. Vi intervjuet saksbehandlerne fra NAY som har vært med i prosjektet fra begynnelsen i denne runden samt to nye saksbehandlere som ble koblet på i forbindelse med utvidelsen av forsøket, som skjedde i løpet av perioden. Av personvern hensyn henviser vi til alle disse fire som «saksbehandler i NAY».

Alle intervjuene er gjennomført som semistrukturerte. Vi har gått inn med en intervjuguide, men tatt høyde for at intervjuet kunne utvikle seg organisk om det skulle komme opp temaer vi ikke hadde tatt høyde for i intervjuguiden. Intervjuene varte mellom 30 minutter og én time. Intervjuguidene ble tilpasset til de ulike rollene, samtidig som vi sørget for tematisk overlapp for å kunne sammenligne perspektivene som kommer frem fra representanter ved NAY og Nav-kontor.

Personene vi har snakket med, har i ulik grad benyttet seg av løsningsteam, og det er stor forskjell i hvor lenge de har jobbet i Nav. Noen har jobbet i Nav i mange år, mens andre kun har jobbet i etaten i noen måneder. Dette har gitt oss innblikk i hvordan løsningsteam kan være til nytte for ulike veiledere avhengig av fartstid i etaten.

Alle intervjuene er gjennomført digitalt på Microsoft Teams, og intervjureferatene har blitt skrevet fortløpende og lagret i en sikker digital løsning som kun er tilgjengelig for prosjektmedlemmene.

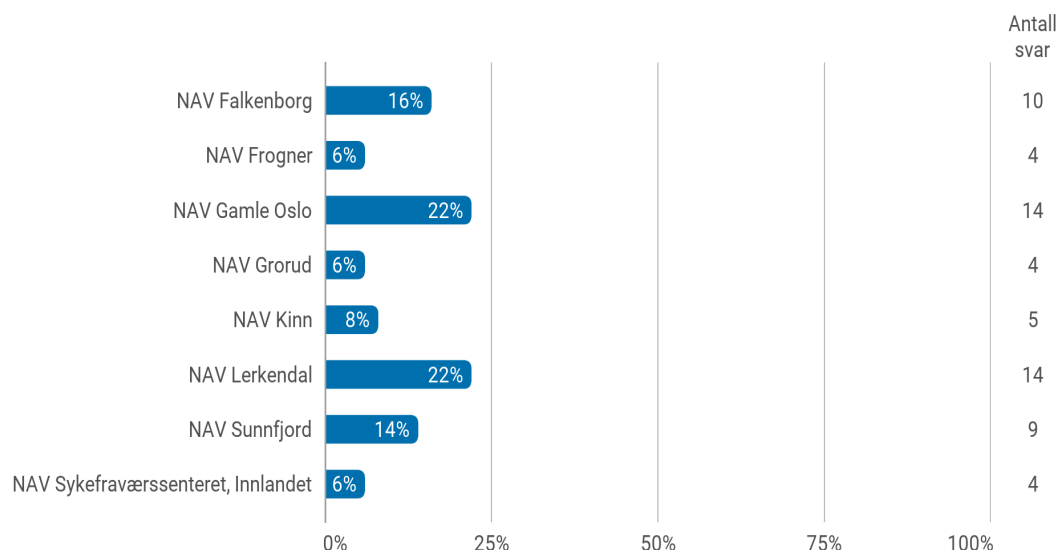
2.2 Evalueringsskjemaer for møtene i løsningsteam

Vi har samlet inn data fra både saksbehandlere og veiledere i to ulike, enkle elektroniske spørreskjemaer. Brukerne av løsningsteam har fylt ut disse spørreskjemaene etter at møtet i løsningsteam ble avholdt. Vi fikk inn 48 fullstendige registreringer fra veiledere og 74 fullstendige registreringer fra NAY.²

At vi fikk så mange flere registreringer fra saksbehandlerne enn fra veilederne, angående akkurat de samme sakene, kan ha flere årsaker. En årsak kan ha vært at skjemaet som saksbehandlerne skulle fylle ut, var noe mindre omfangsrikt enn veilederskjemaet og derfor tok kortere tid å fullføre. En annen årsak kan være knyttet til at i det i store deler av forsøksperioden bare var to saksbehandlere involvert i forsøket.³ Det var nok lettere for dem å huske rutinen med å fylle ut registreringsskjemaet enn det var for veilederne, som sannsynligvis ikke hadde så mange møter i løsningsteam, kanskje bare ett eller to, og at disse i tillegg kunne være fordelt over en periode på flere måneder. I tillegg var det lettere å nå direkte frem til saksbehandlerne med påminnelser enn til veilederne, fordi purringene måtte formidles videre fra oss via kontaktpersonene i forsøket med løsningsteam.

Registreringene fra veilederne fordelte seg slik på kontorene (se Figur 2-1 Hvilken Nav-enhet jobber du i?):

Figur 2-1 Hvilken Nav-enhet jobber du i?



Vi har fått inn flest registreringer fra Nav Gamle Oslo (14), Nav Lerkendal (14) og Nav Falkenberg (10).⁴ Dette trenger ikke å gjenspeile den reelle bruken av ordningen, men viser bare antall registreringer i vårt spørreskjemaverktøy.

² På noen av spørsmålene fikk vi svar fra flere. N kan derfor variere litt.

³ Etter hvert ble fire saksbehandlere involvert i forsøket med løsningsteam.

⁴ Pr. 2. september 2024

Både veiledere og saksbehandlerne har registrert når møtet foregikk (dato) og hvor lang tid de brukte på møtet (dvs. når det startet og når det sluttet), hvor mange som deltok på møtet og hvor lang tid de brukte på forberedelsene.

Veilederne oppga i tillegg årsaken til at de har meldt inn saken til løsningsteam (åpent spørsmål), informasjon om brukers nåværende ytelse, om det er søkt om uføretrygd i saken, om det har vært avholdt flere møter i løsningsteam om den samme saken og om det er avtalt flere møter. I skjemaet har saksbehandlere og veiledere også oppgitt hva som ble diskutert i møtet og hva deltakerne ble enige om samt om de mener at møtet bidro til at saken ble bedre opplyst, bidro felles forståelse, bidro til kompetanseoverføring og bidro til om man fikk en plan for veien videre.

Resultater fra NAYs egen registreringsløsning

Før evalueringen av forsøket begynte og helt til september 2024, har NAY registrert sakene i løsningsteam i et eget registreringsskjema, en løsning i Excel. Disse registreringene begynte 8. september 2023 og varte til 16. september 2024.

2.3 Analyse av data fra Navs brukerundersøkelse

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

Personbrukerundersøkelsen inneholder en rekke spørsmål om brukernes tilfredshet med Navs tjenester. Som en del av analysen av virkninger av løsningsteam, har vi innhentet resultatene fra Personbrukerundersøkelsen for årene 2022-2024, altså i årene før forsøket ble iverksatt (2022-2023) og etter (2024).

Utvalget er oversendt oss som et tverrsnitt, og vi vet ikke om samme brukere har besvart undersøkelsen flere ganger. Data ble oversendt til oss 29. august 2024.

Tilfredshet med Nav

I analysen av resultatene har vi tatt utgangspunkt i ni spørsmål som dreier seg om brukernes opplevelse av kontakten med Nav og tilfredshet. Disse spørsmålene/påstandene er:

- *Tenk tilbake på dine egne erfaringer med Nav de siste seks månedene. Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med Nav, helhetlig sett? (2022-2024)*
- *Hvor stor eller liten tillit har du til Navs arbeid i sin helhet? (2022-2024)*
- *Hvor enig eller uenig er du i følgende om Nav? (2022-2024)*
 - *Jeg blir møtt med respekt fra Nav*
 - *Nav ivaretar mine rettigheter*
 - *Jeg får informasjonen jeg har behov*
 - *Ulike enheter i Nav er godt samordnet*
- *Hvor uenig eller enig er du i følgende når det gjelder søknaden om uføretrygd? (2023-2024)*
 - *Søknaden har blitt behandlet slik som veileder ved Nav-kontoret sa/forklarte*
 - *Jeg har hatt et godt samarbeid med veileder ved Nav-kontoret i forbindelse med søknaden*
 - *Jeg har fått god informasjon fra Nav underveis i forbindelse med søknaden*

Alle spørsmålene har vært skala-spørsmål med faste svarkategorier fra 1-6, hvor 1 har indikert svært lav tilfredshet og 6 svært høy tilfredshet. Spørsmålene som ble spesifikt

rettet mot søkere av uføretrygd, ble innført i 2023 og gjentatt i 2024. De andre spørsmålene har vært stilt hvert år.

Forsøks- og kontrollgrupper

Vi har analysert resultatene fra personbrukerundersøkelsene for å vurdere forskjeller i endring i utvikling fra år til år, såkalt *difference in difference*. Hypotesen har vært at forsøket med løsningsteam har påvirket oppfølgingen av brukere ved forsøkskontorene på en slik måte at de har blitt mer tilfredse (eller mindre utilfredse) med Nav over tid sammenlignet med brukere ved kontrollkontorene. Brukerne har vært avgrenset til søkere om uføretrygd.⁵

Forsøkskontorene er:

- Nav Lerkendal
- Nav Kinn
- Nav Falkeborg
- Nav Sunnfjord
- Nav Hamar
- Nav Ringsaker
- Nav Løten
- Nav Stange
- Nav Frogner
- Nav Gamle Oslo
- Nav Grorud

Kontrollgruppen er Nav-kontorer som tilhører samme NAY som forsøkskontorene (dvs. NAY Kristiania og NAY Trondheim) og som *ikke* deltar i forsøket (75 kontrollkontorer).

Vi har valgt å definere utvalget i to grupper, definisjon 1 og definisjon 2. I definisjon 1 inkluderer vi alle forsøkskontorene som deltar i forsøket og kontrollkontorene som tilhører samme NAY-enhet som forsøkskontoret. I definisjon 2 har vi tatt ut Oslo-kontorene og kontorene fra Innlandet.

Begrunnelsen for å ta ut Oslo-kontorene i definisjon 2 er at forsøket hadde virket i kort tid i Oslo-kontorene før Personbrukerundersøkelsen ble gjennomført (mai-juni 2024). Vi mener det ikke er grunn til å anta at løsningsteam skulle påvirke Oslo-brukernes oppfatninger om Nav i løpet av en såpass kort periode (ca 1-2 måneder).

Vi har også utelatt Innlandskontorene som inngår i sykefraværssenter Innlandet fra definisjon 2. Begrunnelsen er at SYFO-senteret følger opp sykmeldte, og at sakene som meldes inn til løsningsteam fra Sykefraværssenteret i Innlandet skiller seg fra saker fra de andre kontorene. I tillegg er Sykefraværssenter Innlandet en egen enhet, adskilt fra kontorene som brukerne sokner til. Vi mener derfor at det ikke er riktig å anta en brukereffekt på kontornivå av løsningsteam for Innlandskontorene.

Definisjon 2 av forsøks- og kontrollgruppa inkluderer altså kun forsøks- og kontrollkontorer som tilhører NAY Trondheim.

⁵ Uføretrygdsøkere er definert ved spørsmålene «Hva gjaldt din siste søknad til Nav?» og «Har du også søkt om eller fått noen av disse andre ytelsene fra Nav de siste 12 månedene?». Brukere som har krysset av for uføretrygd er tatt med i målgruppen.

Tabell 2-1 Antall respondenter fra forsøkskontorer og kontrollkontorer

År	Forsøkskontorer def. 1	Kontrollkontorer def. 1	Forsøkskontorer def. 2	Kontrollkontorer def. 2
2022	262	470	104	224
2023	290	654	118	309
2024	391	446	170	95
Total	943	1570	392	628

Tabell 2-1 viser antall respondenter i forsøks- og kontrollgruppene, for definisjon 1 og 2.

2.4 Om måling av tidsbruk

Det har vært et ønske å sammenlikne ulike effekter av forsøket med løsningsteam med ordinær drift ved andre Nav-kontor, for samme typer saker. Dette gjelder spesielt med tanke på tidsbruk i saksbehandlings- og avklaringsprosessene. Hypotesen er at aktivitetene i forsøket medfører økt tidsbruk, men at løsningsteam på sikt vil bidra til å redusere tidsbruk til avklaring og redusert varighet i prosessen fra avklaring frem til vedtak om uføretrygd.

For å avklare ulike spørsmål knyttet til tidsbruk, ønsket vi derfor å undersøke både *tidsbruken*, altså tiden som går med til å forberede og gjennomføre møter i løsningsteam, og *varigheten* av sakene, fra tidspunktet da uføretrygd vurderes som svært sannsynlig, til et eventuelt vedtak om uføretrygd. Vi ønsket å måle dette ved å be kontaktpersonene ved Nav-kontorer som deltok i forsøket, og utvalgte sammenlikningskontorer, å registrere tidsbruk og varighet i et utvalg saker (søknader om uføretrygd). Å få veiledere og saksbehandlere til å registrere tidsbruken knyttet til løsningsteam, lyktes vi med. Denne informasjonen registrerte aktørene i evalueringsskjemaet (se del 2.2)

Imidlertid viste dette designet seg å være vanskelig å realisere i større skala, og for varigheten av saker. Det skyldes først og fremst at tidsbruken knyttet til arbeidet med hver enkelt sak/bruker, i seg selv ville være (for) arbeidskrevende og tidkrevende å måle for de involverte, altså veiledere og saksbehandlere. Det er videre et spørsmål om slike målinger i praksis ville være mulige å gjennomføre. Arbeidet som går med til avklaring, veiledning, forberedelse og gjennomføring av møter i løsningsteam, overlapper på mange måter med ordinær håndtering av saker, og det er vanskelig å definere akkurat når arbeidet med å «rigge» en sak for løsningsteam starter og slutter. I tillegg foregår slikt arbeid iblant litt til og fra, noe som gjør måling av tidsbruk i forhold til ordinære rutiner knyttet til avklaring og innhenting av dokumentasjon enda vanskeligere.

Det er også vanskelig å si noe om eller måle hvor *lenge* en prosess knyttet til søknader om uføretrygd varer. Det er vanskelig å avgjøre når veileder begynner å vurdere uføretrygd som svært sannsynlig, og selv om det var mulig, kan den videre prosessen frem mot en eventuell søknad være langvarig, og tidsmessig falle utenom vår undersøkelsesperiode.

2.4.1 Statistikk over saksbehandlingstid

Nav fører statistikk over saksbehandlingstiden for uføresøknader. Statistikken viser gjennomsnittlig antall dager fra mottatt søknad til vedtak (førstegangsbehandlinger). Vi har fått slik statistikk for søknader på landsbasis, hos de ulike NAY-ene og spesifisert på forsøkskontorene, måned for måned fra 2021 til august 2024 (etter vedtakstidspunkt).

I rapporten viser vi slike tall for brukere som er registrert ved forsøkskontorene og andre kontorer hvor søknadene blir behandlet av NAY Trondheim. Det er to grunner til dette: For det første er det bare NAY Trondheim som har tilbudt løsningsteam i forsøksperioden. NAY Trondheim har altså også stått for møter i løsningsteam med kontorer som ellers sokner til NAY Kristiania. NAY Kristiania har ikke vært involvert i løsningsteam, og vi har ikke holdepunkter for å mene at løsningsteam har påvirket NAY Kristianas saksbehandling. I tillegg kom Oslo-kontorene med i forsøket først i mars 2024. I de fleste saker er det ikke søkt om uføretrygd på tidspunkt for gjennomføring av løsningsteam, og det er lite sannsynlig at løsningsteam har påvirket saksbehandlingstiden innenfor den gjenværende perioden av forsøket.

Statistikken over saksbehandlingstid inneholder ikke informasjon om hvilke saker som eventuelt har vært behandlet i løsningsteam tidligere. Det er heller ikke mulig å identifisere saker som kunne ha vært aktuelle for løsningsteam, ved kontorer som ikke deltar i forsøket, dersom de hadde deltatt. Vi har derfor valgt å vise utviklingen i saksbehandlingstid for alle søknader om uføretrygd ved alle kontorer som får søknader om uføretrygd behandlet av NAY Trondheim. På denne måten kan vi belyse om saksbehandlingstiden har utviklet seg annerledes ved forsøkskontorene etter at de kom med i forsøket, enn ved andre kontorer. Dersom det har skjedd, kan det være et resultat av endringer i saksbehandlingstid for saker som har vært i løsningsteam og/eller endringer i saksbehandlingstid for saker ved kontoret totalt sett – for eksempel på grunn av læring og kunnskapsspredning, eller som et resultat av at kontoret deltar i et forsøk.

2.5 Workshops & erfaringssamling

Vi har gjennomført to arbeidsmøter/workshops i forbindelse med undersøkelsen.

Første workshop ble gjennomført digitalt 23. januar 2024, der fem prosjektmedlemmer fra Nav-kontorer og to saksbehandlere fra NAY deltok. I møtet presenterte vi som oppdragstakere logikkmodellen og arbeidet vi skal gjøre, og inviterte deltakerne fra Nav til å komme med sine innspill. Disse innspillene ble gitt i to grupper, der representantene fra Nav-kontor og NAY ble fordelt i hver sin gruppe.

Gjennom workshopen fikk vi innspill på erfaringer så langt og forventinger til løsningsteam. Workshopen ga oss videre viktig innsikt i hvordan arbeidet foregår og har foregått så langt, og bidro med viktige avklaringer for oss i arbeidet. Informasjonen vi samlet inn i første workshop bidro til å legge et kunnskapsgrunnlag som vi har brukt inn i utarbeidelsen av intervjuguidene.

13. september 2024 gjennomførte vi til en erfaringssamling med deltakere fra pilotprosjektet. Her inviterte vi deltakere fra Nav-kontor, NAY, Nav-fylke og Arbeids- og velferdsdirektoratet til å høre om funn vi har gjort, og for å dele sine erfaringer med prosjektet så langt. Erfaringssamlingen ble gjennomført digitalt.

I alt deltok 22 personer på erfaringssamlingen. Av disse kom 12 deltakere fra Nav-kontorer, fire fra NAY, fire fra Nav fylke og to fra AV-dir.

Gjennom erfaringssamlingen fikk vi kvalitetssikret og prøvd ut hvorvidt funnene vi har gjort stemmer overens med deltakernes egne erfaringer. I tillegg samlet vi inn ytterligere data som er brukt i rapporten. På samlingen ble foreløpige funn fra undersøkelsen presentert, og deltakerne ble delt inn i grupper for å diskutere utvalgte spørsmål. Gruppene bestod av 10 og 11 personer. Gruppene ble satt sammen på en slik måte at representanter fra de ulike nivåene/enhetene var representert. Proba og ideas2evidence noterte ned diskusjonen fra gruppene og fra det som ble diskutert i plenum. Dette inngår i datamaterialet.

