



## Helhetlig gjennomgang av NAV:

FOs forslag til konkretisering og  
gjennomføring:

Hvorfor, hvordan og hva.

**FO**

## Innledning

FO er opptatt av at vi skal ha et Nav som fungerer i tråd med intensjonene, og som yter tjenester i overensstemmelse med gjeldende lover og regelverk. Et av Nav-reformens mål var å bedre tjenestene for personer med utfordringer på arbeidsmarkedet eller som har behov for tverrfaglig innsats fra de tre tidligere etatene. Nav-systemet skulle gi en helhetlig og individuelt tilpasset bistand, raskere avklaring og et mer samordnet tjenestetilbud. Dessverre er ikke disse forventningene innfridd, og Nav fremstår i dag mer som et system basert på kontroll og mistillit, både til ansatte og brukere.

Trygderettsskandalen, som i 2019 avdekket alvorlig svikt i Navs fortolkning av eget regelverk i relasjon til EØS-lovgivningen, var en vekker for mange. Mange stønadsmottaker ble urettmessig dømt til å tilbakebetale stønader pga. utenlandsopphold. Noen ble dømt til fengsel. Spørsmål som ble stilt i etterkant var; Hva var årsaken til en slik feiltolkning av lovverket, hvem var ansvarlig og hvordan kunne det skje?

I FOs innspill til kontrollkomiteens høring om trygdeforordningen sa vi at Navs styringsform, organisering og kompetanse er sentrale elementer som må vurderes i arbeidet med å finne årsakene til feiltolkningen av lovverket og for å forstå hvordan det kunne skje. FO anbefalte en bred gjennomgang av Navs lovfortolkning på flere kritiske områder for å sikre at det ikke utøves feil rettsanvendelse og skjønn på Navs forvaltningsområder.

Etter trygderettsskandalen har det skjedd flere innstramninger og endringer i Navs regelverk og arbeidsformer. Dette har bidratt til at Nav oppleves mindre tilgjengelig. Brukernes plikter er skjerpet på flere områder, samtidig som sosialfaglig kompetanse og sosiale tjenester i Nav får liten plass og oppmerksomhet. Partnerskapet mellom stat og kommune fungerer ikke tilfredsstillende på alle nivå i organisasjonen.

En rekke tjenester i Nav er digitalisert. For de som mestrer den digitale plattformen, og har nødvendig teknisk utstyr, har digitaliseringen vært positiv. Men for de som av ulike grunner ikke mestrer digitale plattformer, eller mangler nødvendig utstyr, har tilgjengeligheten blitt forverret. Digitalisering har i vesentlig grad omfattet statlig Nav og har ikke vært samkjørt med kommunalt Nav. Dette, i tillegg til redusert åpningstid og sentralisering, har ført til dårligere tilgjengelighet, særlig for de kommunale tjenestene i Nav<sup>1</sup>. En helhetlig gjennomgang av Nav er derfor mer aktuelt nå enn noen gang.

## Helhetlig gjennomgang av Nav – hvorfor?

FO har foreslått at en helhetlig gjennomgang av Nav må vurdere kompetansesammensetning, organisering, styringsmodell, samhandling og tilgjengelighet.

Hensikten med en helhetlig gjennomgang er å

- få bedre forståelse for hvordan Nav fungerer på de nevnte områdene
- avdekke hvor og hvordan svikt i Navs tjenester oppstår

---

<sup>1</sup> <https://www.helsetilsynet.no/presse/nyhetsarkiv/2020/tilsyn-med-tilgjengelighet-til-de-sosiale-tjenestene-i-Nav/>

- identifisere årsaker til at tjenestene i Nav ikke fungerer slik de skal
- forslå alternativer og tiltak som gjør Nav bedre i stand til å oppfylle sitt mandat og gi riktig og tilpasset hjelp til de som trenger det
- legge til rette for gjennomføring av en tillitsreform i Nav

En helhetlig gjennomgang av Nav med kartlegging og systematisering av funn, vil gi nødvendig kunnskap som grunnlag for å videreutvikle Nav i samsvar med intensjonene for organisasjonen og gjeldende regelverk. Nav jobber kontinuerlig med ulike utviklings- og endringsprosjekt, men FO er bekymret for at arbeidet blir for «stykkevis og delt». At man ikke ser de ulike områdene i sammenheng, og derfor ikke ser hvordan endringer til slutt påvirker utformingen av tjenestene på ulike nivå i etaten, og til slutt den helhetlige tjenesteutøvelsen.