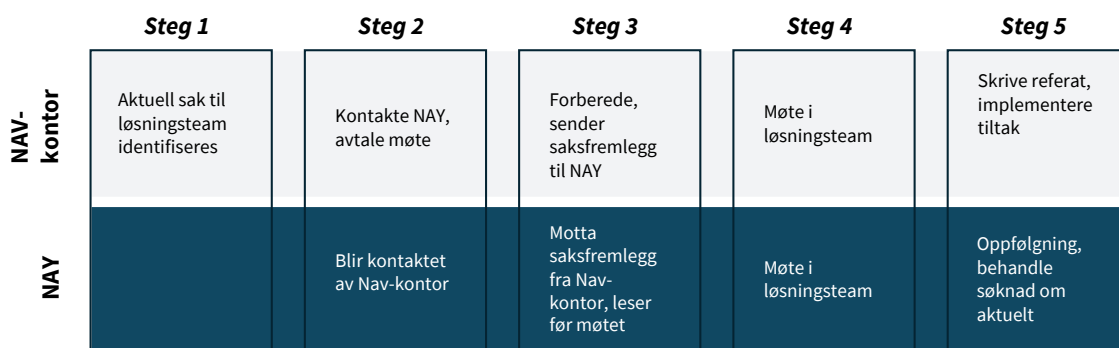
3 Implementering av løsningsteam

I dette kapittelet presenterer vi erfaringer fra implementeringen av løsningsteam på Nav-kontorer, og hvordan veiledere har gått frem for å identifisere aktuelle saker. Videre diskuterer vi veiledernes og saksbehandlerne erfaringer med rutinene som ligger til grunn for løsningsteam og hvilke opplevelser de har fra møtene i løsningsteam.

For å følge implementeringen har vi tatt utgangspunkt i logikkmodellen beskrevet i avsnitt 1.4.1. I dette kapittelet ser vi på aktivitetene i løsningsteam, mens gevinstene drøftes i neste kapittel.

I tråd med logikkmodellen og på bakgrunn av intervjuene med ansatte i Nav og NAY har vi identifisert fem sentrale steg i forbindelse med at saker løftes til løsningsteam (se Figur 3-1). Stegene i figuren illustrerer den praktiske gjennomføringen av løsningsteam.

Figur 3-1: Steg i løsningsteam



3.1 Forventninger til løsningsteam

Det har tidligere vært spenninger i relasjonen mellom Nav-kontor og NAY (Fossestøl et al., 2020, s. 115). Noe av grunnen kan være at de to instansene har hatt lite dialog og kjennskap til hverandres arbeidsmåter og ansvarsområder. En av veilederne i undersøkelsen har fortalt hvordan «man har kanskje møtt litt motstand før og tenkt at det er vi [Nav-kontor] mot NAY».

Både veiledere og saksbehandlere var oppmerksomme på hvordan tidligere erfaringer med relasjonen mellom Nav-kontor og NAY kan påvirke prosjektet. En veileder fortalte hvordan hen innledningsvis tenkte at det å «Ta kontakt med selveste NAY er jo litt skummelt. Men de er jo bare mennesker de og».

Så godt som alle veilederne, unntatt de med særlig lang fartstid, hadde før piloten hatt lite eller ingen kontakt med NAY. Løsningsteam og kontakt mellom Nav-kontor og NAY representerer dermed en ny arbeidsform for deltakerne i prosjektet, og dette har påvirket forventningene til løsningsteam.

Majoriteten av veilederne vi har snakket med, forventet at løsningsteam ville bidra til å skape bedre tjenester og hadde forventninger om en viktig samarbeidsarena mellom Nav-kontorene og NAY.

3.2 Informasjon om løsningsteam til kontorer og veiledere

Prosjektet med forsøk med løsningsteam i overgangen fra sykepenges og AAP til uføretrygd har vært ledet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Direktoratet har i prosjektperioden ledet en arbeidsgruppe med medlemmer for alle forsøkskontorene og forsøksfylkene, samt NAY. Arbeidsgruppen har jevnlig fått informasjon fra direktoratet og oppfordring om å dele informasjon videre.

Direktoratet har sammen med arbeidsgruppen utarbeidet en informasjonsside på intranettet med rutinebeskrivelser som skulle bli benyttet av deltagerne i forsøket. Data vi har samlet inn, viser at saksbehandlere i NAY har drevet aktivt informasjonsarbeid ut til de enkelte kontorene. Også prosjektmedlemmene ved kontorene har drevet informasjonsarbeid overfor veilederne der. Hensikten har vært å få veiledere til å gjøre seg kjent med og begynne å bruke løsningsteam. I det følgende redegjør vi nærmere for hvordan dette arbeidet har foregått.

3.2.1 Rekruttering av kontorer og oppstartsmøter

Utrulling av løsningsteam har skjedd ved at Nav-kontorer har blitt invitert til å bli med i piloten. Når et kontor har takket ja til å delta, har avdelingslederne informert sine medarbeidere om hva løsningsteam er og hvordan de kan benytte seg av tilbudet.

NAY har hatt møter med deltakerkontorene, fysisk eller digitalt, og presentert løsningsteam. I møtene har de gitt en presentasjon med beskrivelser av bakgrunnen for prosjektet, målgrupper/sakstyper og en beskrivelse av hvordan løsningsteam i praksis skulle gjennomføres.

3.2.2 Informasjonsarbeid overfor veiledere

Arbeidet med å gjøre veiledere ved Nav-kontor oppmerksomme på at de kan bruke løsningsteam, har krevd kontinuerlig innsats fra prosjektmedlemmene og saksbehandlere fra NAY. Dette har blitt forklart med at veilederne ofte har en travel hverdag. En veileder fortalte at «Selv om løsningsteam er veldig tilgjengelig, vises det ikke i arbeidshverdagen til veiledere, og dermed glemmer vi det».

Utrulling av løsningsteam krevd at noen går i front og benytter seg av tilbudet. Rekrutteringen av veiledere som skulle teste løsningsteam har foregått gjennom en kombinasjon av påminnelser fra ledere og fagansvarlige på den ene siden, og omtale av løsningsteam fra kollegaer som har tatt det i bruk, på den andre. To veiledere som har erfaringer med løsningsteam, fortalte at de nå anså seg selv for «salgsplakater», og at de på kontoret delte positive erfaringer med tiltaket og minnet andre veiledere på at det kunne tas i bruk i vanskelige saker.

3.3 Identifisering av saker til løsningsteam

Som nevnt over, har arbeids- og velferdsdirektoratet sammen med arbeidsgruppen utarbeidet en informasjonsside på intranettet med rutinebeskrivelser som skulle bli benyttet av deltagerne i forsøket.⁶

⁶ «Forsøk med løsningsteam i overgangen fra sykepenges og AAP til uføretrygd» (oversendt fra Nav 21.10.2023),

På denne informasjonssiden fremheves ulike målgrupper og sakstyper som relevante for løsningsteam: Løsningsteam er primært for saker der Nav-kontoret i sin dialog med og kartlegging av bruker kommer frem til at uføretrygd med stor sannsynlighet er aktuelt.

Prosjektbeskrivelsen på intranettet lister også opp temaer som kan være aktuelle å ta opp:

- Er det forsøkt nok arbeidsrettede tiltak?
- Er det forsøkt nok behandling?
- Uklar sykdom/diffuse lidelser
- Saker der bruker har lang rushistorikk, men ikke lang behandlingshistorikk
- Tilstander som ikke har noen sikker og effektiv behandling.

Tanken bak løsningsteam har fra begynnelsen vært å løfte saker som fremstår som uklare eller særlig kompliserte. Selv om visse målgrupper ble fremhevet, er det kompleksitet tilknyttet enkeltsaker og vurderingen av disse som gjør det aktuelt for veiledere å ta opp sakene i løsningsteam.

Før saker eventuelt blir løftet til løsningsteam, har flere av kontorene i undersøkelsen en praksis der sakene diskuteres med en fagutvikler eller en leder. Dette gjøres for å finne ut om saken kan løses internt på kontoret eller om det er behov for å løfte saken til løsningsteam.

3.3.1 Kjennetegn ved saker i løsningsteam

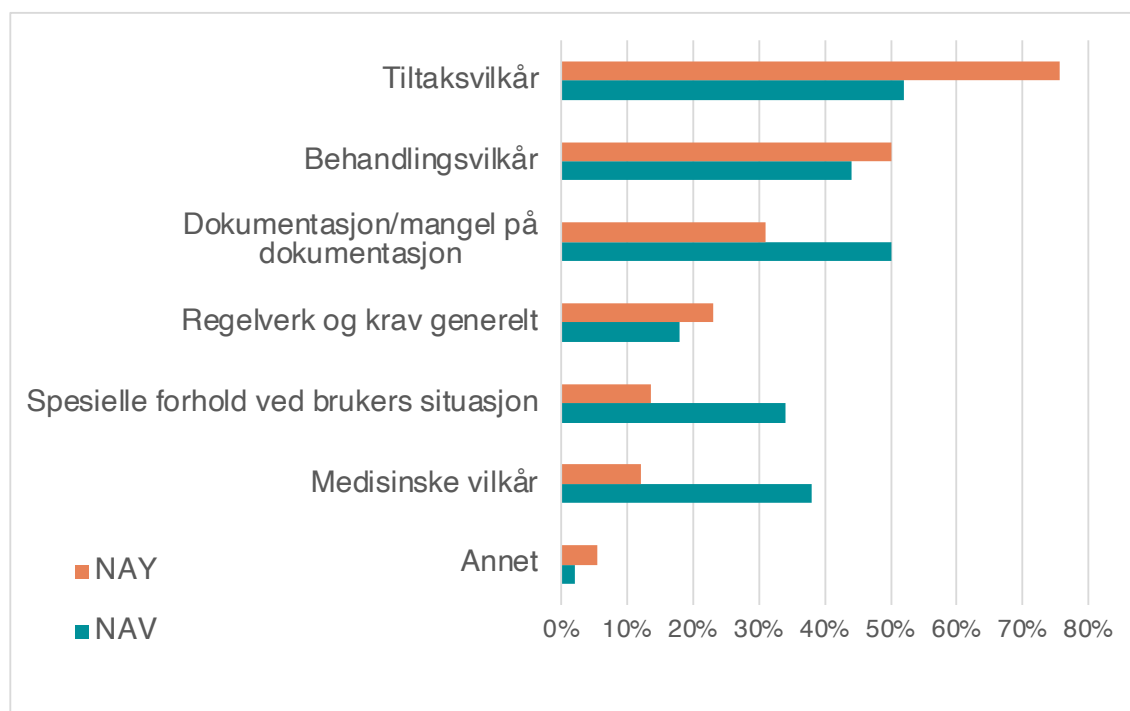
Dataene som NAY har samlet inn i sin egen registreringsløsning viser at gjennomsnittsalderen for brukerne i de registrerte sakene var 43 år. 24 av sakene gjaldt brukere på sykepenges (18 prosent), og 106 gjaldt brukere på arbeidsavklaringspenger (70 prosent). Resten av sakene (fire) var merket som «uten ytelse.»

Det var søkt om uføretrygd i 15 av sakene (11 prosent). I resten av sakene, 119, var det ikke søkt om uføretrygd ennå (89 prosent).

I 21 av møtene i løsningsteam som NAY registrerte i egen løsning, var temaet behandlingstilstand (16 prosent). I 46 av sakene var temaet tiltakstilstand (34 prosent). I 64 av sakene var begge vilkår et tema (48 prosent). Én sak var en kurantsak, én sak gjaldt tiltak/unntak fra § 12-7 og én sak gjaldt § 12-2.

I evalueringsskjemaene saksbehandlerne og veilederne har fylt inn etter møtene i løsningsteam, er det spurt om hvilke vilkår som ble diskutert i møtene (*Figur 3-2*). Både saksbehandlerne og veilederne oppgir at tiltakstilstand er oftest diskutert, i henholdsvis 76 prosent og 52 prosent av sakene. Saksbehandlerne oppgir at behandlingstilstand diskuteres i 50 prosent av sakene. Veilederne oppgir at behandlingstilstand diskuteres i 44 prosent av sakene. Veilederne vurderer at dokumentasjon/mangel på dokumentasjon er et vanligere tema å diskutere i løsningsteam (50 prosent av tilfellene). Saksbehandlerne mener at dokumentasjon/mangel på dokumentasjon ble diskutert i 31 prosent av tilfellene. Veilederne registrerer også at de har diskutert medisinske vilkår i 38 prosent av møtene i løsningsteam som de har deltatt på, og spesielle forhold ved brukers situasjon i 34 prosent av møtene. Nav Arbeid og ytelser har i langt mindre omfang registrert at dette har vært tematisert i møtene.

Figur 3-2: Vilkår diskutert i møtene N=50 (Nav) og 74 (NAY)



Spørsmålet om diskusjonstemaer i løsningsteam, som vi ba veiledere og saksbehandlere ta stilling til i evalueringsskjemaet, har ingen fasit. Ulikhetene i registreringer skyldes sannsynligvis at veiledere og saksbehandlere er opptatt av ulike forhold knyttet til sakene som veilederne tar opp i løsningsteam, eller har litt ulike oppfatninger av hva som var hovedtemaet i møtet.

I det følgende presenterer vi aspekter ved de tre ulike vilkårene som er blitt tatt opp i løsningsteam.

3.3.2 Spørsmål og temaer i løsningsteam

Både veiledere ved Nav-kontor og saksbehandlere fra NAY er enige om at sakene som er aktuelle for løsningsteam har en kompleksitet som skaper et behov for avklaringer. Gjennom intervjuene har vi fått eksempler på at kompleksiteten både kan knyttes til vurderingen av hvorvidt ulike vilkår er oppfylt og til forhold knyttet til sammensatte diagnoser eller livssituasjon. Ved et kontor fikk vi høre at vurderingen rundt hvorvidt en sak bør løftes til løsningsteam ofte oppstår når en veileder kommer til et punkt der den sier «Nå vet jeg ikke hvordan jeg skal gå frem, nå sitter jeg litt fast».

De tre vilkårene som NAY skal vurdere i forbindelse med uføresøknader, er alle temaer i drøftingene i løsningsteam. Ut fra hva veilederne sier, kan vilkårene «gå litt over i hverandre», og dette gjelder særlig for de komplekse sakene.

Tiltaksvilkåret (arbeidsrettede tiltak)

Tiltaksvilkåret (Folketrygdloven, §12-5) beskrives i folketrygdloven i sammenheng med behandlingstvilkåret: «med mindre åpenbare grunner tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessige, kan uføretrygd bare gis dersom vedkommende har gjennomført eller har forsøkt å gjennomføre individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak uten at inntektsevnen er bedret.»

For å oppfylle tiltaksvilkåret skal brukerne prøve ut sin arbeidsevne. Dette ble av flere fremhevet som det kanskje mest utfordrende vilkåret. En veileder spurte seg i forbindelse med tiltaksvilkåret om: «Skal man kjøre dette syke mennesket gjennom nok et

arbeidsmarkedstiltak bare for å endelig få avklart at de ikke duger?» Veiledere trekker også frem at det kan være utfordrende å dokumentere deres opplevelse og forståelse av hvor langt brukerne deres står fra arbeidsmarkedet i forbindelse med uføresøknad.

En veileder anså at brukeren hadde store helseplager, og ville ta opp saken i løsningsteam for å se hva som skulle til for at brukeren kunne «slippe unna» aktivitetskravet. Unntak fra aktivitetskravet er nevnt i folketrygdloven i tilfeller der tiltak ikke vil være «hensiktsmessige» av åpenbare grunner. Hva som er åpenbare grunner kan imidlertid vurderes ulikt mellom veiledere og saksbehandlere, og fra NAY har vi blitt fortalt at «Veilederne ser på tiltak og 'åpenbare grunner' til at personen må på tiltak eller ikke, som litt annerledes enn det vi gjør.»

Drøftingene i NAY bidrar ifølge informantene til at veileder får en bedre forståelse for hva NAY ser etter, og hvordan veileder bør dokumentere forhold som ikke beskrives i for eksempel rapporter fra tiltaksarrangør eller behandler.

Behandlingsvilkåret

Behandlingsvilkåret (Folketrygdloven, §12-5) beskrives i folketrygdloven ved at «vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre inntektsevnen.»

Vilkåret ble omtalt som utfordrende både med tanke på hvordan man dokumenterer at det er gjennomført *tilstrekkelig* med behandling, at behandlingen er *hensiktsmessig*, og at behandlingen som er gjennomført, likevel ikke har endret på det faktum at arbeidsevnen er varig nedsatt.

I andre tilfeller der brukeren har flere eller sammensatte diagnoser har informantene løftet frem at det kan være vanskelig å vurdere hvilke diagnoser som krever behandling for at behandlingsvilkåret skal være oppfylt. Spørsmål om dokumentasjon av hvordan mellom diagnosene samlet sett arter seg for bruker og hvilke behandlingsmuligheter som finnes, er i slike tilfeller relevante.

Behandlingsvilkåret også blitt omtalt som utfordrende i tilfeller der brukeren av ulike årsaker ikke møter opp til behandling. I saker der bruker har rusutfordringer, kan veilederne kan bli usikre på hvorvidt en uføresak er tilstrekkelig utredet, særlig i saker der bruker ikke har deltatt i behandling.

Det medisinske vilkåret

Det medisinske vilkåret er hjemlet i §12-6 i folketrygdloven, og sier at det «er et vilkår for rett til uføretrygd at vedkommende har varig sykdom, skade eller lyte.» Det medisinske vilkåret kan være utfordrende av flere grunner. I tilfeller med et sammensatt sykdomsbilde kan det for eksempel være vanskelig å slå fast hvilken diagnose man skal legge til grunn. Dette kan gjelde tilfeller der det ikke er tydelig hva som er den helsemessige hovedutfordringen. Hva som skal vektlegges, kan i slike tilfeller være utfordrende for veilederne å vurdere, og det blir dermed aktuelt å løfte saken til løsningsteam. En veileder sier at «det mange uklare sammenhenger mellom fysisk og psykisk helse som gjør det vanskelig».

Andre ganger kan det være utfordrende å vite om det medisinske er tilstrekkelig dokumentert og om man har forsøkt tilstrekkelig behandling (altså kobling til behandlingsvilkåret). Vi har også fått høre om tilfeller der utfordringene knyttet til dokumentasjon kommer av mangelfulle beskrivelser fra lege.

Flere av veilederne vi har snakket med, fremhever at dokumentasjonen fra fastlege og spesialist i noen tilfeller ikke er tydelig nok. En veileder oppfattet at legene iblant ønsker å være optimistiske på brukernes vegne, og at dette kan føre til vage formuleringer i dokumentasjonen. Flere veiledere fremhevet behovet for å gå i dialog med legene for å

få tydeliggjort innholdet i dokumentasjonen, slik at denne kan brukes i behandlingen av uføresøknader.

3.3.3 Når i forløpet meldes saken til løsningsteam?

Personer som søker uføretrygd, har som oftest gått gjennom en periode på sykepenger og/eller AAP. NAYs registrering av saker i løsningsteam viser at flertallet av sakene (rundt 70 prosent) er saker der bruker mottar AAP. I de resterende sakene mottar bruker sykepenger eller har ikke ytelse.

Til tross for at det finnes et relativt ordinært forløp for når personer kan eller bør søke uføretrygd, er det variasjoner i når en sak meldes til løsningsteam. Disse strekker seg fra ganske tidlig i et forløp, der et møte med NAY kan brukes av veileder som støtte overfor bruker i et krav om at flere tiltak er nødvendig, til hastemøter i situasjoner der brukere har sendt inn søknad om uføretrygd uten å ha avklart dette med veileder.

NAYs egne registreringer viser at det som regel ikke er sendt uføresøknad i sakene som drøftes i løsningsteam.

I intervjuene har vi hørt eksempler på saker der bruker sender inn en uføresøknad uten at veilederne selv mener saken er tilstrekkelig utredet og «klar».

Noen ganger har jo bruker allerede søkt uten å diskutere det med oss, og da har i bare 14 dager på oss til å gjøre det vi skal. Så da har vi tatt det opp i løsningsteamet om det [går] gjennom, eller om vi skal be bruker trekke søknaden.

I de fleste tilfeller er det slik at saker som oppleves som komplekse løftes til løsningsteam når man har kommet dit at bruker skal søke uføretrygd, men er litt usikker på noen sider av saken. En veileder sa at løsningsteam kunne være aktuelt «I de sakene jeg tenkte at dette er ferdig avklart, men trengs det kanskje noe mer før vi kan tikke av alle boksene: Hva skal til for å tikke av alle boksene?»

Heller enn en tidsmessig vurdering ser det dermed ut til at en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt vilkårene er oppfylt, ligger til grunn for når en sak eventuelt tas opp i løsningsteam.

Saksbehandlerne fortalte på lik måte som veilederne at saker til løsningsteam løftes på ganske ulike tidspunkt i forløpet, og at det virker som veilederne stort sett løfter saker «når man stanger hodet i veggen». Ifølge saksbehandlerne kan dette noen ganger være litt sent.

Noen fremmer saken altfor sent, når AAP er gått til maks, og den ikke kan forlenges lenger. Det er uheldig når brukeren ikke har rett på noe som helst av statlige ytelser lenger. Da blir nederlaget stort for veilederen, som ikke har noe å tilby brukerne. De fleste sakene fremmes et stykke ut i løpet.

Det er generell enighet blant veiledere og saksbehandlere om at det viktigste er å sikre at brukerne får gode overganger mellom ytelsene og dermed ikke ender opp med en periode uten statlige ytelser.

3.4 Praktisk gjennomføring av møter i løsningsteam

Den praktiske gjennomføringen av løsningsteam inkluderer alt fra å ta kontakt med NAY etter at en aktuell sak har blitt identifisert, til saksforberedelse, gjennomføring av møtet og godkjenning av referatet som beskriver veien videre etter møtet.

I forsøksperioden har praksisen vært tre deltakere på møtene i løsningsteam: En veileder som har forberedt en sak, saksbehandlere fra NAY som har satt seg inn i saken, og en observatør fra samme Nav-kontor som veileder (ofte prosjektmedlemmet ved kontoret).

3.4.1 Avtale og forberede møte

Første steg etter at veileder har identifisert en aktuell sak er å sette opp et møte med NAY. I dag er det to saksbehandlere fra NAY som har ansvar for å ta imot «bookinger» til løsningsteam. Begge disse er tilknyttet NAY Trondheim.

Rutinen for å avtale og forberede møte i løsningsteam er i dag som følger:

1. Veileder identifiserer aktuell sak,
2. Veileder avklarer at det er greit å ta opp saken i løsningsteam med bruker,
3. Veileder tar kontakt med en av to kontaktpersoner i løsningsteam på epost eller Microsoft Teams og avtaler møtetidspunkt
4. Veileder utarbeider saksfremlegg og sender en Gosys-oppgave til saksbehandleren de skal møte. Denne gir saksbehandleren tilgang til dokumentasjonen til brukeren
5. Saksbehandleren leser seg opp på dokumentasjonen i forkant av møtet.

Intervjuene gir inntrykk av at denne rutinen fungerer fint. Muligheten for direkte kontakt med en saksbehandler i stedet for at kommunikasjonen går gjennom fagsystemet Gosys, som har vært vanlig i ordinær drift, har blitt fremhevet som positiv.

Samtidig har det blitt fremhevet at eksisterende bookingløsning ved bruk av epost eller Teams vanskelig lar seg oppskalere. Et konkret forslag fra personer vi har intervjuet, er at saksbehandlere kan sette av tider i sine kalendre der veiledere selv kan booke seg inn. Her har vi hørt at ordningene med «drop in» for sykepengen, AAP, enslig forsørger og dagpenger allerede har en funksjon som kanskje kan brukes.

3.4.2 Forberede saksfremlegget

Når møtet i løsningsteam er planlagt, må veilederne forberede et saksfremlegg. Det er utviklet en egen rutine i forbindelse med piloten som gir informasjon om hva som skal med. Rutinen har blitt endret noe i løpet av piloten og blitt gjort mindre omfattende enn den var til å begynne med.

I rutinen for forsøk med løsningsteam står det at saksfremlegget skal inneholde tre sentrale elementer:

- **Problemstilling/spørsmål fra veileder:** Spørsmålet veileder ønsker å drøfte. Bør være så tydelig og konkret som mulig
- **Status i sak:** Kort oppsummering med nåværende ytelse og evt. oppfølgingshistorikk, hva har vært prøvd hittil med resultat, oppdaterte opplysninger i sak, vis til dokumentene/notatene som er vektlagt, hvor står saken nå
- **Veileders vurdering:** Hvordan vurderer veileder saken? Er videre oppfølgingsløp uavklart eller vurderer veileder at brukers arbeidsevne er varig nedsatt.

Rutinen brukes noe ulikt ved forskjellige kontor. Ved flere kontor har de utarbeidet en dokumentmal basert på beskrivelsene i rutinen. NAY forteller at det er forskjeller mellom saksfremlegget – basert på de ulike malene som er utviklet ved ulike kontorer. Det er også ulik praksis knyttet til hvor omfattende saksfremlegget er og i hvor stor grad punktene fra rutinen er fulgt. I noen tilfeller har saksfremlegget vært svært omfattende, mens de i andre tilfeller har vært veldig korte. Fra NAY har vi hørt at dette kan føre til at

de «i noen tilfeller må forberede oss mer før møtet, fordi malen ikke er fulgt. Alle punktene er ikke fulgt.»

Veiledere i vår undersøkelse beskrev arbeidet med å utarbeide saksfremlegget som tidkrevende, men at dette arbeidet i hovedsak handler om å sette seg godt inn i brukernes sak. Slik sett er det blitt omtalt som et arbeid som uansett må gjøres i forbindelse med arbeidsevnevurdering, og at man dermed gjør noe litt tidligere enn man vanligvis ville ha gjort.

Rutinen ble av mange av veilederne først oppfattet som noe omfattende, men etter hvert som de fikk mer erfaring med rutinen, opplevdes den som enkel å følge.

Veiledere forteller at de bruker rutinene når de skal utarbeide saksfremlegget. En del av arbeidet som gjøres, handler om å gå gjennom og henvise til relevante dokumenter i saken. Noen vi har intervjuet, har fremhevet at det er viktig å tidlig formulere et spørsmål eller en problemstilling som skal løftes opp, og at man i saksfremlegget tydeliggjør hvilke dokumenter som kan brukes for å vurdere dette. Kort oppsummert fortalte en saksbehandler NAY hvordan dette kan gjøres: «Saksfremlegget må få frem: Hva lurte du på? Hva mener du selv?»

3.4.3 Gjennomføre møter i løsningsteam

Møtene i løsningsteam blir gjennomført som et digitalt Teams-møte. Rutinen sier at veileder har møteansvar og skal legge frem saken. De som har deltatt i møtet mener dette stort sett fungerer fint.

Selve møtet har blitt omtalt svært positivt og som preget av en uformell tone: «Vi diskuterer litt frem og tilbake og lander på en plan fremover. Veileder skriver dette inn i notatet.»

Hensikten med løsningsteam er å oppklare om eventuelle grep må gjøres før en uføresøknad kan sendes inn av bruker, og at det legges en plan for å gjøre dette. Både veiledere og saksbehandlere er enige om at møtene her fungerer etter sin hensikt. Flere veiledere er tydelige på at de vil bruke løsningsteam på nytt. Dette reflekteres også i at kontorene ofte har enkelte veiledere som bruker løsningsteam flere ganger. I en oppsummering av sin erfaring med møtene forteller en veileder at de er:

Veldig bra. Det er gode diskusjoner. Jeg får tips og råd. Veilederne har fått god veiledning i saken og fått konkret informasjon. Man sitter igjen med at man har fått god kompetanse og kompetanseoverføring.

Bare én veileder forteller om en opplevd maktasymmetri i møtene, som har utgangspunkt i at det er NAY som har beslutningsmyndighet. Veilederen foreslår å håndtere denne maktasymmetrien gjennom at veilederen tar ordet først i diskusjoner i møtet.

3.4.4 Observatørrollen

Piloten har lagt opp til at prosjektmedlemmer fra Nav-kontorene skal være observatør i møtene. Vi har inntrykk av, ut fra våre data, at prosjektmedlemmene har deltatt på de fleste møtene.

Det er uttrykt ulik forståelse av observatørrollen i intervjuene. Saksbehandlerne fra NAY har oppfattet at observatørene «skal være med, og har ansvar for å finne ut hva som kan dras ut av møtene og presenteres for avdelingen». I denne forståelsen er observatørrollen tenkt å bidra til kompetanseheving på kontorene, ved at erfaringer fra møtene deles med de som ikke er til stede.

En saksbehandler fremhever hvordan observatørene «kan melde seg på i diskusjonen og komme med andre innspill enn veilederen, som kan ha kjørt seg fast. Det har vært veldig hjelpsomt». Observatørenes rolle fremheves som særlig viktig ved nye kontorer, eller når NAY skal ha møter med nye veiledere.

De som selv har vært med i møter som observatører, har hatt noe varierende forståelse av egen oppgave. En observatør har forklart hvordan hen «tolket rollen som at vi bare skulle være observatør. Jeg tolket det slik at vi skulle være der som en 'buffer' mellom veileder og saksbehandler i tilfelle samarbeidet eller dialogen ble ufin. Men det har det i alle fall ikke vært bruk for!». En annen observatør har forstått rollen sin som enda mer passiv, der hen har forstått at «vi skal bare være observatører og ikke si noe, gjerne ha av kamera. Det har opplevdes ubehagelig å være en svart skjerm, så jeg har variert litt».

Til forskjell fra veiledere og saksbehandlere oppgir de som har vært observatører, at de går inn i møtene uten å forberede seg noe særlig.

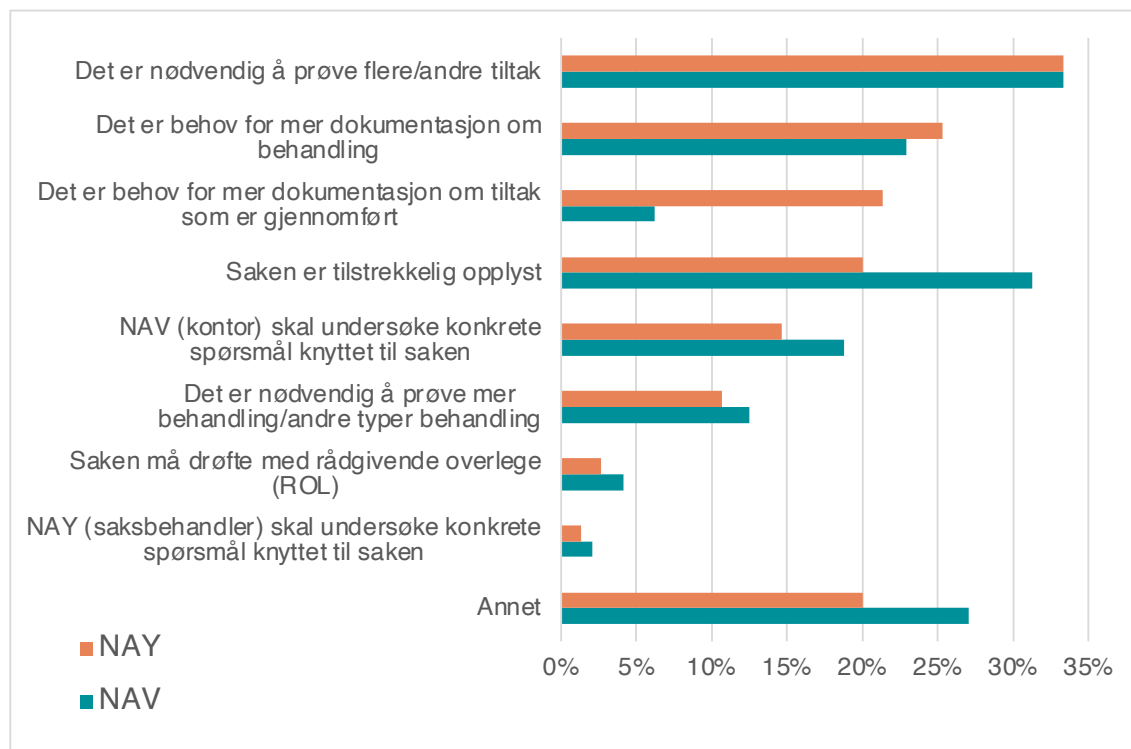
Veilederne selv oppgir i stor grad at de setter pris på at det har vært med en observatør i møtene, og at «det gir en god trygghet». Stort sett oppgir veilederne at observatørene kun har observert møtene, og at de unntaksvis i særlig utfordrende saker har kommet med innspill.

Selv om observatørrollen stort sett omtales som nyttig av både saksbehandlere, veiledere og prosjektmedlemmene, er det også noen utfordringer. Utfordringen som nevnes oftest er at det er mer krevende å finne et passende tidspunkt for møte for tre personer enn for to.

3.4.5 Avslutte møtet, oppsummere og finne veien videre

Fra evalueringsskjemaene NAY og Nav-kontor har fylt ut, har vi fått oversikt over hva partene har blitt enige om i møtene. Her har er det flere som har svart i NAY, enn fra Nav-kontorene.

Figur 3-3: Hva ble dere enige om i møtet? N=75 (NAY) og 48 (Nav)



I de fleste tilfellene ble resultatet av møtet i løsningsteam at det er nødvendig å prøve flere tiltak. Dette gjaldt for hver tredje sak, ifølge både veiledere og saksbehandlere.

Figuren viser også at saksbehandlerne i mindre grad enn veilederne mener at saken er godt nok opplyst, og i større grad enn veilederne oppfatter at det er behov for mer dokumentasjon om tiltak. Vi antar at forskjellen i svarene handler om ulik tolkning av svaralternativene, og ikke at Nav-veileder og NAY er uenige om utfallet.

I ganske mange tilfeller oppgir både saksbehandlere (20 prosent) og veiledere (27 prosent) at de ble enige om noe annet i tillegg til eller i stedet for (flere svar var mulig) noen av våre forhåndsdefinerte alternativer. Kommentarene knyttet til dette er varierte og avslører ingen mønstre i andre typer utfall.

Referat fra møtet

Når møtet avsluttes, skal det skrives et notat av veileder. Dette referatet skal siden godkjennes av saksbehandler. Det skal inneholde dato for drøfting, deltakere i møtet, viktige punkter som ble drøftet og konklusjon og videre oppfølging av saken. I sistnevnte punkt fremheves det at NAYs vurdering bør komme tydelig frem.

Veileder har ansvar for å skrive referatet, som legges inn som notat i fagsystemet Gosys med tittelen «Samhandling løsningsteam», slik at saksbehandler kan godkjenne dette og ferdigstille notatet. I referatet legges en plan for veien videre, der denne planen kan omhandle et av flere alternativer vist i figuren over (Figur 3-3).

En veileder forteller at arbeidet med referatet og oppfølgingen fra NAY gjør at «jeg kanskje er tryggere på at jeg har fått det jeg skal [...], så jeg er tryggere i de sakene jeg har hatt, for alle de som skal søke uføretrygd». Referatene bidrar til å tydeliggjøre for alle parter hva som skal gjøres videre, om dette er aktuelt.

Også saksbehandlerne opplever referatet som nyttig, og forteller at de kan «gi tilbakemeldinger på at de bør fylle ut referatet mer, du må få frem mer av argumentene som kan underbygge saken din. Saken bør være like forståelig for en helt ny saksbehandler som skal se på saken».

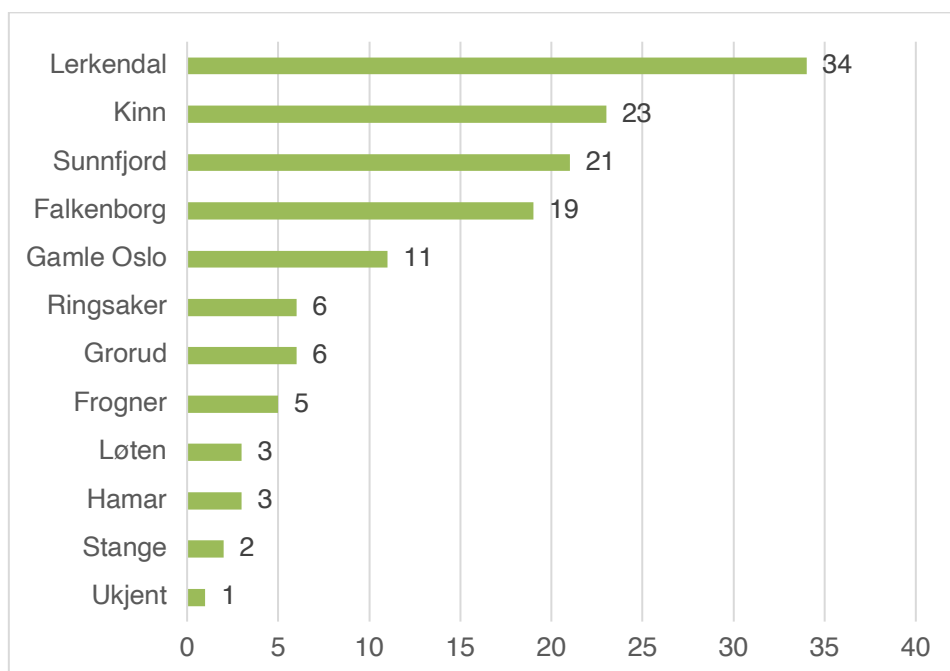
Etter at referatene er slutført, fremhever samme saksbehandler at referatet kan gjøre saksbehandlingen NAY senere skal gjøre, lettere: «Jeg tok en sak en gang som hadde vært i løsningsteam, og da vektla jeg referatet fra samtalen veldig. Jeg hadde fått ekstra dokumentasjon og det var lettere å avgjøre saken».