Ifølge regjeringsplattformen<sup>2</sup> mellom Arbeiderpartiet og Senterpartiet skal det iverksettes en tillitsreform i offentlig sektor som skal gi de ansatte tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester. Reformen skal utformes i tett samspill med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelsen i alle store offentlige virksomheter, og skal bidra til å gi tilliten, tiden og makten tilbake til de som utgjør førstelinja og ryggraden i velferdsstaten. En helhetlig gjennomgang av Nav vil bidra til å operasjonalisere hvordan en tillitsreform i Nav kan ta form.

## Helhetlig gjennomgang av Nav – hvordan?

Det anbefales *ikke* at en helhetlig gjennomgang av Nav organiseres som utvalgsarbeid eller ekspertgruppe. En helhetlig gjennomgang må omfatte hele i organisasjonen, ivareta partssamarbeidet og involvere både brukerorganisasjoner og fagforeninger. Arbeidet bør gjennomføres som prosjekt som består av flere delprosjekt. Det må opprettes prosjektgrupper/arbeidsgrupper som tar for seg ulike deler av organisasjonen, de ulike enhetene/avdelingene, eller annen hensiktsmessig inndeling.

Hver prosjektgruppe/arbeidsgruppe må utarbeide rapport med funn og analyser. Rapportene fra prosjektgruppene/arbeidsgruppene gjennomgås først enkeltvis og deretter foretas en samlet, helhetlig gjennomgang av funnene fra alle enhetene/avdelingene. Resultatene må danne grunnlag for politiske vedtak om operasjonalisering og gjennomføring av endringer.

## Helhetlig gjennomgang av Nav – hva?

FO foreslår at følgende momenter tillegges størst vekt i en helhetlig gjennomgang av Nav:

### **Kompetanse og kompetansesammensetning:**

Granskingsrapporten i kjølvannet av trykderettskandalen var tydelig på at årsaken til feilene ikke bare handlet om manglende kunnskap om EØS-regelverket. Rapporten peker på at mangel på kompetanse, kapasitet, kommunikasjon og kritisk tenkning har preget gjennomføringen av det praktiske arbeidet i etaten, og at det er uklare linjer for

---

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>

hvordan og til hvem ansatte skal melde dersom de har mistanke om feil i tjenesten (NOU 2020:9 Blindsonen).

Kompetanse i tjenesten er en nøkkelfaktor for å forstå hvordan svikt kan oppstå og forebygges. Ansatte på alle nivå i organisasjonen må ha riktig kompetanse og nødvendig handlingsrom for å løse oppgavene de er satt til å løse. Nav har en liberal rekrutteringspraksis. Det stilles for eksempel ikke krav om spesifikk fagkompetanse eller profesjonskompetanse for å jobbe som veileder i Nav. Det er ikke et krav at ansatte skal ha juridisk kompetanse for å utøve juridisk skjønn i Nav-kontorene. Det kreves heller ikke sosialfaglig kompetanse for å løse komplekse og sammensatte sosiale problemer. Dette har ført til at mange ansatte mangler nødvendig kompetanse for å løse komplekse og krevende oppgaver som omfatter lovanvendelse, skjønnsutøvelse og relasjonelt arbeid med brukere som har store og sammensatte utfordringer.

Nav mangler kompetanse på helhetlig problemforståelse, samhandling med brukere og samarbeidspartnere, utøvelse av faglig skjønn og helhetlig tjenesteyting, samt evne og mulighet til kritisk tenkning og refleksjon. Rett kompetanse på rett plass vil bidra til bedre og mer treffsikre tjenester, økt brukertilfredshet og bedre ressursutnyttelse. Kollegaveiledning og enkeltkurs kan ikke kompensere for formell utdanning innenfor Navs kjerneoppgaver.