3.5 Hvor mye brukes løsningsteam?

I alt registrerte NAY 134 saker i sin egen løsning i denne perioden.⁷ Sakene som de registrerte, var fordelt slik på kontorene:

⁷ Tre registreringer med feil dato er tatt med. Disse registreringene er datert til 26.4.2020, 30.10.2020 og 23.04.2023, som alle er før løsningsteam ble lansert. Men det har ikke betydning i denne sammenheng.

Figur 3-4: Antall saker fordelt på kontor



Kontorer tilknyttet Sykefraværssenteret i Innlandet (Ringsaker, Løten, Hamar og Stange) har til sammen brukt løsningsteam 13 ganger.

3.5.1 Lav bruk av løsningsteam?

Registreringene som NAY har gjort i sin egen løsning, viser at løsningsteam har blitt brukt 134 ganger i løpet av et år. Dette kan fremstå som et moderat eller til og med lavt antall. I statistikken over saksbehandlingstid har vi fått oversikt over det totale antall uføresøknader fra forsøkskontorene. Våre beregninger viser at løsningsteam brukes i mellom 5 og 10 prosent av alle uføresakene ved forsøkskontorene.

Noen av informantene mener at dette gjenspeiler en riktig bruk, altså at saksmengden til løsningsteam gjenspeiler andelen kompliserte saker.

Enkelte av veilederne forklarer lav bruk som noe positivt. Lav bruk tyder på at de fleste veiledere har god nok kompetanse til å gjøre gode nok vurderinger om behovet for dokumentasjon og tiltak frem mot en søknad om uføretrygd. Lav bruk kan også tyde på at veilederne har tilgang på kompetanse lokalt, hos kolleger eller hos fagansvarlig. Enkelte trekker frem at bruken når et «metningspunkt» hos den enkelte veileder. Etter å ha brukt løsningsteam et par ganger, er veileder tryggere i prosessen i den neste kompliserte uføresøknaden, og har ikke nødvendigvis lenger behov for å drøfte saken i løsningsteam.

En annen side av saken er at løsningsteam bare er én av flere muligheter veiledere ved Nav-kontor har for å diskutere uføresaker, og andre saker. Andre tilbud er rådgivende overlege (ROL) og ulike drop in-løsninger (drop in for avklaringer knyttet til spørsmål om sykepenges og AAP og drop in for spørsmål knyttet til allerede innsendte søknader om uføretrygd).

Enkelte av kontorene vi har snakket med, har nevnt rådgivende overlege ved Nav (ROL) som en ressurs de bruker mye. Tilgang på ROL virker å særlig være en mulighet på større kontorer. Et prosjektmedlem framholdt at mindre kontorer uten tilgang på ROL kanskje kan ha mer nytte av løsningsteam enn kontorer med egen ROL har.

ROL som alternativ til løsningsteam blir naturlig nok særlig fremhevet i forbindelse med saker der det medisinske vilkåret eller behandlingsvilkåret er oppe til vurdering. En veileder resonnerer rundt forskjellen på løsningsteam og ROL som følger:

Med ROL lærer man alltid noe om diagnoser og alvorlighetsgrad, og vi er jo ikke medisinsk personell, så det er spennende å ta opp saker med ROL. Sånn sett er det jo annerledes, og de er jo ikke leger på NAY. Så derfor er det bedre med NAY for de har hele saken og ikke bare det medisinske, men jeg vet egentlig ikke hva som er best.

Selv om ROL har blitt fremhevet som en nyttig ressurs, blir funksjonen til løsningsteam gjerne omtalt som noe mer helhetlig, ettersom ROL bare kan bistå med å vurdere det medisinske og behandling og ikke hvorvidt vilkårene for uføretrygd i sin helhet er oppfylt. Enkelte understreker også at ROL og løsningsteam har ulike funksjoner, og slik sett vil ikke det å konsultere ROL nødvendigvis erstatte bruk av løsningsteam.

I løpet av forsøksperioden har også alle NAY innført et tilbud der veiledere kan få raske avklaringer over telefon. Dette drop in-tilbudet er ment for spørsmål knyttet til ytelsene sykepenger og AAP, og har dermed en annen målgruppe enn løsningsteam. De to tiltakene kan allikevel sammenliknes, ettersom de begge gir et kontaktpunkt til NAY for Nav-kontorene. Drop in-møtene er svært korte og krever verken saksfremlegg eller referat. Et spørsmål noen informanter har reist, er om uføreområdet også bør ha et lignende drop in-tilbud, eller om løsningsteam og den mer omfattende rutinen med saksfremlegg er bedre egnet på uføreområdet.

Fra høsten 2024 kan også Nav-veileder og saksbehandler i Nay sette opp Teamsmøter med saksbehandler dersom det er behov for dialog om arbeidsevnevurderingen for en bruker som allerede har søkt om uføretrygd. Dette gjelder for alle Nav-kontorer, ikke bare kontorer som deltar i forsøk med løsningsteam.

3.5.2 Forankring og informasjon har betydning for bruken

Til slutt er det viktig å nevne at bruken av løsningsteam sannsynligvis henger sammen med en god forankring av løsningsteam på kontoret, særlig hos avdelingsleder og/eller fagansvarlig. En del veiledere har ikke så mange uføresøknader i løpet av et år, og ikke alle uføresøknader er komplekse og i målgruppen for løsningsteam. Veilederne trenger derfor å påminnes om løsningsteam jevnlig, og på ulike måter, for at løsningsteam skal tas i bruk. Undersøkelsen viser at forankringen av løsningsteam har variert mellom forsøkskontorene.

Saksbehandlerne forteller at de har gjort en stor innsats på eget initiativ der de har «måtte drive reklame ovenfor kontorene». Saksbehandlerne gir uttrykk for at tiltaket fikk «blandet mottakelse» i noen av kontorene. De fremhever at de trolig ville hatt færre saker i løsningsteam om de ikke selv hadde tatt initiativ til å presentere det til kontorene. Saksbehandlerne som har vært med i piloten fra starten, oppgir at de opplever at besøkene deres bidro til å «ufarliggjøre oss selv» og at innsatsen de har gjort med å reklamere for løsningsteam har vært avgjørende. I forbindelse med utvidelsen av ordningen til flere kontorer forteller saksbehandlerne at de i enkelte av de nye kontorene, ikke fikk særlig støtte til å gi informasjon og forankre piloten: «Vi måtte motivere dem [veilederne], og det ble jo feil».

Til tross for gode erfaringer med løsningsteam har det altså vært utfordringer med å få veiledere til å løfte saker til løsningsteam. Både fra Nav-kontorene og fra NAY har vi hørt at noen veiledere løfter flere saker til løsningsteam enn andre. I tillegg til at bruk av løsningsteam varierer blant enkeltveiledere, har enkelte kontorer brukt tilbudet mer enn andre. Saksbehandlerne forteller:

Det er for få veiledere som har meldt inn saker foreløpig. Læringseffekten kan bli større. [...] Mange veiledere har vi aldri hørt eller sett noe til, enda de kanskje kunne hatt behov for det.

3.6 Oppsummering og vurdering av implementering

Vi finner at implementeringen av løsningsteam i stor grad har skjedd i henhold til logikkmodellen som ligger til grunn for forsøket. De ulike stegene i modellen har fungert fint, samtidig som det finnes noen punkter hvor vi ser muligheter for forbedringer eller presiseringer.

For det første har vi fått innspill på at rekrutteringen av veiledere og antall saker til løsningsteam kunne ha vært mer omfattende. Flere mulige barrierer har blitt løftet frem. Saksbehandlerne fra NAY har gitt uttrykk for at de selv føler de har måttet ta et stort ansvar for å reklamere for løsningsteam ved de ulike kontorene, og at de kunne ha fått mer støtte fra apparatet rundt (for eksempel fylkes- eller kommunenivå) enn hva de har fått. Dette funnet støttes av utsagn fra veiledere som har fortalt hvordan løsningsteam fort glemmes i en travel hverdag. Mekanismer for å minne veiledere på løsningsteam kan dermed sees nærmere på ved en eventuell oppskalering.

Også utfordringer knyttet til identifisering av aktuelle saker til løsningsteam har blitt løftet frem. Fra både Nav-kontor og NAY har vi hørt at i oppstartsperioden ønsket man på den ene side mange saker til løsningsteam for å få testet ut tiltaket, mens man ut fra ressurs hensyn ønsket å begrense bruken. Terskelen for bruk av løsningsteam har etter vår vurdering fremstått som uklar. Ettersom løsningsteam skal være et tilbud i forbindelse med særlig komplekse saker, kan det være vanskelig å peke på konkrete saker eller sakskompleks som vil være aktuelle. På denne bakgrunn har det blitt ytret et ønske om eksempler på saker som kan være aktuelle. Prosessen der disse først diskuteres internt, for eksempel med fagansvarlig ved Nav-kontoret, fremstår som et viktig punkt som bør utforskes.

Selve prosessen med å løfte saker og gjennomføre møter i løsningsteam fungerer godt. Et smertepunkt som har kommet opp, handler om dels store forskjeller i omfanget av saksfremlegget. Vi mener en felles mal, heller enn ulike maler basert på beskrivelser i rutinen, kan bidra til å utbedre dette. Ulikheter i saksfremlegget har i undersøkelsen også blitt sett i sammenheng med ulik praksis for arbeidsevnevurderinger. Konsekvensen av ulikheter i utforming av både saksfremlegg og arbeidsevnevurderinger er at saksbehandlingen ved ulike NAY'er kan bli forskjellig, grunnet forskjellig utgangspunkt.

Observatørrollen har vært nyttig i oppstartsperioden, og det blir påpekt at en observatør eller lignende støtte kan være fint å ha i en veileders første møte i løsningsteam. Etter dette har det imidlertid enighet om at rollen er overflødig, og at kravet om at en tredje person (observatøren) skal være med på møtet, kan gjøre det vanskeligere å finne passende tidspunkter.

Løsningsteam er brukt mindre enn vi hadde forventet i forkant av evalueringen. Enkelte peker på at bruken gjenspeiler andelen uføresøknader som er komplekse og vanskelige for veileder å vurdere. Vi finner også at lav bruk kan være positivt og et tegn på at kontoret har riktig kompetanse selv. Samtidig er forankring av løsningsteamet på kontoret, og det at veilederne minnes om tiltaket, viktig for å sikre at tiltaket brukes.

4 Gevinster av løsningsteam

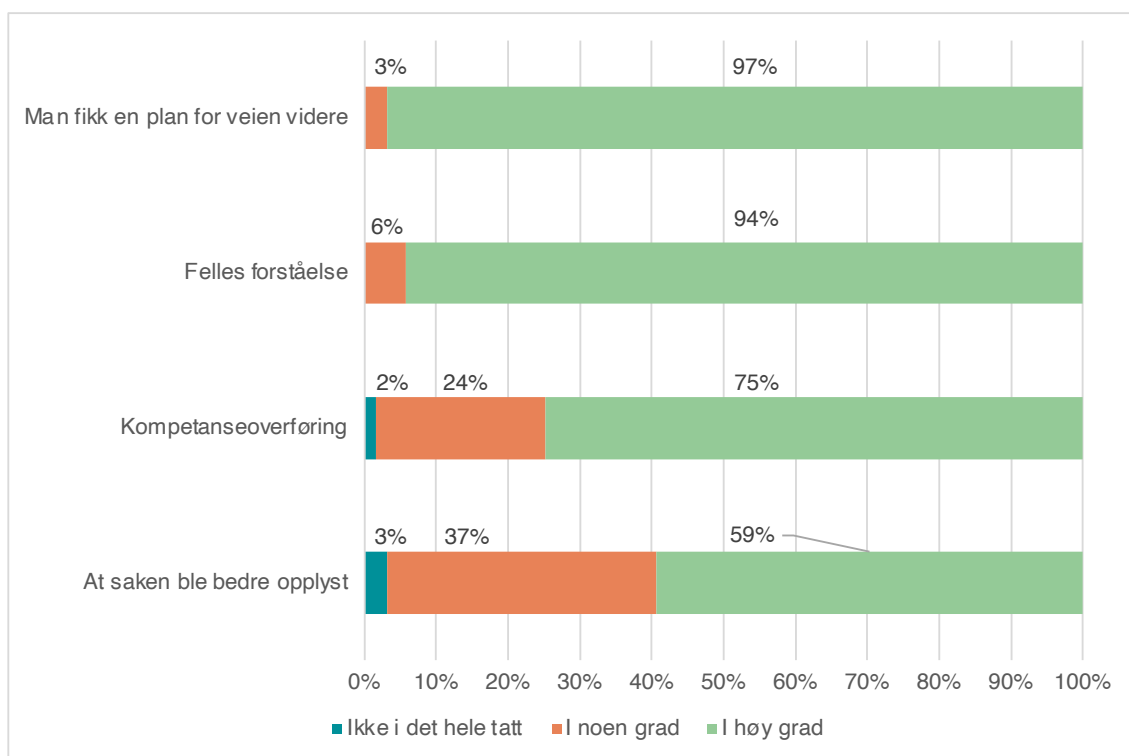
Formålet med løsningsteam er at Nav-kontoret og NAY skal få en felles forståelse og enighet om videre oppfølgingen i konkrete saker der veileder er i tvil om det videre forløpet i saken. Felles forståelse og enighet vil sette veilederne i bedre stand til å følge opp sammensatte og komplekse saker og bidra til raskere avklaring av disse. Dette kan igjen bidra til å nå målet om «rett ytelse til rett tid».

Evalueringen skal gi kunnskap om ordningen med løsningsteam har oppnådd resultatene og effektene som var forventet, herunder om resultatene som forsøket har oppnådd, står i forhold til ressursbruken og om ressursbruken kan forsvares ut fra gevinster for bruker, Nav og samfunnet. Forventede resultater og effekter er presentert i del 1.4.2, og vi ser her nærmere på hva evalueringen viser med hensyn til måloppnåelse på de enkelte underpunkter.

4.1 En plan for veien videre

I evalueringsskjemaet som veiledere og saksbehandlere har fylt ut i etterkant av møter i løsningsteam, stilte vi spørsmål om hva møtet hadde bidratt til. Figuren under viser svarfordelingen for saksbehandlere og veiledere sett under ett.

Figur 4-1: Vurderinger av hva av møtet i løsningsteam har bidratt til N = 49 (Nav) og 74 (NAY)



Vi ser at den viktigste gevinsten er at «man fikk en plan for veien videre.» I 94 prosent av tilfellene mente veilederne at dette var tilfelle. Det samme gjaldt for 99 prosent av møtene registrert av saksbehandlere. Dette stemmer godt overens med intervjumaterialet. Nav-veilederne som har brukt løsningsteam er veldig tilfredse med å ha fått svar på spørsmål knyttet til uføresøknad og for å ha lagt en plan for det videre løpet for bruker. Planen kan ha vært å søke uføretrygd, innhenting av dokumentasjon eller deltakelse i arbeidsrettede tiltak. Veilederne forteller at det er til stor hjelp å få en

slik plan. Det bidrar til at de selv blir mindre usikre, og det er lettere å kommunisere til bruker hva som skal til før uføresøknaden skal sendes.

I 99 prosent av tilfellene mente NAY at løsningsteam bidro til felles forståelse. Det samme gjaldt i 88 prosent av tilfellene for veilederne. Her er altså noe forskjell. Veilederne opplever ikke like ofte som saksbehandlerne at de møtes i en felles forståelse.

Saksbehandlerne er også mer tilbøyelige til å mene at løsningsteam fører til kompetanseoverføring. I 82 prosent av sakene har de registrert at dette skjer i høy grad. Det samme gjelder for 63 prosent av sakene registrert av veiledere.

Vi ser av figuren at det er færre som mener at saken «i høy grad» ble bedre opplyst. Dette gjelder for både veiledere (59 prosent) og saksbehandlere (60 prosent). Dette kan ha sammenheng med at det ikke kommer nye opplysninger eller dokumentasjon i saken som del av løsningsteam-møtet – disse innhentes i så fall i etterkant av møtet.

I tillegg fikk saksbehandlerne spørsmål om i hvilken grad møtet i løsningsteam bidro til at saken kan behandles raskere. 65 prosent mente at dette i høy grad var tilfelle, 32 prosent mente at det var tilfelle i noen grad, mens 3 prosent mente at løsningsteam ikke ville påvirke saksbehandlingstiden.

4.2 Bedre felles forståelse

Evalueringsskjemaet viser at veiledere (88 prosent) og saksbehandlere (99 prosent) mener at løsningsteam i høy grad bidrar til at de får bedre felles forståelse for hverandres situasjon og betingelser (se Figur 4-1). Den relativt store forskjellen skyldes sannsynligvis at det er de samme fire saksbehandlerne som har fylt ut evalueringsskjemaet for NAY. Når de først gir gode scorere, kan det være en tendens til at den positive holdningen gjentar seg i alle møtene de har. For veilederne, som er flere ulike, kan erfaringene være mer varierte.

Denne innsikten finner vi igjen i intervjumaterialet. Både veiledere og saksbehandlere uttrykker at rolleforståelsen deres blir forbedret. En prosjektdeltaker uttrykker det på følgende måte:

Tror [veilederne i løsningsteam] får en bedre forståelse for rollene saksbehandlere har, de får mer respekt for NAY sin rolle og sitt ansvar. Og så ser de at saksbehandlere også er åpne for å se nyanser og kompleksitet i sakene, de ser ikke bare sort og hvitt der i diskusjonen.

En saksbehandler uttrykker seg slik:

Vi har lært mye om hva som ligger i veilederrollen. Vi i NAY må forholde oss til at en veileder skal følge saken videre ved avslag, og det å forstå rollen de har bedre gir oss en større forståelse for kompleksiteten.

Flere veiledere løfter frem at de er blitt møtt med respekt i løsningsteam og at den holdningen har hatt betydning for at deltakerne har kommet frem til felles forståelse. Saksbehandlerne har ikke hatt ønske om å instruere veilederne om hva som mangler eller hva som må gjøres i saken de tar inn i løsningsteam. I stedet har deltakerne i fellesskap drøftet utfordringene i saken. Det har ført til økt forståelse for begge parter.

4.3 Økt kompetanse og innsikt internt

Ett mål med løsningsteam er at møtene skal bidra til økt kompetanse og innsikt på tvers av styringslinjene. Vi forstår det sånn at det er et mål at både Nav-kontorene og NAY skal få mer kompetanse og innsikt.

Evalueringsskjemaet viser at 82 prosent mener at løsningsteam-møtene har bidratt til kompetanseoverføring (se Figur 4-1).

4.3.1 Bedre innsikt for både veiledere og saksbehandlere

Når det gjelder økt innsikt, altså forståelse, viser intervjumaterialet at løsningsteam oppleves som positivt for både saksbehandlere og veiledere. En saksbehandler forteller om hvordan hen blir påvirket av møter i løsningsteam og av erfaringene veilederne deler i disse møtene:

Ja, vi blir litt "softere". Jeg tilnærmer meg sakene på en annen måte. Hvordan blir oppfølgingsjobben hvis jeg sier "nei" på en søknad. Hvordan blir brukerreisen videre? Og hvordan blir jobben for veilederne videre? Vi får et annet perspektiv på helheten.

Oppfatningen av at også NAY får økt innsikt av møter i løsningsteam, finner vi igjen intervjuer med Nav-kontorer. En vi har intervjuet, peker på at ettersom veilederne har den direkte dialogen med brukerne, får veilederne en større forståelse for den individuelle situasjonen som brukerne står i, enn det saksbehandlerne kan få. NAY må basere «alt på skriftlig materiale, og der kommer ikke alltid alt frem. Ikke alltid gode legeerklæringer og slikt»

Økt innsikt for begge parter understrekes også av en veileder:

[Løsningsteam fører til] læringsutbytte begge veier, menneskeliggjør søknadene som kommer inn for NAY, samtidig som vi lærer mye om hvordan NAY gjør sine vurderinger.

En leder i Nav er positiv til innsikten veilederne får, samtidig som hen ser verdien av at saksbehandlerne får vist frem flere sider av seg selv og av den rollen de har:

[Veilederne] får en bedre forståelse for rollene saksbehandlere har, de får mer respekt for NAY sin rolle og sitt ansvar. Og så ser de at saksbehandlere også er åpne for å se nyanser og kompleksitet i sakene, de ser ikke bare sort og hvitt der i diskusjonen.

Vårt materiale tyder på at løsningsteam fører til økt innsikt og forståelse for saksbehandlere og veiledere i den andre enhetens arbeids- og ansvarsområder.

4.3.2 Bedre kompetanse

Veiledere som deltar i løsningsteam, får økt sin kompetanse på temaet de løfter dit. Løsningsteam kan fungere oppklarende og kompetansehevende fordi veilederen får en bedre forståelse for hva NAY ser etter, og fordi veilederen får mulighet til å formidle viktige forhold knyttet til bruker, direkte til saksbehandler. Det gir saksbehandler mulighet til å klargjøre hva slags skriftlig dokumentasjon veileder må få på plass knyttet til slike forhold.

Drøftingen i kapittel 3 viser at saksbehandlingen av uføresøknader krever høy kompetanse. Tiltak, behandling og medisinske forhold påvirker saksbehandlingen på ulike måter for ulike brukere, avhengig av deres unike situasjon. Mens veilederne har en helhetsforståelse av hele «brukerbildet», er saksbehandlerne helt avhengige av å forholde seg til dokumentasjonen som foreligger. Veilederne må både levere nok

dokumentasjon og riktig dokumentasjon, knyttet til både medisinske forhold, behandling og arbeidsrettede tiltak som er forsøkt og vurdert. Et viktig mål for løsningsteam er å bidra til at veilederne får økt kompetanse på dokumentasjonskrav som NAY stiller. I intervjuene fikk vi også høre at løsningsteam bidrar til en bedre forståelse blant veilederne for hvilke vurderinger og dokumentasjon de bør etterspørre fra behandler.

Er det noen som har større utbytte av løsningsteam enn andre? En veileder peker spesielt på at veiledere uten så mye erfaring kan ha godt utbytte av løsningsteam: «Helt i starten som nyansatt tenker jeg det er bra med noen flere saker [i løsningsteam], og så kan man ta trygge selvstendige vurderinger etter hvert». Utsagnet i seg selv tyder på at en idé om at løsningsteam fører til økt kompetanse (mål), allerede har fått gjennomslag.

En annen gruppe som kan ha større utbytte av løsningsteam enn andre, er kontorer/veiledere som sjelden har kompliserte uføresaker og som samtidig har dårlig tilgang på kompetanse om dette internt. Det kan for eksempel være tilfelle på enkelte mindre kontorer.

I forsøket har det vært både større og mindre Nav-kontorer, og det er variasjon i hvor mange uføresaker veilederne har. Ved et mindre kontor fortalte en veileder at hen hadde opp mot tolv uføresaker i løpet av et år, mens en veileder ved et større kontor fortalte at hen kunne ha et sted mellom 50 og 100. Antallet uføresaker ved det enkelte kontor og for den enkelte veileder har helt klart en virkning på hvilke og hvor mange saker som er aktuelle å løfte. Kontorene og veilederne som har hatt flere saker, kan se ut til å ha nytte av «mengdetrening» og dermed en bedre forståelse av hva som kreves i forbindelse med vilkårsvurderinger. Til tross for dette har vi gjennom erfaringssamlingen hørt at løsningsteam er et nyttig tilbud for både store og små kontorer, ettersom begge disse vil kunne stå overfor komplekse saker.

4.3.3 Systematisk arbeid med kompetanseheving i Nav

Noen veiledere oppgir i intervjuer at de har fortalt kolleger om utfallet av drøftinger i løsningsteam, for å dele kunnskapen de har fått der. Men systematisk deling av kunnskap og kompetanse som veilederne skaffer seg gjennom møter i løsningsteam, er en utfordring. Få av dem vi har intervjuet, har ennå på plass et opplegg for systematisk oppfølging av samtalene i løsningsteam, med tanke på kompetanseheving på kontoret som helhet. En årsak til dette er sannsynligvis at: «sakene er såpass spesielle, unike, kompliserte, at man ikke nødvendigvis kan overføre lærdommen»

Ett kontor har snakket om løsningsteam når de har sine ukentlige avdelingsmøter. Veileder (og observatør) melder «tilbake der hva de har opplevd». Men hensikten med dette var å få opp bruken av løsningsteam, ikke å dele lærdommer derfra: «Vi har kanskje ikke vært gode nok på [å diskutere] hva man landet i saker vi tar opp».

Representanter for NAY er opptatt av dette når vi intervjuer dem, som her:

Men funnene må jo også brukes til mer systematisk jobbing med kompetanseheving. Da kan vi få en stordriftsfordel, hvis vi avdekker generelle kunnskapshull. Det er dumt å ha ett og ett møte i løsningsteam, men bedre å heve kompetansen der man ser det trengs.

En teamleder etterlyser mer informasjon og initiativ fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, for eksempel forslag til et opplegg som Nav-kontorene kan bruke i etterkant av møter i løsningsteam.

Kompetanseheving i kjølvannet av løsningsteam var også et diskusjonstema i erfaringssamlingen. Deltakerne var enige om at kontorene burde få på plass rutiner for erfaringsdeling etter møter i løsningsteam. Nå var erfaringsdelingen lite systematisert og

i de fleste tilfeller avhengig av hva de som hadde vært i løsningsteam, selv valgte å snakke med kolleger om, mer eller mindre uformelt.

Deltakerne på erfaringssamlingen kommenterte at fagutviklerne ikke har en veldig godt definert rolle, men at de kan være viktige i å spre erfaringer fra løsningsteam. Samtidig har også veilederne selv ansvar, både for å dele kunnskap og å aktivt etterspørre andres erfaringer. Det ble påpekt at slik uformell kunnskapsoverføring kan være svært effektiv. En måte å skaffe seg innsikt på, kan for eksempel være å spørre om å få være observatør når kolleger skal ha møte i løsningsteam.

Det er også behov for at erfaringene fra løsningsteam spres mer systematisk hos Nav Arbeid og ytelser ifølge deltakerne, ikke minst med tanke på å sette i gang tiltak for å heve kompetansen på temaer som man ser kan bli gjengangere i løsningsteam, både lokalt (fra enkeltkontorer) eller nasjonalt (gjennomgående svakere kompetanse). Ikke minst påpekte deltakerne i erfaringssamlingen at løsningsteam allerede har ført til økt kompetanse og innsikt blant de involverte saksbehandlere hos NAY Uføre Trondheim, og at dette er innsikt de ønsker å dele med sine kolleger.

4.4 Vurdering av effektivitet

Det er et mål at løsningsteam skal føre til at saksbehandlingen og oppfølgingen knyttet til uføresøknader blir mer effektiv. Løsningsteam skal bidra til en god utnyttelse av ressursene i henholdsvis Nav-kontoret og NAY. Effektivitet handler om den samlede tidsbruken for Nav knyttet til uføresøknader, og om løsningsteam bidrar til at man sparer tid eller bruker mer tid på arbeidet.

Det er stor variasjon i varighet på møtene i løsningsteam. Saksbehandlere fra NAY forteller at et vanlig møte tar omtrent ti til tjue minutter. Tidsbruken i sakene blir tilpasset ut fra kompleksiteten, antall deltagere i møtet, og hvor godt alle parter har forberedt seg med enten å skrive eller lese seg opp på saksfremlegget.

Fra registreringsskjemaene ser vi at den oppgitte gjennomsnittstiden fra veilederne på møter er omtrent 23 minutter, mens saksbehandlerne oppgir at de i snitt varer rett under 21 minutter. De lengste møtene har vart i overkant av en time, mens det korteste er gjort unna på under fem minutter.

I registreringsskjemaene anslo saksbehandlerne at de bruker 18,8 minutter på å forberede seg på møtene i løsningsteam. Veilederne oppga at de i gjennomsnitt brukte 67,1 minutter. I og med at det er veilederne som tar initiativ til møtet og forbereder saken ved å skrive saksfremlegget, er det ikke overraskende at det er de som bruker lengst tid på forberedelser til møtet.

Funn fra intervjuene tyder på at veilederne i noen tilfeller fryktet at løsningsteam ville være et tidkrevende tiltak. De så for seg at saksfremlegget ville representere merarbeid og økt tidsbruk. Evalueringsskjemaene viser at veilederne bruker tid på forberedelser, faktisk over én time. Tilbakemeldingene tyder imidlertid på at tidsbruken anses som håndterlig og en god investering. Dette skyldes at møtene i løsningsteam gir veilederne en plan for det videre arbeidet, slik at de kan arbeide mer målrettet for å finne frem til/etterspørre bedre dokumentasjon på arbeidsevne, behandling og/eller tiltak, for å iverksette et riktigere tiltak eller mer adekvat behandling.

Vi har ikke målt tidsbruk på etterarbeid etter løsningsteam, altså tiden det tar å utarbeide referatene. Vi har ikke fått indikasjoner på at disse er veldig tidkrevende å utarbeide. Intervjuene tyder på at referatene er nyttige for veileder, og referatene kan bidra til en enklere saksbehandling for NAY når uføresøknaden senere kommer.

Det er stor enighet blant personer med lederroller, som vi har intervjuet, at løsningsteam ser ut til å være vel investert tid. Fagutviklere i Nav som vi har snakket med, vurderer at løsningsteam er «tidsbesparende sånn i det store og hele»:

Tror det fører til mindre tidsbruk, mindre frem og tilbake, kortere prosesser, mindre uklarhet.

Selv om det tar litt tid å lage saksfremlegget, mener disse fagutviklerne at denne tidsbruken ikke er bortkastet.

En avdelingsleder i NAY som vi har snakket med, vurderer også at det er mye å vinne på sikt ved å bruke løsningsteam:

Når saken kommer inn, er den klar til å saksbehandles. (...) Gevinsten [av løsningsteam] vil komme etter en stund – når saken kommer inn.

Samtidig tar NAY forbehold om at saker som har vært i løsningsteam foreløpig i liten utstrekning har vært behandlet som uføresøknader, og at de derfor ikke kan slå fast at løsningsteam er tidsbesparende mht. saksbehandlingstid for uføresaker.

4.5 Bedre søknadsprosess for bruker?

Ett av formålene med løsningsteam er å oppnå bedre brukertilfredshet, en forutsigbar søknadsprosess for bruker, og at flere får rett ytelse til rett tid. Bedre brukertilfredshet kan oppnås gjennom at brukerne opplever mer og bedre involvering i sin egen sak eller at brukerne får større forståelse for vedtaket på en søknad om uføretrygd.

Selv om brukerne samtykker til at saken deres diskuteres i løsningsteam, har de ellers liten innsikt i møtene. De vet heller ikke hvordan løpet ville vært uten bruk av løsningsteam. Vi har ikke intervjuet brukere av denne grunn, men spurt veilederne hvilket inntrykk de har av brukereffekter av løsningsteam.

Intervjuene med veiledere viser at veilederne bruker løsningsteam på minst tre måter overfor brukerne: Noen bruker løsningsteam som en støtte overfor krevende brukere, slik at de kan henvise til vurderingen fra instansen som er et nivå over, når saken ikke ser ut til å utvikle seg slik brukeren selv ønsker. Andre veiledere bruker løsningsteam til å trygge nervøse brukere, sånn at de skal få større sikkerhet for at saken deres er i gode hender og at Nav ivaretar deres interesser. En siste gruppe brukere kan veiledere vegre seg for å bruke løsningsteam overfor i det hele tatt. Det gjelder brukere som kan tenkes å bli veldig stresset av at noen andre må se på saken deres. I slike tilfeller tenker enkelte veiledere at de heller får belyse saken internt på andre måter enn å ta dem til løsningsteam. Dette ser imidlertid ikke ut til å være et utbredt problem.

Brukerne får informasjon om, og må samtykke til, at saken deres drøftes i løsningsteam. Overordnet gir veilederne uttrykk for at de aller fleste brukere synes det er greit at saken løftes til løsningsteam hvis det kan bidra til avklaring av en usikker fremtid. En veileder uttrykker det sånn: «Jeg vet at alle, fra ungdom til mann 50 og kvinne med sammensatte plager, de er så stresset over prosessen, og avklaringer er utrolig viktig for de».

Veilederne forteller at de har ulike erfaringer med hvordan brukerne forstår konseptet løsningsteam, men at de aller fleste er positive. En utfordring som har gått igjen er hvordan veilederne skal forklare Navs organisering og dermed grunnen til de skal ta opp saken med saksbehandlerne. Dette har allikevel stort sett blitt godt tatt imot når de har forklart det. Når det gjelder brukere med rusproblemer forteller veilederne at noen av disse ofte ikke har kapasitet til å fullt ut ta innover seg hva det vil si å ta opp en sak i løsningsteam, men at brukerne stoler på at veilederne vil deres beste.

Brukerperspektivet er også drøftet i intervjuene i form av effekter av løsningsteam for oppklaringer og saksbehandling og dermed ikke bare ved at brukerne får mer innsikt i egen sak.

I den grad veiledere som har brukt løsningsteam har sagt noe om det i intervjuer, er deres oppfatning at løsningsteam er «en god investering i brukers sak». Løsningsteam bidrar til at «vurderingene og kvaliteten blir så god som mulig, så tidlig som mulig». Ettersom veiledere skal innhente samtykke fra brukerne før de tar opp saken deres i løsningsteam, bidrar løsningsteam til åpenhet overfor bruker om lovpålagte saksbehandlingsprosesser i NAY.

Et møte i løsningsteam kan føre til at veileder og bruker anbefales å ta en nyrunde med dokumentasjon, behandling og/eller utprøving av tiltak. Det er imidlertid ingen grunn til å anta at det vil være verre å måtte ta en slikrunde *før* søknad om uføretrygd sendes inn, enn etter. Løsningsteam kan også føre til at veilederne får bekreftet fra NAY at brukeren er tilstrekkelig avklart. Da unngår man at kompliserte og vanskelige saker blir liggende fordi veilederen ikke vet hvordan veien videre bør være. For brukere er det ikke ønskelig å ha saken sin liggende uten avklaring.

Nav unngår også, ifølge veilederne, å «påføre brukerne mer belastning med å kjøre de gjennom tiltak for å være på den sikre siden».

4.5.1 Analyse av brukertilfredshet

For å måle brukertilfredshet med løsningsteam, har vi valgt å bruke data fra Navs personbrugerundersøkelse. Vår hypotese er at kompetansedeling som følge av løsningsteam kan komme alle brukere ved forsøkskontorene til gode. Når veilederne drøfter saker i løsningsteam, bidrar dette til en generell kompetanseheving og innsikt i NAYs vurdering og arbeidsmåter, som ikke bare anvendes i den konkrete saken, men også kan komme til bruk i andre, liknende saker. Dersom kompetansen også spres på kontoret mellom veiledere, uformelt eller mer systematisk, vil dette også bidra til en økt generell kompetanse på uføresøknader, noe som gir brukerne bedre opplevelser i form av økt forståelse og økt tillit til Nav. Vi har derfor undersøkt effekter på kontornivå blant forsøkskontorene.

Vi sammenlikner utviklingen i forsøkskontorene med kontrollkontorer som tilhører samme NAY-enhet. Analysen baserer seg på brukeres opplevelse av ni ulike aspekter ved deres tilfredshet med Nav. Utvalget er brukere som har søkt uføretrygd og besvart undersøkelsen. Respondentenes oppfatninger er gitt som en tilfredshetsskår fra 1-6, og som deretter er summert for forsøks- og kontrollgruppene. Forsøksgruppene er Nav-kontorene som deltar i forsøket, og kontrollgruppen er Nav-kontorer som tilhører samme NAY-enhet som forsøkskontorene.⁸

Vi presenterer først resultater for to ulike definisjoner av forsøks- og kontrollgruppen. Definisjon 1 er alle forsøks- og kontrollgruppene i forsøket. I definisjon 2 har vi kun inkludert forsøks- og kontrollgruppene fra NAY Trondheim.