Nav kommune har oversikt over ansattes formelle utdanning, mens Nav stat kun kjenner ansattes utdanningsnivå. Det er arbeidskrevende å skaffe oversikt over etatens samlede kompetanse, og dette kompliserer utarbeidelsen av kompetansestrategier og gjennomføringen av kompetanseheving i organisasjonen. Det er behov for en kompetansekartlegging av formalkompetanse/utdanningsbakgrunn av alle ansatte. Kartleggingen vil gi grunnlag for analyse av kompetansegap i organisasjonen. Hensikten med å kartlegge kompetansen og analysere kompetansegap, er å sikre at Nav har en kompetansesammensetning som samsvarer med oppgavene som skal løses.

**Aktuelle spørsmål:**

- Har ansatte i Nav nødvendig kompetanse for å løse de faglige oppgavene som er tillagt organisasjonen?
- Hvilke utdanninger er best egnet til å imøtekomme kompetansebehov i Nav på ulike nivå i organisasjonen?
- Hvilken rekrutteringsstrategi bør ligge til grunn for å sikre riktig og tilstrekkelig kompetanse innenfor ulike deler av organisasjonen?
- Hvilke former for kompetansehevingstiltak og etter- og videreutdanninger er nødvendig for å sikre utvikling av kompetanse hos de ansatte?

### **Organisering:**

Nav er en stor og kompleks organisasjon som skal ivareta mange ulike ansvarsområder. Organisasjonen oppleves lite tilgjengelig og vanskelig å manøvrere i for både brukere, samarbeidspartnere og ansatte. Det kan være vanskelig å finne fram til, og komme i kontakt med riktig instans og riktig person i organisasjonen. Dette bidrar til økt risiko for feil og svikt i tjenestene.

Partnerskapet i Nav må vies særlig oppmerksomhet i en helhetlig gjennomgang. Partnerskapet mellom stat og kommune i Nav er viktig for å sikre god lokal forankring både organisatorisk og politisk. Det er imidlertid stor variasjon i kommunenes delaktighet og involvering i partnerskapet, og det er grunn til å tro at kommunene har mindre tyngde

og påvirkningskraft i partnerskapet og beslutninger som tas. Statlig og kommunalt Nav framstår ikke som likeverdige parter i partnerskapet.

**Aktuelle spørsmål:**

- Er sammensetningen av fag- og ansvarsområder i Nav bærekraftig? Hva kan ev. gjøres for å forenkle eller skille ut fag- og ansvarsområder?
- Hvordan er faglige beslutninger knyttet til veiledning og saksbehandling ovenfor enkeltbrukere (inkl. arbeidsgivere) organisert?
- Hvordan kan beslutningsmyndighet flyttes nærmere 1.linje og de som kjenner brukeren best?
- Hvordan fungerer partnerskapet i Nav. Er partnerskapet en egnet måte å organisere Navs tjenester på? Hvilke alternative måter kan tjenestene organiseres på?
- Hvilken plass og rolle har de sosiale tjenestene i Nav? Er de sosiale tjenestene tjent med å fortsatt være i partnerskap med staten i Nav?

**Styringsmodell:**

Nav styres i stor grad av mål- og resultatstyring etter prinsippene i New Public Management. Dette er en styringsform som har bidratt til økt fokus på oppgaver og tiltak som kan måles. Styringsmodellen har åpenbare svakheter og er ikke den best egnede for organisasjoner som jobber med relasjonelle prosesser. Mange har derfor tatt til orde for en tillitsreform i Nav som delegerer større myndighet til Nav-kontorene og viser større tillit til ansattes faglige vurderinger. Det er behov for en tillitsreform i Nav, som kan bidra til å etablere en styringsform/styringsmodell som er mer tillitsbasert.

Organisasjonen har fått dårligere rammebetingelser som følge av ABE-reformen og økonomiske kutt. Det er grunn til å tro at dette har påvirket etatens kapasitet til å følge opp stortingsets vedtak og ambisjoner for etaten.

Medbestemmelsesapparatet og partssamarbeidet i Nav er krevende på grunn av partnerskapet. Ingen arbeidstakerorganisasjoner for de kommunalt ansatte er for eksempel representert i sentralt Medbestemmelsesapparat i Arbeids- og velferdsdirektoratet, til tross for at mange beslutninger som drøftes og tas i statlig styringslinje får direkte konsekvenser også for den kommunale delen av Nav.

**Aktuelle spørsmål:**

- Hvilke alternative styringsmodeller finnes som kan sikre faglig kvalitet i alle ledd i Nav?
- Hvordan kan det legges til rette for større faglig autonomi og beslutningsmyndighet i ulike ledd av organisasjonen?
- Hvordan sikre reell innflytelse og medvirkning fra arbeidstakerorganisasjoner på tvers av statlig og kommunal styringslinje på alle nivå i organisasjonen?

**Samhandling:**

Samhandling innad i Nav, ut mot arbeidsgivere og mellom Nav og deres samarbeidspartnere, er helt nødvendig for å kunne yte gode og treffsikre tjenester til alle brukerne. Dette gjelder uavhengig av hvilken enhet du henvender deg til. Samhandling og informasjonsutveksling internt og eksternt må forbedres. Ansatte må få økt mulighet til samhandling på tvers av enheter/ avdelinger og det må bli enklere å avklare faglige spørsmål og fortolkninger uten hinder av byråkratiske barrierer.

I henhold til sosialtjenesteloven har Nav ansvar for å følge med på ulike sosiale problemstillinger i samfunnet og ta initiativ til samhandling og samarbeid med andre offentlige tjenester, frivillige organisasjoner og lokalt næringsliv. Det er svært variabelt i hvilken grad Nav-kontoret anerkjenner og ivaretar dette ansvaret.

Aktuelle spørsmål:

- Hvordan ivaretar Nav sitt samfunnsansvar i kommunene iht. Lov om sosiale tjenester i Nav §§ 12-16
- Hvilke strukturer finnes for formalisert samarbeid med sivilsamfunnet, næringsliv, utdanning og helsesektoren? Hvordan fungerer samarbeidet med de ulike aktørene og på hvilke områder er det behov for forbedring?
- Hvilke rutiner og grensesnitt finnes for intern ansvars- og arbeidsfordeling i Nav?
- Hvordan sikres kvalitet og fremdrift i det faglige arbeidet gjennom internt samarbeid og kommunikasjon??

### **Tilgjengelighet:**

Digitaliseringen av Nav har ført til bedre tilgjengelighet og raskere hjelp, særlig for brukere av tjenester og ytelser som ligger under statlig Nav. Digitale løsninger som forenkler søknadsprosessen, er positivt mottatt av brukere som mestrer teknologien og ikke har andre barrierer som hindrer mestring. Digitale løsninger må fortsatt videreutvikles slik at de blir mer intuitive og brukervennlig, og statlige og kommunale løsninger må bli mer likeverdige.

For brukere som ikke benytter seg av digitale løsninger og har behov for å kontakte Nav uten timeavtale, har tilbudet blitt redusert som følge av reduserte åpningstider og sentralisering. Åpningstidene og tilgjengeligheten varierer fra kontor til kontor. Ved noen Nav-kontor er tilgjengeligheten høy, ved andre er den svært begrenset. Åpningstiden for ikke avtalte møter varierer fra et par timer en dag i uka til to-tre timer fem dager i uka. Også for samarbeidspartnere kan det være vanskelig å få kontakt om man ikke har direkte kontaktopplysninger.

Vi trenger et åpent og tilgjengelig Nav som gir tilpasset hjelp til de som trenger det uten store variasjoner i tilgjengelighet og uønskede geografiske ulikheter.

Aktuelle spørsmål:

- Hvilke muligheter og utfordringer har den økende digitaliseringen av Navs tjenester gitt for ulike brukergrupper og samarbeidspartnere?
- Hvordan sikre tilgjengelige tjenester for brukere som har behov for personlig kontakt med sin veileder eller saksbehandler?



**FO**

Helhetlig gjennomgang av NAV