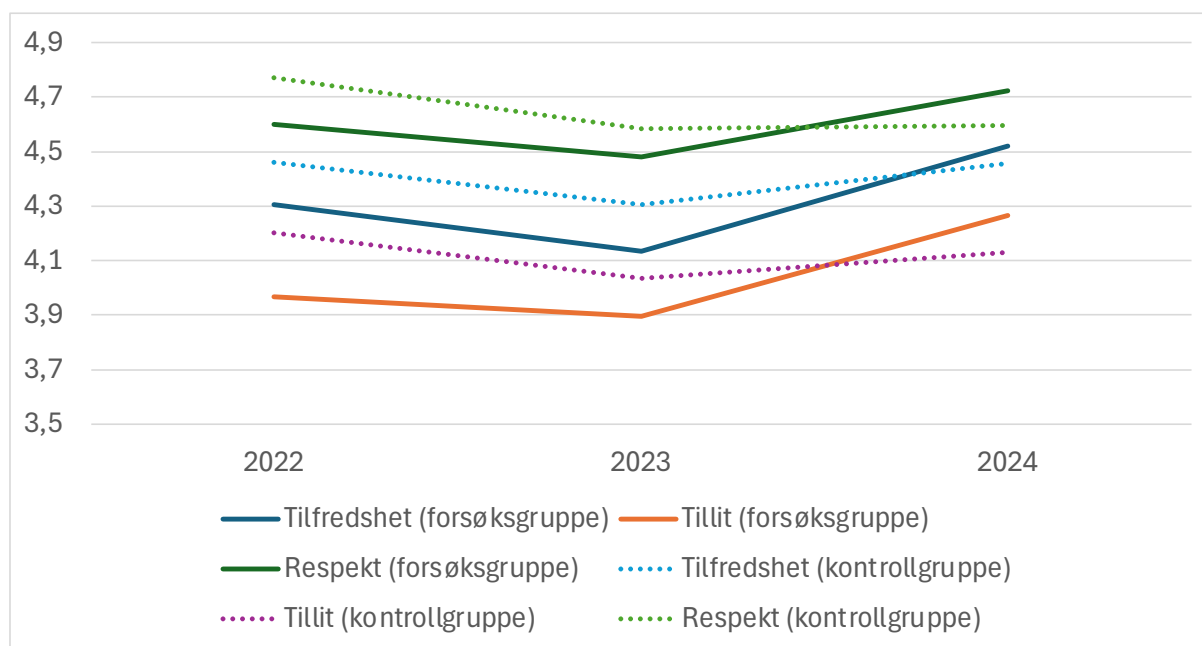
Tilfredshet, tillit og respekt

Figur 4-2 viser svarene fra personer som har søkt uførepensjon i alle forsøks- og kontrollkontorene på tre spørsmål som handler om generell tilfredshet til Nav, tillit til Nav og om de føler at de blir møtt med respekt fra Nav. Spørsmålsformuleringene er:

⁸ Mer detaljert beskrivelse av Personbrugerundersøkelsen, målgruppen og forsøks- og kontrollgruppene finnes i metodebeskrivelse, avsnitt 2.3.

- Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med Nav, helhetlig sett? («Tilfredshet» i figuren)
- Hvor stor eller liten tillit har du til Navs arbeid i sin helhet? («Tillit» i figuren)
- Hvor enig eller uenig er du i følgende om Nav? Jeg blir møtt med respekt fra Nav («Respekt» i figuren)

Figur 4-2 Vurdering av tilfredshet, tillit og respekt (1-6) – kontroll og forsøksgrupper. **Definisjon 1** 2022-2024



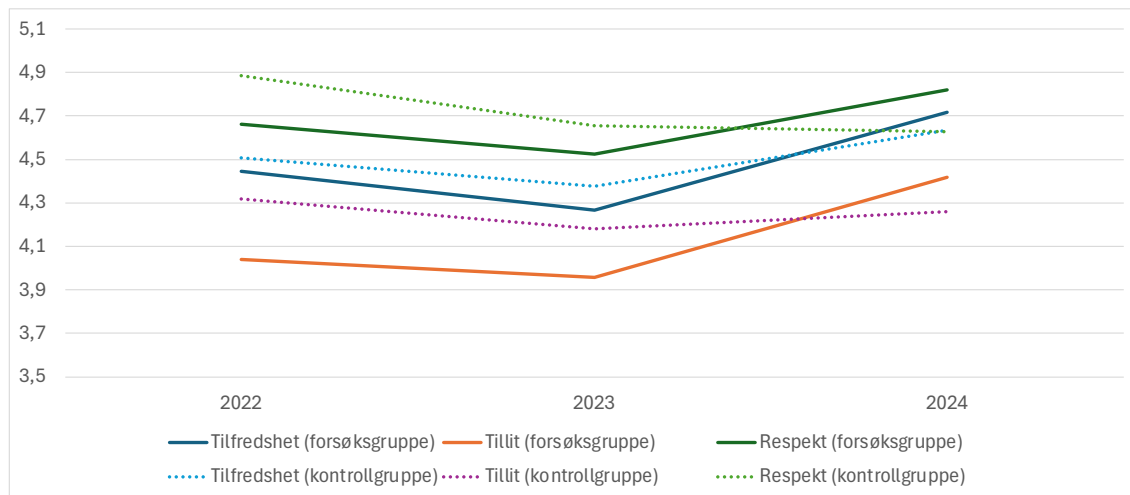
Resultatene tyder på at oppfatningene blant respondentene fra forsøkskontorene, samlet sett, har utviklet seg i mer positiv retning gjennom forsøksperioden enn respondentene fra kontrollgruppen. Det har vært en særlig positiv utvikling i opplevelse av tillit blant brukerne i forsøksgruppen, men også deres oppfatning av å bli møtt med respekt oppnår en høyere skår etter at løsningsteam ble innført.⁹ Generell tilfredshet øker også mer blant uføresøkere i forsøksgruppen enn i kontrollgruppen. Det er imidlertid for stor usikkerhet til å konkludere med at utviklingen i forsøks- og kontrollgruppen er systematisk forskjellig.

Vi har gjort en egen analyse der vi har tatt ut Oslo-kontorene og kontorene fra Innlandet (definisjon 2). Begrunnelsen for å ta ut Oslo-kontorene er at forsøket hadde virket i kort tid før Personbrukerundersøkelsen ble gjennomført (mai-juni 2024). Vi mener det ikke er grunn til å anta at løsningsteam skulle påvirke Oslo-brukernes oppfatninger om Nav på en såpass kort periode (ca 1-2 måneder). Vi har også utelatt kontorene som inngår i Sykefraværssenter Innlandet. Begrunnelsen er at SYFO-senter følger opp sykmeldte, og at sakene som meldes inn til løsningsteam skiller seg fra saker fra de andre kontorene. I tillegg er sykefraværssenter Innlandet en egen enhet, adskilt fra kontorene som brukerne søker til. Vi mener derfor at det ikke er riktig å anta en brukereffekt på kontornivå av løsningsteam for Innlandskontorene. I det videre presenterer vi resultater for bare denne gruppen av forsøkskontorer (definisjon 2).

⁹ Difference in difference-modell viser statistisk signifikant forskjell i utviklingen i spørsmål om tillit og respekt mellom forsøks- og kontrollgruppe før og etter implementering av løsningsteam.

Figur 4-3 viser de samme spørsmålene som forrige figur, men altså hvor kun forsøkskontorene fra Trøndelag og Vestland (definisjon 2), og kontrollkontorene tilhørende NAY Trondheim er inkludert.

Figur 4-3 Vurdering av tilfredshet, tillit og respekt (1-6) – kontroll- og forsøksgrupper. **Definisjon 2** 2022-2024



Figuren viser en tydelig mer positiv utvikling etter implementeringen av forsøket (2023 til 2024) i forsøks- enn i kontrollkontorene. Klarest er forskjellen i utviklingen for respekt og tillit. Når det gjelder den generelle tilfredsheten, er denne også bedret i forsøksperioden blant kontrollkontorene som tilhører NAY Trondheim, og selv om utviklingen i forsøkskontorene er sterkere, kan vi ikke konkludere med at utviklingen er signifikant forskjellig.

Rettigheter, informasjon og samordning

Personbrugerundersøkelsen inneholder også spørsmål om respondentene er enig eller uenig i påstander om at:

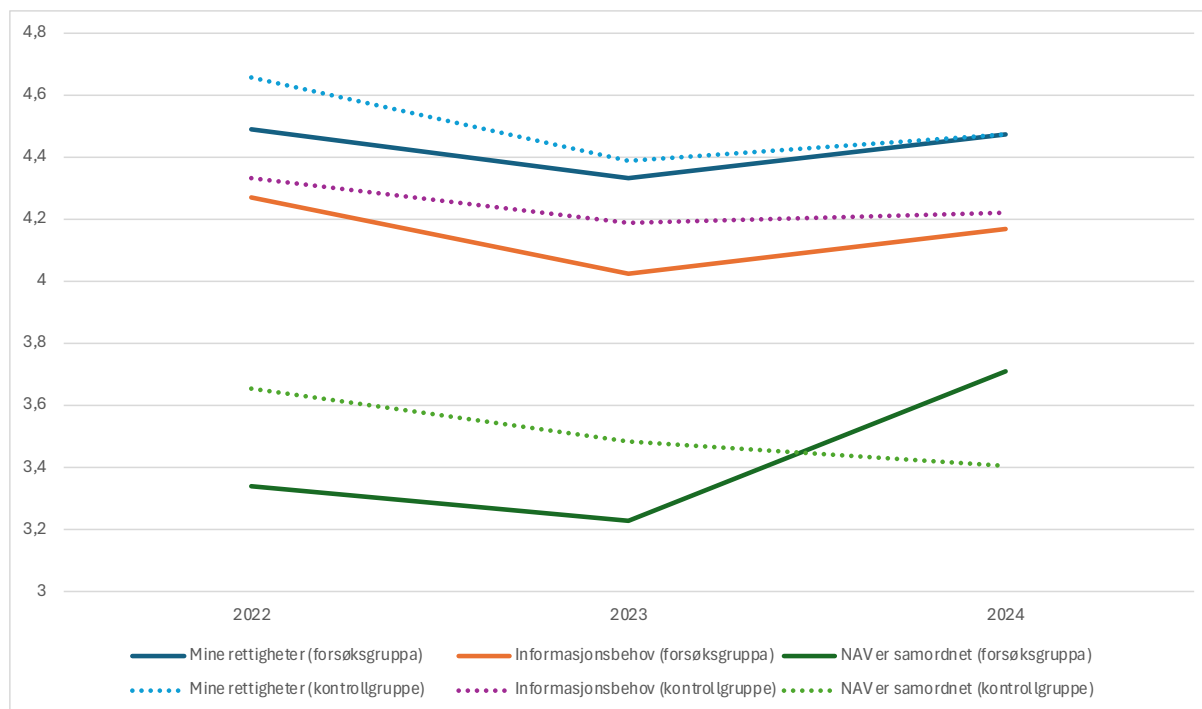
- Nav ivaretar mine rettigheter («Mine rettigheter» i figuren)
- Jeg får informasjon jeg har behov for («Informasjonsbehov» i figuren)
- Ulike enheter i Nav er godt samordnet («Nav er samordnet» i figuren)

Slik vi vurderer det, er alle disse spørsmålene relevante aspekter i forsøket. Mens ivaretagelse av rettigheter måler en generell holdning, er god informasjon fra Nav til bruker, og samordning mellom enheter i Nav, særlig aktuelle mål for løsningsteam.

Under viser vi resultater for forsøkskontorene i Trøndelag og Vestland (definisjon 2), se Figur 4-4.

Figur 4-4

Vurdering av om 1) Nav ivaretar mine rettigheter, 2) Jeg får informasjon jeg har behov [for] og 3) Ulike enheter i Nav er godt samordnet. (1-6).
Definisjon 2 2022-2024



Resultatene viser at respondentene i forsøkskontorene (definisjon 2) har hatt en gjennomsnittlig positiv utvikling hvis vi sammenlikner perioden før og etter innføringen av løsningsteam. Det samme finner vi kun for spørsmålet om *rettigheter* for kontrollkontorene. Respondentenes oppfatning om samordning mellom ulike enheter i Nav er markant forskjellig før og etter innføringen av løsningsteam, og er signifikant på 1 prosent nivå. Resultatene for *rettigheter* og *informasjonsbehov* er for usikkert til å trekke sikre konklusjoner på tvers av forsøks- og kontrollkontorer.

Behandling, informasjon og samarbeid om uføresøknad

I forbindelse med forsøket med løsningsteam har Nav inkludert tre spesifikke spørsmål om uføresøknaden som en del av personbrukerundersøkelsen. Respondentene har blitt spurt om:

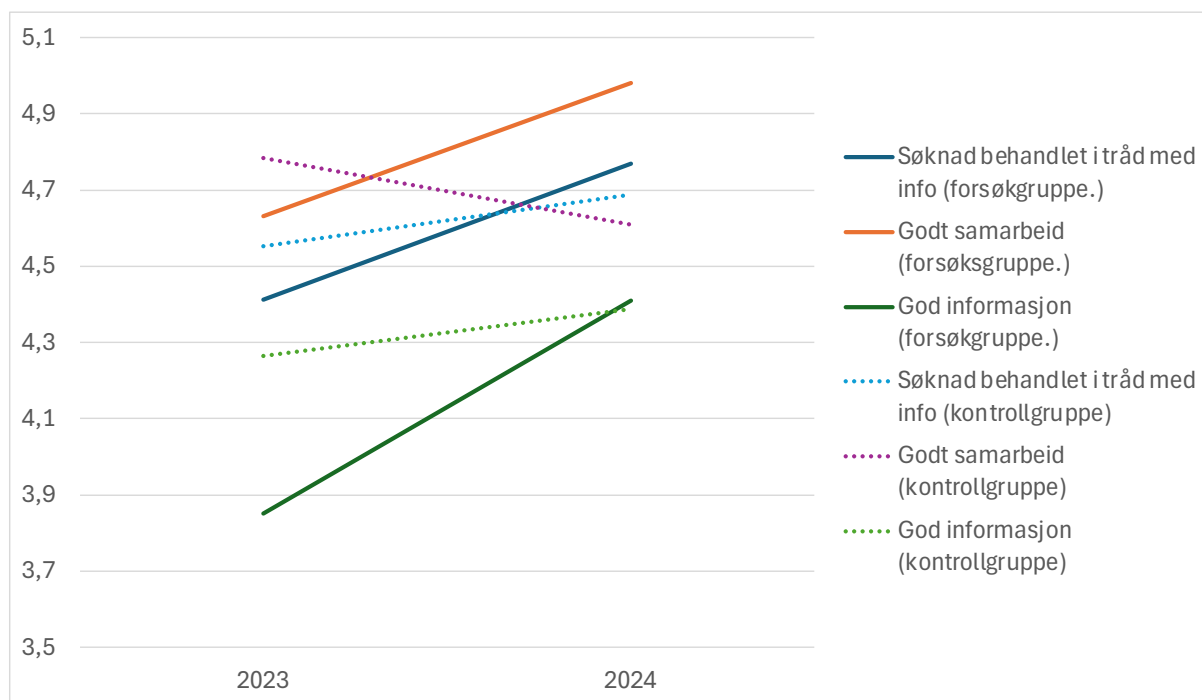
Hvor uenig eller enig er du i følgende når det gjelder søknaden om uføretrygd?

1. Søknaden har blitt behandlet slik som veileder ved Nav-kontoret sa/forklarte
2. Jeg har hatt et godt samarbeid med veileder ved Nav-kontoret i forbindelse med søknaden
3. Jeg har fått god informasjon fra Nav underveis i forbindelse med søknaden

Svarfordelingen for kontorene i Trøndelag og Vestland (definisjon 2) og kontrollkontorene er gjengitt i figuren under.

Figur 4-5

Vurdering av om 1) Søknaden har blitt behandlet slik som veileder ved Nav-kontoret sa/forklarte 2) Jeg har hatt et godt samarbeid med veileder ved Nav-kontoret i forbindelse med søknaden, 3)Jeg har fått god informasjon fra Nav underveis i forbindelse med søknaden (1-6) – **Definisjon 2 2023-2024**



Figur 4-5 viser resultatene for utviklingen fra 2023 til 2024. Resultatene viser en positiv utvikling, særlig for spørsmålene om *informasjon* og *samarbeid*. For spørsmålet om søknad er behandlet i tråd med informasjonen fra veileder er utviklingen positiv i både forsøks- og kontrollgruppen, og vi kan ikke konkludere om det er en systematisk forskjell i utvikling.

Drøfting av funn fra personbrugerundersøkelsen

Våre analyser basert på ni spørsmål i personbrugerundersøkelsen tyder på en systematisk forskjell i tilfredshet mellom brukere fra forsøks- og kontrollkontorer før og etter innføring av løsningsteam ved forsøkskontorene i Trøndelag og Vestland. Dette er kontorene som har vært lengst med i forsøket, og det er disse kontorene som har brukt løsningsteam mest.

For de faste spørsmålene i personbrugerundersøkelsen har det vært en særlig positiv utvikling for brukernes generelle tillit til Navs arbeid, og oppfatning om samordning mellom enheter i Nav, blant personer som har søkt uføretrygd i forsøkskontorene. For spørsmålene om uføresøknader som ble inkludert i brukerundersøkelsen fra 2023, ser vi positive utslag på brukernes oppfatning om samarbeid med Nav-veileder i forbindelse med uføresøknaden, og informasjon i forbindelse med uføresøknaden.

Samtidig viste vi i kapittel 3.5 at løsningsteam brukes i en liten andel av det totale antallet uføresaker. Intervjuene ved forsøkskontorene viser også at kunnskap og kompetanse i liten grad er delt på en systematisk måte på kontorene. Vi finner at det har vært en del uformell deling av kunnskap, og dette kan ha bidratt til en generell kompetanseheving på kontorene – men altså ingen systematisk kunnskapsdeling på kontornivå. Slik vi tolker det, tror vi ikke de positive brukereffektene i sin helhet kan tilskrives løsningsteam og kompetanseheving på kontoret som tiltaket har medført. I tillegg er det sånn at saksbehandlingstiden for søknader om uføretrygd er omtrent seks måneder, og det er

derfor sannsynlig at gevinstene ved forsøket når det gjelder forhold som brukererfaring, først blir synlige etter noe tid. Vi antar at effekter på brukernivå også kan skyldes en forsøkseffekt. Det vil si at kontorene kan ha hatt ekstra oppmerksomhet på uføreområdet som en konsekvens av å være med i forsøk med løsningsteam. Det kan også være andre initiativer og tiltak som har bidratt til økt brukertilfredshet ved forsøkskontorene.

4.5.2 Saksbehandlingstid for uføresaker

Har løsningsteam også positive effekter for bruker hvis *kvaliteten* på arbeidet som veileder gjør med avklaring, øker, og *tid* brukt til avklaring reduseres, med den konsekvens at saksbehandlingen i uføresaker blir mer effektiv? Blir sakene «bedre» utredet, sånn at saksgangen i saker om uføretrygd går fortere, når saken først sendes inn?

Ja, dette sitatet peker i den retning:

Saker som har vært i løsningsteam, kan være lettere å lande fordi man ser at noe er vanskelig eller utfordrende, men at man nå kan se at alt er sjekket fra før av. Samtalereferatet støtter opp under beslutningen om vedtak og støtter saken. Et møte i løsningsteam kan ha en konklusjon som er lett å sjekke om er blitt fulgt opp.

Samtidig ser det også ut til at det videre arbeidet som veileder må gjøre overfor bruker kan bli lettere, selv om saken ikke er klar for søknadsbehandling ennå: «Vi ser at sakene som tas opp i løsningsteam, ofte blir raskt håndtert av veilederne, fordi de har fått beskjed om akkurat hva som mangler». I enkelte tilfeller har saksbehandlerne i NAY prioritert behandling av saker som har vært i løsningsteam, både fordi de kjenner saken fra før og vet at den er «klar», og fordi de har ønsket å følge opp disse sakene overfor kontorene.

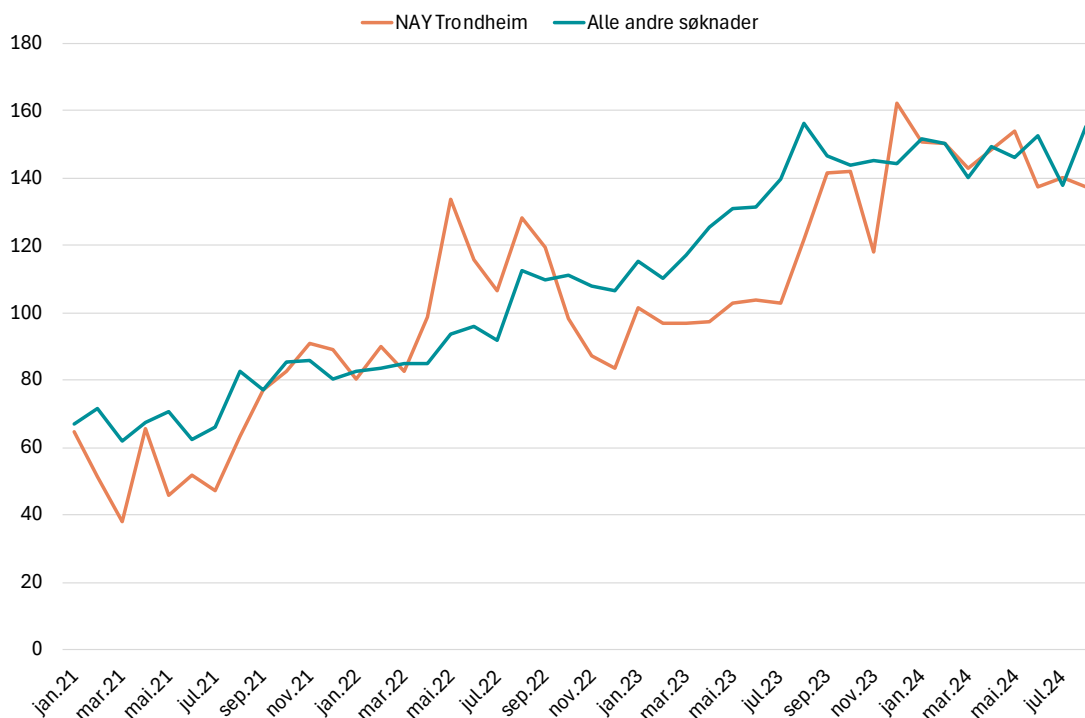
Vi har sett på Navs egen statistikk over saksbehandlingstid i uføresaker. Dersom vi går noen år tilbake i tid, har denne økt på landsbasis – fra 2-3 måneder i 2021 til rundt 6 måneder i 2023-24. Økningen har sammenheng med økt inngang på krav om uføretrygd. Tilgangen til uføretrygd styres igjen av antall AAP-saker, som også har økt de siste årene. Variasjonen i AAP-saker skyldes hovedsakelig regelverksendringer, i tillegg til at saker som hadde blitt forlenget som følge av koronapandemien nådde maksdato. Som følge av koronapandemien var overgangen fra AAP til uføretrygd noe lavere i 2021 enn årene før. AAP-mottakere som nærmet seg slutten av AAP-perioden fikk forlenget den på grunn av midlertidige endringer i AAP-regelverket under koronakrisen.

I tillegg til økt antall uføresøknader, kan økningen i saksbehandlingstid skyldes antall saksbehandlere på uføreområdet og prioritering av oppgaver. For eksempel kan arbeidet med gjenopptak av feilsaker ha betydning for saksbehandlingstiden for uføresøknader.¹⁰

Figur 4-6 viser utviklingen i hele denne perioden for søknader som er behandlet ved NAY Trondheim og i resten av landet. Vi ser at NAY Trondheim skiller seg noe ut, med en lenger gjennomsnittlig saksbehandlingstid tidlig i 2022, men lavere enn landsgjennomsnittet i perioden fra høsten 2022 og omtrent til tidspunktet for implementeringen av forsøket.

¹⁰ Se <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2023-2024/dok15-202324-1514-vedlegg.pdf>

Figur 4-6 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for uføresøknader. Søknader behandlet ved NAY Trondheim og øvrige NAY-er. Antall dager.



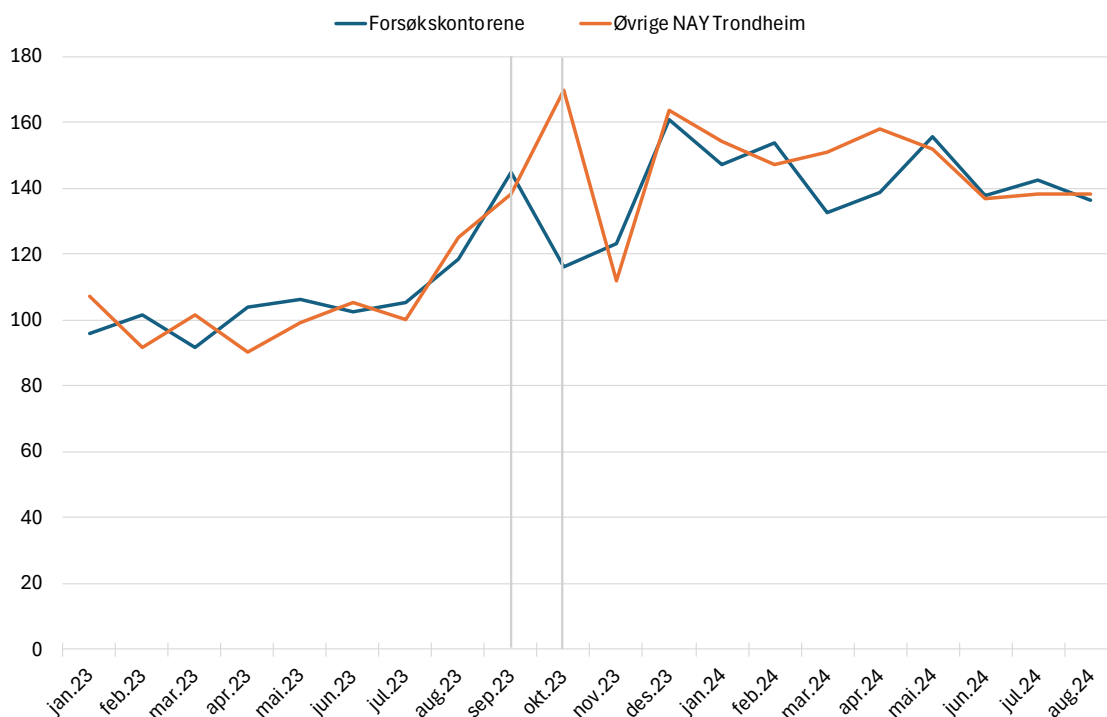
Som beskrevet i kapittel 2, ønsket vi å belyse hvorvidt utviklingen i saksbehandlingstider ved forsøkskontorene har vært annerledes etter at de kom med i forsøket enn utviklingen ved andre kontorer som søker til NAY Trondheim. De aktuelle kontorene kom med i forsøket i september-oktober 2023. De fleste saker kommer til løsningsteam før det er søkt, og vil deretter ha vedtakstidspunkt noen måneder etter at søknad eventuelt er sendt. Dersom løsningsteam har påvirket saksbehandlingstiden, ville vi dermed ikke kunne observere det før etter noen måneder.

I Figur 4-7 viser vi utviklingen i saksbehandlingstid fra januar 2023 ved forsøkskontorene og andre saker ved NAY Trondheim. Vi ser at utviklingen var svært parallell i tiden før innføringen av løsningsteam, noe som tyder på at det ikke var systematiske forskjeller mellom kontorene før forsøket startet. I oktober 2023 skilte saksbehandlingstiden ved forsøkskontorene og andre kontorer seg markant fra hverandre – ved at sakene ved forsøkskontorene fikk kortere saksbehandlingstid mens de andre sakene som ble behandlet av NAY Trondheim fikk lenger saksbehandlingstid.

Dette kan trolig være en effekt av at et forsøk ble igangsatt. Allerede fra november var saksbehandlingstiden i de to gruppene lik, og har siden det skilt seg lite fra hverandre. Et unntak er mars-april 2024, da saker ved forsøkskontorene hadde noe kortere saksbehandlingstid enn saker ved de andre kontorene.

Det er relativt få saker som har vært oppe i løsningsteam. Det betyr at endringen i saksbehandlingstid for disse sakene måtte være stor for at vi skulle se noen endring i gjennomsnittet for alle uføresøknader ved kontorene som helhet. En hypotese har imidlertid vært at innføringen av løsningsteam vil føre til økt kompetanse blant aktuelle veiledere ved kontoret, noe som igjen kunne forventes å føre til kortere saksbehandlingstid for alle søknader. Utviklingen i saksbehandlingstiden tyder imidlertid ikke på at det har skjedd.

Figur 4-7 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for uføresøknader. Søknader behandlet ved NAY Trondheim, for forsøkskontorene og øvrige kontorer. Antall dager.



4.6 Oppsummering og vurdering av gevinster

I innledningen til denne rapporten (del 1.4.2) er kriteriene for måloppnåelse for forsøket med løsningsteam delt inn i tre områder. Disse områdene har vi sett nærmere på i del 4. Vi så først på kvaliteten i avklarings- og søknadsprosessen i delene 4.1, 4.2 og 4.3. Deretter så vi på effektiviteten, i form av tid og ressursbruk i forvaltningen, i del 4.4, og vi på konsekvenser for brukerne i del 4.5.

Vi har undersøkt *kvaliteten* i avklarings- og søknadsprosessen frem mot en mulig søknad om uføretrygd ved å intervjuer aktører med erfaring fra løsningsteam, altså saksbehandlere hos NAY og veiledere i Nav, fagutviklere og ledere. Vi har også undersøkt kvaliteten gjennom det elektroniske registreringsskjemaet som veiledere og saksbehandlere skulle fylle ut etter hvert møte i løsningsteam.

Analyse av intervjudata og registreringer viser at både NAY og Nav er tilfredse med kvaliteten på avklarings- og søknadsprosessene i saker som drøftes i løsningsteam. Aktørene mener for det første at løsningsteam bidrar til at de får en plan for videre håndtering av saken. Løsningsteam bidrar altså til å bringe saken videre.

Analysene viser for det andre at både Nav og NAY får bedre forståelse og innsikt i sakene og i hverandres perspektiver, situasjoner og ulike ståsteder. I tillegg blir sakene som tas inn til løsningsteam, bedre opplyst. Aktører fra både NAY og Nav peker på at gjensidig respekt mellom aktørene som deltar i løsningsteam, er en viktig suksessfaktor.

For det tredje viser analysene at både Nav og NAY mener at ordningen med løsningsteam legger til rette for kompetanseoverføring. Kompetanse knyttet til

saksbehandling av uføresaker og krav til uføresøknader overføres fra NAY til Nav, og kompetanse om helhetlige brukersituasjoner og kompleksiteten i enkeltsaker formidles fra Nav til NAY. Begge parter peker på at ordningen med løsningsteam også i høy grad kan og bør brukes aktivt i intern kompetanseoverføring hos henholdsvis NAY og hvert kontor. Men her er det en del å gå på med hensyn til å få på plass rutiner og praksiser både hos NAY og på kontorene.

Vi har videre undersøkt hvor effektiv ordningen med løsningsteam ser ut til å være. Analysene vi har gjennomført om tidsbruk, basert på aktørenes egne registreringer, viser at det er stor variasjon i hvor lenge et møte i løsningsteam normalt varer. Det kan dreie seg om alt fra fem minutter til over en time. Det vanligste ser ut til å være ca. 20 minutter.

Vi ser videre at saksbehandlerne i gjennomsnitt bruker ca. 20 minutter på å forberede seg til møtet. Ut fra intervjuene forstår vi det slik at saksbehandlerne forbereder seg på et møte i løsningsteam på samme måten som når de skulle saksbehandle en ordinær søknad om uføretrygd. Veilederne bruker betydelig lengre tid på forberedelsene til hvert møte i løsningsteam, gjerne godt over en time. Analysene viser også at løsningsteams maler for saksfremlegg fungerer godt. Arbeidet med å gjøre en sak klar for løsningsteam blir også mindre arbeidskrevende når en veileder har hatt et par møter i løsningsteam og har lært seg hvordan rutinene for løsningsteam fungerer.

Intervjuene viser tydelig at tid brukt til forberedelser til og møter i løsningsteam, anses som vel anvendt tid. Sakene som tas til løsningsteam, er saker der veileder står fast. I stedet for å la slike saker bli liggende, er løsningsteam en mulighet til å få saken videre. Løsningsteam fører til at veileder kan be om at bruker gjennomfører nye/flere tiltak eller gjennomgår ny/mer behandling. Evt. kan løsningsteam avdekke at det er behov for ny/bedre dokumentasjon på gjennomførte tiltak, gjennomgått behandling eller medisinske forhold hos brukeren. I en del tilfeller kan også saksbehandler gi klarsignal til at bruker kan sende inn søknad om uføretrygd.

I gevinstpotensialet til løsningsteam ligger også at brukers opplevelse og prosess knyttet til søknad om uføretrygd kan bli bedre. Intervjuene tyder på at veilederne synes de kan gi bedre og mer presis informasjon til brukerne etter å ha drøftet saken i løsningsteam. Våre analyser av data fra Navs personbrugerundersøkelse viser at brukerne ved kontorer som har brukt løsningsteam er mer tilfredse enn ved kontrollkontorene, men vi er usikre på om effekten på brukernivå kan tilskrives innføringen av løsningsteam.

5 Bør løsningsteam oppskaleres?

I prosjektet har vi studert implementeringen av løsningsteam, samt hvilken nytte løsningsteam har for de involverte aktørene. Vi har også belyst tidsbruk og brukereffekter, i den grad vi har informasjon om dette.

Oppsummert finner vi at

- Løsningsteam er implementert ved forsøkskontorene slik hensikten var
- Bruken av løsningsteam er noe lavere enn forventet
- Både veiledere ved Nav-kontorene og saksbehandlere i NAY er svært fornøyde med løsningsteam
- Løsningsteam bidrar til bedre felles forståelse av roller og oppgaver i henholdsvis Nav-kontor og NAY
- Løsningsteam bidrar til kompetanseheving i både Nav og NAY
- Løsningsteam bidrar til at veileder får en plan for det videre arbeidet med saken som drøftes i løsningsteam, og en avklaring av hva som er riktig neste steg
- Det medgår tid til forberedelse og gjennomføring av løsningsteam, men vår informasjon tilsier at denne tiden vil spares inn i de aller fleste saker
- Løsningsteam bidrar til at veileder bedre kan forklare søknadsprosessen og hva som skal til for å få innvilget uføretrygd, for bruker
- Vi finner positive brukereffekter ved forsøkskontorene, men er usikre på i hvilken grad disse kan tilskrives løsningsteam
- Vi finner ingen endring i saksbehandlingstid for uføresøknader fra forsøkskontorene.

I de neste punktene presenterer vi en samfunnsøkonomisk drøfting av ordningen med løsningsteam, samt våre anbefalinger for oppskalering av ordningen.

5.1 Samfunnsøkonomisk drøfting

I samfunnsøkonomiske analyser av tiltak skal alle virkninger vurderes, og positive og negative virkninger samt kostnader skal veies opp mot hverandre. I den grad det er mulig, skal virkningene tallfestes, helst i form av en kroneverdi. Hvis dette ikke er mulig, bør effektene drøftes ut fra hvor sterke de er, hvor mange som påvirkes og hvor viktig effekten er.

Vi har analysert om løsningstid påvirker:

- Tids-/ressursbruk i forvaltningen
- Saksbehandlingstid
- Brukeropplevelse/-tilfredshet
- Kompetanseoppbygging

Man kan også tenke seg at løsningsteam bidrar til mer treffsikker behandling av sakene. Dette er ikke direkte belyst i vår analyse.

Vi vil her oppsummere hovedfunn og drøfte betydningen av de mulige effektene.

Ressursbruk i forvaltningen

I avsnitt 4.4 gjenga vi svar fra veiledere og saksbehandlere i NAY om tidsbruk knyttet til løsningsteam, fordelt på selve møtet og forberedelse til møtet. Både veilederne og saksbehandlerne oppga at løsningsteam-møtene i gjennomsnitt varer i vel 20 minutter. I de fleste møtene har det vært tre personer til stede – veileder, saksbehandler og observatør. Total tidsbruk på selve møtet er altså i overkant av en time. Veilederne brukte

67 minutter til forberedelse, mens saksbehandlerne oppga 18 minutter. I sum blir det om lag 2,5 timer per sak. Vi har ikke målt tidsbruk til etterarbeid.

Navs årsrapport for 2023 viser at driftsutgiftene per årsverk var nær 1,2 mill. kr. Antar man at et årsverk tilsvarer 1 865 timer og at 60 prosent av arbeidstiden brukes på kjerneoppgaver, blir kostnaden per time brukt på kjerneoppgaver om lag 1 000 kroner. Tidsbruk på løsningsteam kan anslås til ca. 2 500 kr. per sak.

Dette anslaget må regnes som en øvre grense for merkostnaden knyttet til (gjennomsnittlig) bruk av løsningsteam: Den nevnte tidsbruken vil ikke komme i tillegg til, men vil helt eller delvis erstatte annen tidsbruk på saken, og man kan heller ikke utelukke at bruk av løsningsteam reduserer tidsbruk i disse sakene. Anslaget over er derfor bare egnet til å illustrere mulig størrelsesorden for denne virkningen.

Saksbehandlingstid

Vi har ikke grunnlag for å konkludere om løsningsteam påvirker saksbehandlingstiden. Saksbehandlingstiden kan oppfattes som viktig for brukeren: Så lenge saken ikke er avgjort, vil brukeren kunne oppleve en usikkerhet om egen situasjon og mangel på kontroll. Vi ser ikke mulighet for å tallfeste denne faktoren innenfor perioden løsningsteam har fått virke, og med det antall saker som har vært del av forsøket.

Brukeropplevelse/-tilfredshet

I avsnitt 4.5 viste vi at løsningsteam kan se ut til å ha positive virkninger på brukertilfredshet. Samtidig er bare en liten andel av uføresakene i forsøkskontorene drøftet i løsningsteam. Kontorene oppgir heller ikke å ha drevet systematisk deling av kunnskap fra løsningsteam. Vi er derfor usikre på i hvor stor grad de positive virkningene i brukertilfredshet kan tilskrives løsningsteam. Ut fra hva veilederne forteller og vår kunnskap om hvordan løsningsteam fungerer, antar vi likevel at løsningsteam bidrar til bedre brukertilfredshet – og at dette kan slå mer ut på sikt, etter hvert som ordningen med løsningsteam har fått virke en stund og bidratt til kompetanseheving og kunnskapsdeling på kontorene.

Vi har ikke grunnlag for å anslå en kroneverdi på en eventuell forbedring av brukertilfredshet, men anser en slik effekt som viktig.

Kompetanse

I avsnitt 4.3 viste vi at både veilederne i Nav-kontorene og saksbehandlerne i NAY oppfattet at løsningsteam gir en kunnskapsoverføring og økt kompetanse. Dette vil kunne gi seg utslag i riktigere avgjørelser i fremtiden.

Heller ikke denne effekten ser vi grunnlag for å sette en kroneverdi på, men vi oppfatter at effekten er viktig, og svarene i spørreundersøkelsen tyder på at den er sterk.

Færre feilaktige avgjørelser?

Man kan tenke seg to typer feil som veilederne i Nav kan gjøre i saker der uføretrygd er et alternativ:

1. Brukere som burde fått uføretrygd, får arbeidsrettet tiltak eller sosialhjelp. Hvis de ikke kan nyttiggjøre seg tiltaket eller de ikke aktiviseres med sosialhjelp (dvs. at de burde økt uføretrygd med en gang), vil de kunne komme tilbake til ny vurdering av uføretrygd
2. Brukere som burde hatt arbeidsrettet innsats, søker uføretrygd. Dette kan enten føre til at
 - a) de får saken tilbake (avslag fra NAY) eller at
 - b) bruker som kunne kommet i arbeid, får uføretrygd

I alternativ 1 risikerer Nav å bruke ressurser på unødige arbeidsrettede tiltak samt økte forvaltningskostnader i Nav. Sosialhjelp vil vanligvis gi lavere ytelse enn uføretrygd, og det kan dermed oppstå en samfunnsøkonomisk gevinst i form av lavere skattekostnad, men dette vil kunne mer enn oppveies av høyere forvaltningskostnader knyttet til sosialhjelp. For brukeren, vil alternativ 1 trolig oppleves som klart negativt, sammenlignet med tidligere overgang til uføretrygd.

I alternativ 2a vil behandlingen i NAY og veileders og brukerens ressursbruk på søknad om uføretrygd være en unødig kostnad, sammenlignet med om løsningsteam hadde bidratt til å gå videre uten søknad om uføretrygd.

I alternativ 2b vil samfunnet tape fordi brukeren ikke får utnyttet sin arbeidskapasitet. Vi kan illustrere størrelsesordenen på dette tapet gjennom resultater fra den samfunnsøkonomiske analysen i den ferske rapporten «Evaluering av varig lønnstilskudd» (Proba 2024). I rapporten anslår Proba at tildeling av varig lønnstilskudd vil gi en netto samfunnsøkonomisk gevinst på 4 mill. kr. i gjennomsnitt per sak, sammenlignet med tildeling av uføretrygd. Dette illustrerer at en eventuell reduksjon i feil avgjørelser knyttet til vedtak om uføretrygd vil ha langt større betydning enn kostnadene med løsningsteam.

Vi mener det er sannsynlig at løsningsteam vil føre til færre feilaktige beslutninger i vurdering av om en bruker bør søke uføretrygd, men evalueringen er ikke egnet til å fastslå dette.

Konklusjon

Vi mener at en mulig kostnad ved bruk av løsningsteam mer enn oppveies av fordeler i form av

- Kompetanseutvikling ved Nav-kontorene og NAY
- En sannsynlighet for bedre brukeropplevelse på sikt
- En viss sannsynlighet for færre feilaktige beslutninger i vurdering av om en bruker bør søke uføretrygd

5.2 Anbefalinger om oppskalering

Vi anbefaler at løsningsteam videreføres og gjøres tilgjengelig for alle Nav-kontorene. Tiltaket har få kostnader, og våre funn tyder på at det er svært nyttig for Nav-veiledere og at det bidrar til kompetanseheving både på Nav-kontorene og i NAY. I tillegg bidrar tiltaket til en mer forutsigbar og bedre søknadsprosess for bruker. Det er sannsynlig at løsningsteam vil føre til færre feilaktige beslutninger i vurdering av om en bruker bør søke uføretrygd.

Anbefalingen er basert på erfaringene med implementering og måloppnåelse, som redegjort for i kapittel 3 og 4 i denne rapporten. Vi har også sett hen til innovasjonslitteraturen og dens rammeverk for hvordan nye tiltak og løsninger spres (Rogers 2003). Sentrale begreper er universell gjennomførbarhet, tilpasning og kompleksitet og observerbare fordeler (Rønning 2021, s. 92-94). Disse er oppsummert i tabellen under.

Tabell 5-1: Kriterier for beslutning om implementering på nasjonalt nivå

KRITERIER	RELEVANTE SPØRSMÅL OG VURDERINGER
UNIVERSELL GJENNOMFØRBARHET	Tiltaket er mulig å gjennomføre innenfor ulike rammebetingelser, i ulike geografiske områder, og i organisasjoner av ulik størrelse. Er modellen, slik den er gjennomført ved kontorene i forsøket, overførbar til andre kontorer? Lar modellen seg skalere opp, med tanke på universell gjennomførbarhet og behov for tilpasning?
TILPASNING OG KOMPLEKSITET	Gjennomføringen av tiltaket skal ikke måtte kreve store organisatoriske endringer ved det enkelte Nav-kontor/NAY, eller store endringer i de ansattes rutiner og arbeidshverdag. Den skal heller ikke medføre at de ansattes arbeidsrutiner- og prosesser blir betydelig mer arbeidskrevende eller kompliserte. Rogers (2003, som sitert i Rønning, 2021) trekker fram at jo mer forenlig en innovasjon er med forståelsesrammene, tenkemåtene og erfaringene til mottakerne – for eksempel de ansatte i Nav – jo enklere vil det være å få en innovasjon akseptert og iverksatt. Det samme gjelder løsninger som er enkle å forstå og innføre Er det nødvendig å gjøre endringer i selve modellen for å oppskalere forsøket? For eksempel med tanke på brukermedvirkning, forberedelse til og innhold i samhandlingsmøter, ressursdisponering osv. Hvilke endringer i modellen og i implementeringen av modellen er nødvendige for å oppskalere forsøket? For eksempel knyttet til rutine/mal for saksfremlegg, rutine for møtebooking, tidsplan for implementeringen, informasjon og veiledning til veiledere og saksbehandlere, valg av saksbehandlere til løsningsteam, administrative oppgaver osv.
OBSERVERBARE FORDELER	Dersom den nye løsningen vurderes av de ansatte som bedre enn den forrige, vil de gjøre en større innsats for å få den implementert (Rogers, 2003, som sitert i Rønning, 2021). Vårt prosjekt har avdekket hvordan de ansatte selv vurderer ordningen med løsningsteam.

Slik vi vurderer det, tilfredsstiller løsningsteam de sentrale kriteriene. Modellen er mulig å gjennomføre under ulike rammebetingelser, og krever ikke store organisatoriske endringer. Hos NAY er det imidlertid behov for å frigjøre tid hos medarbeidere som skal tilby løsningsteam, noe som kan innebære en omrokking av arbeidsoppgaver mellom ansatte. Vårt inntrykk er imidlertid at løsningsteam ikke har medført store endringer i arbeidsrutiner og prosesser, verken hos Nav-kontorene eller NAY. De ansatte som har testet ordningen, er svært fornøyde med løsningsteam. Vi ser klare fordeler med å bruke løsningsteam sett i forhold til hvordan arbeidsprosessen frem mot søknad om uføretrygd normalt sett foregår. Det er imidlertid behov for noen justeringer av modellen, og enkelte hensyn må tas dersom løsningsteam skal oppskaleres.

5.2.1 Viktige hensyn dersom løsningsteam oppskaleres

Dersom løsningsteam skal oppskaleres, mener vi det er viktig å ta hensyn til følgende punkter.

Ambassadører for løsningsteam

Våre funn viser at løsningsteam brukes i en liten andel av sakene som veiledere avklarer mot uføretrygd. Dette kan gjenspeile andelen saker som oppfattes å være i målgruppa til løsningsteam, og behovet på kontorene som har vært med i forsøket. Samtidig ser vi at det ikke er så lett å huske på at løsningsteam finnes, særlig for veiledere som ikke så ofte har saker der bruker kan være berettiget til uføretrygd. Det kan også være barrierer for å melde en sak til løsningsteam første gang, fordi det kan virke komplisert, eller fordi veilederne ikke er vant til å ha direkte kontakt med saksbehandlere i NAY. Det er viktig å sikre at løsningsteam brukes i de sakene hvor det er relevant.

Vi anbefaler at utvalgte personer får en ambassadørrolle for løsningsteam. Ambassadørene skal ansvarlige for å selge inn ordningen hos veilederne og minne om at ordningen finnes. Dette kan være fagansvarlig eller avdelingsleder på kontorene. Vi ser det ikke som nødvendig å videreføre observatørrollen i møtene, og tenker altså ikke at ambassadøren skal delta i møtene. Ambassadøren kan imidlertid fungere som sparringspartner dersom veileder lurer på om det er riktig å bruke løsningsteam i konkrete saker, en ordning vi allerede ser at noen kontorer praktiserer.

Eventuelt kan Nav fylkene ta en ambassadørrolle – i stedet for eller i tillegg til ambassadør på kontorene. Fylkene kan informere om løsningsteam ved jevne mellomrom: i fagdrypp, kompetansehevingsaktiviteter og nyhetsbrev til kontorene. Fylkene har ulike strategier for informasjonsdeling, men vårt inntrykk er at flere bruker Teams, hvor de for eksempel har grupper med fagutviklere/fagansvarlige og veiledere. Vi antar at slike kanaler er godt egnet til å sende ut informasjon om og minne om løsningsteam.

Dersom løsningsteam rulles ut nasjonalt, bør det opprettes en side på Navs intranett, navet, med beskrivelse av løsningsteam, rutiner og eventuelt noen eksempelsaker. Fylkene må linke til denne siden når de sprer informasjon, slik at løsningsteam praktiseres likt på tvers av kontorer og fylker.

Løsningsteam må være enkelt å bruke, men ikke så enkelt som drop in

Våre funn tyder på at det er behov for å beholde formen med forberedte møter i løsningsteam. Sakene som drøftes er såpass komplekse at det er behov for forberedelse fra både Nav-veileder og saksbehandler i NAY. Det er opprettet et drop-in tilbud uten saksforberedelse på AAP- og sykepengeområdet, men et tilsvarende tilbud synes mindre egnet på uføreområdet.

Samtidig må løsningsteam være enkelt å bruke. Frykt for at løsningsteam er komplisert eller skaper merarbeid, kan føre til at veilederne ikke bruker det. Rutinene for å bruke løsningsteam må være enkle. Basert på erfaringene fra forsøksperioden anbefaler vi at Arbeids- og velferdsdirektoratet utvikler en enkel mal for saksfremlegget, med noen hjelpespørsmål og en angivelse av omtrentlig lengde/omfang. Malen kan ta utgangspunkt i dagens rutine. En felles mal for alle Nav-kontorer vil bidra til en forenkling for både saksbehandlere og veiledere som skal bruke løsningsteam, og sikrer at saksfremleggene blir spisset og får frem den vesentlige informasjonen. Ved å ha en mal unngår man også at veiledere skriver unødvendig lange saksfremlegg.

I forsøksperioden har det vært manuell booking av møter. Dersom løsningsteam skal oppskaleres, må et enklere bookingsystem på plass. Det er antakelig også viktig å kunne skalere kapasiteten i NAY til å tilby løsningsteam, noe etter behov, for å forhindre lang ventetid i perioder da flere veiledere melder inn saker.

Bør alle NAY tilby løsningsteam?

Man kan se for seg to ulike måter å oppskalere løsningsteam til hele landet på:

- 1) Enkelte NAY (for eksempel 2-4) får et nasjonalt ansvar for løsningsteam og tilbyr løsningsteam for alle Nav-kontorer, også Nav-kontorer som de ikke behandler uføresøknader for.
- 2) Alle NAY tilbyr løsningsteam til kontorene som de behandler uføresøknader for.

Fordelen med det første alternativet er at man kan håndplukke enkelte saksbehandlere som har lyst til å jobbe med løsningsteam. Erfaringen fra forsøket viser at det er viktig at saksbehandlerne som deltar i løsningsteam, har interesse for å være med og kan møte veilederne på en god måte. Saksmengden i løsningsteam er ikke så stor, så en annen fordel med å gi enkelte NAY en slik spesialisert rolle, er at de får trening i å gjennomføre løsningsteam og blir trygge i rollen. Ulempen ved det første alternativet er at det kan være ulik kultur og ulik praksis ved ulike NAY som behandler søknader om uføretrygd. Dersom en veileder drøfter saken sin med en annen NAY enn den som skal behandle saken, kan det føre til misforståelser og lite effektiv tidsbruk.

Fordelen med det andre alternativet er at alle NAY får bedre innsikt i veilederens kunnskap, roller og oppgaver i forbindelse med uføresøknader, og på den måten øker kompetansen internt. I det andre alternativet sikrer man også at det er samme NAY som har hatt saken til løsningsteam, som senere behandler uføresøknaden.

Slik vi ser det, er det ikke tydelig hvilket av alternativene som er best egnet. Innspillene vi har fått, peker mot at alternativ to er best, fordi løsningsteam da gir viktig kompetanseheving til alle NAYene. I tillegg trekker noen frem at det kan være lavere terskel for veilederne å ta kontakt med «sin egen NAY», enn å ta kontakt med en NAY som ikke behandler søknader for kontoret deres.

Det er planlagt at behandlingen av uføresøknader skal over på «nasjonal kø.» Det vil si at NAYene ikke lenger skal behandle søknader for kontorer i sitt nedslagsfelt, men behandle søknader fortløpende fra en nasjonal kø for alle kontorene. Ved overgang til nasjonal kø må man vurdere hva som er hensiktsmessig organisering av løsningsteam, avhengig av hvordan oppgavene ellers organiseres.

Løsningsteam bør utvides til saker der bruker mottar sosialstønad

I forsøksperioden har løsningsteam vært åpent for å drøfte saker der bruker mottar AAP eller sykepengesaker forut for søknad om uføretrygd. Vi har fått innspill fra Nav-kontorene om at det også bør være mulig å drøfte saker der bruker mottar sosialstønad forut for søknad om uføretrygd. Slik vi forstår det, er det ingen formelle hindre for å drøfte slike saker i løsningsteam, og representantene fra NAY mener en slik utvidelse er fornuftig.

Etter vårt syn bør løsningsteam utvides til saker der bruker mottar sosialstønad for uføresøknad. Slik vi kjenner disse sakene, kan de være særlig komplekse og derfor utfordrende å vurdere for uføresøknad. For eksempel kan helseplagene i mindre grad være dokumentert og arbeidsevnen i mindre grad systematisk utprøvd enn i AAP- og sykepengesaker. Saker der bruker mottar sosialstønad og vurderer å søke uføretrygd, er dermed absolutt i målgruppa for løsningsteam.

Løsningsteam må ikke føre til fast track søknadsbehandling

I forsøksperioden var det enkelte eksempler på at saker som hadde vært i løsningsteam, ble prioritert for saksbehandling når uføresøknaden kom. Vi mener det er uheldig dersom saker som har vært i løsningsteam, får prioritet. Det er fordi det kan bli en risiko for overforbruk av løsningsteam. Det vil være dårlig utnyttelse av ressursene i etaten dersom saker som ikke har behov for drøfting i løsningsteam, likevel meldes inn, for å oppnå fortgang i saksbehandlingen.

Kunnskap fra løsningsteam bør deles og utnyttes i kompetanseheving

Våre funn viser at både saksbehandlere og veiledere som har brukt løsningsteam, har fått viktig kunnskap både om hverandres ulike roller og om hvordan NAY vurderer uføresøknader. Det har imidlertid vært liten systematisk deling av kunnskapen på kontorene og i NAY. Vi mener at kunnskapen bør deles mer systematisk. Ambassadørrollen som vi anbefaler, kan eventuelt være pådriver for å dele kunnskap. Kunnskapsdeling kan bidra til at veilederne blir tryggere i oppfølgingen av brukere som ønsker å søke uføretrygd, noe som igjen kan bidra til bedre ressursutnyttelse og økt brukertilfredshet. Nav kan også utnytte innsikt fra løsningsteam i mer generell kompetanseheving. Etter at løsningsteam har fått virke en stund, kan Nav fylkesleddet i samarbeid med NAY analysere hvilke saker og spørsmål som går igjen i løsningsteam. NAY bør i så fall få ansvar for å holde en enkel oversikt over saker som har vært i løsningsteam, etter den samme modellen som har vært i forsøksperioden. En slik analyse kan avdekke kompetansebehov hos veilederne. Er det for eksempel behov for å jobbe med bestillerkompetansen når bruker søkes inn på tiltak? Er det behov for å øke kvaliteten på arbeidsevnevurderingene eller endre spørsmålene som Nav-veileder stiller til behandler når de ber om dokumentasjon? Slike temaer kan tas opp i det mer generelle kompetansearbeidet i fylkene.

Litteratur

- Andreassen, T.A., Legard, S. & Lie, A. (2011) *Forvaltningsenheter i NAV. Etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen*. AFI-notat 5/2011
- Folketrygdloven kapittel 12, § 12-1 og fra og med § 12-5 til og med § 12-14: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19/KAPITTEL_5-9#§12-1
- Fossestøl, K., Borg, E., & Breit, E. (2020). *Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene*. Arbeidsforskningsinstituttet AFI ved OsloMet. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6471>
- Nav-loven § 15a Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen: Samarbeid med andre offentlige organer og tjenesteytere, <https://lovdata.no/lov/2006-06-16-20/§15a>
- Nav-loven § 16 Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen: Behandling av personopplysninger ved det felles lokale kontoret og informasjonsdeling med Arbeids- og velferdsetatens kontaktsentertjeneste, se <https://lovdata.no/lov/2006-06-16-20/§16>
- NOU 2023: *Raskt og riktig. En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten*. NOU 2023:11, <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2023/no-u-2023-11-raskt-og-riktig.pdf>
- Proba (2024) *Evaluering av varig lønnstilskudd*, Proba-rapport 2024:5
- Rogers, E. (2003) *The Diffusion of innovations*. Free Press, New York
- Rønning, R. (2021) *Innovasjon i offentlig sektor. Innovér eller bli innover*. Oslo: Universitetsforlaget
- Sadeghi, T., Egeland, C. & Hagen, A.L. (2023) *Unge med oppfølgingsbehov: Opplevelser av samhandling med NAV*, AFI-rapport nr: 2023:06, https://www.nav.no/_/attachment/inline/e116b048-5a09-46b9-9c4e-93cf6a267be1:d5dfcba49e79c6132b8d9b8ad13a57074b4fae25/AFI-rapport%202023_06%20Unge%20med%20oppfølgingsbehov.pdf
- St.prp. nr. 51 (2008-2009) *Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-51-2008-2009-/id550407/>