



Representantforslag 111 S

(2012–2013)

fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson, Laila-Marie Reiertsen og Vigdis Giltun

Dokument 8:111 S (2012–2013)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson, Laila-Marie Reiertsen og Vigdis Giltun om et mer helhetlig, effektivt og brukervennlig Nav

Til Stortinget

Bakgrunn

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2002 fremmet en samlet sosialkomité følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om en felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten og legge saken fram for Stortinget på egnet måte i løpet av 2002».

Forslaget ble vedtatt av et enstemmig storting 12. desember 2001. I desember 2002 la regjeringen Bondevik II fram St.meld. nr. 14 (2002–2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. I denne meldingen ble det blant annet foreslått å omorganisere Aetat og trygdeetaten slik at en fikk en etat som skulle ha ansvar for arbeid og relaterte ytelser og en etat som skulle ha ansvar for pensjoner, familieytelser og refusjon for helsetjenester. Prinsippene for ansvarsdeling mellom stat og kommune ble ikke foreslått endret. Det ble også påpekt at en omorganisering av etaten måtte følges av en omlegging av arbeidsmetoder og virkemidler.

Et flertall i sosialkomiteen med medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Framskrittspartiet og Senterpartiet, jf. Innst. S. nr. 189 (2002–2003), fremmet forslag om at meldingen skulle sendes tilbake til regjeringen og ba regjeringen om å utrede ulike modeller for en felles velferdsetat be-

stående av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Mindretallet i komiteen med Høyres og Kristelig Folkepartis medlemmer mente at den framlagte stortingsmeldingen ga et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for valg av en organisatorisk modell. Stortinget vedtok flertallets forslag ved behandlingen av stortingsmeldingen 12. mai 2003.

Forslag om en ny arbeids- og velferdsforvaltning, Nav-reformen, ble fremmet i St.prp. nr. 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning av regjeringen Bondevik II. Forslaget fikk tilslutning i Stortinget ved behandlingen 31. mai 2005, jf. Innst. S. nr. 198 (2004–2005).

Nav-reformen har tre hovedmål:

- Flere i arbeid – færre på stønad.
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov.
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Intensjonen med reformen er å sikre at brukere med behov for sammensatte tjenester får en bedre og mer effektiv bistand i arbeidsrettede prosesser med sikte på mer varig deltakelse i arbeidslivet.

Nav-reformen består av to organisatoriske hovedgrep:

- Etablering av en ny arbeids- og velferdsetat med ansvar og oppgaver som ble ivaretatt av tidligere Aetat og trygdeetaten.
- Etablering av et felles statlig-kommunalt arbeids- og velferdskontor (Nav-kontor) i hver kommune.

Det nye Nav-kontoret skulle være brukernes fysiske kontaktsted lokalt og representere en inngangsdør til alle oppgaver som skulle ivaretas av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. I St.prp. nr. 46

(2004–2005) ble følgende lagt til grunn for utformingen av kontorene:

- Et lett gjenkjennelig kontor i alle kommuner, men med mulighet for interkommunale løsninger der det ligger til rette for det.
- Flere brukere med arbeidsevne skal tidligere inn i aktive, arbeidsrettede forløp.
- Brukere som trenger det, skal raskt få en helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud.
- Brukere skal få likeverdig service og tilbud uavhengig av bosted.
- Brukere skal møte et kontor som inviterer til brukermedvirkning og egenaktivitet.

Organiseringen av det lokale Nav-kontoret skulle baseres på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i lokale samarbeidsavtaler. I forslaget til ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) ble dette fulgt opp med et lovfestet krav om samlokalisering og inngåelse av lokale samarbeidsavtaler mellom stat og kommune for Nav-kontoret. For kommunale oppgaver som skulle inngå i arbeids- og velferdsforvaltningen og det lokale Nav-kontoret, fastsatte loven en minimumsløsning som omfatter økonomisk sosialhjelp inklusive rådgivning og arbeid med individuelle planer.

Arbeids- og velferdsdirektoratets gjennomføring

I mai 2005 fremmet regjeringen Ot.prp. nr. 96 (2004–2005) om lov om interimorganisering av ny arbeids- og velferdsetat. Arbeids- og velferdsdirektoratet overtok fra 1. juli 2006 ansvaret for planleggingen og gjennomføringen av Nav-reformen innen det statlige ansvarsområdet.

Etablering av forvaltningsenheter

Arbeids- og velferdsdirektoratet besluttet i april 2007 lokalisering av nye spesialenheter for forvaltning (heretter kalt forvaltningsenheter) etter at et forslag om lokalisering hadde vært på høring både blant arbeidstakerorganisasjonene og kommunene. Våren 2008 ble forvaltningsenhetene opprettet.

Formålet med etableringen av forvaltningsenheter var å frigjøre tid i Nav-kontorene til mer individuell veiledning og oppfølging, samt å sikre økt kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen. En premisse for opprettelsen var at det for brukeren ikke skulle oppstå nye koordineringsbehov mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter, og at Nav-kontoret skulle være brukerens kontaktpunkt med arbeids- og velferdsforvaltningen.

For ytelser med krav til aktivitet har Arbeids- og velferdsdirektoratet i hovedsak lagt følgende ansvars- og oppgavedeling til grunn:

- Kravet mottas ved personlig oppmøte eller pr. post på det lokale Nav-kontoret.
- Bruker får informasjon/veiledning og avklaring knyttet til saken på Nav-kontoret.
- Nav-kontoret registrerer kravet inn i aktuelt fagsystem (Arena og Infotrygd).
- Nav-kontoret foretar en vurdering av brukers arbeids- og funksjonsevne, herunder medisinske forhold for aktivitetstyper knyttet til helse. Vurderingene dokumenteres i aktuelt fagsystem.
- Kravskjema og aktuelle dokumenter, samt oppgave i fagsystem oversendes til forvaltningsenheten for vurdering av øvrige vilkår for ytelsen. Forvaltningsenheten fatter vedtak, sender ut vedtaksbrev til bruker og foretar ev. beregning og utbetaling til bruker.
- Nav-kontoret har ansvaret for den videre oppfølgingen av brukers aktivitet iht. oppfølgingsplan utarbeidet av bruker og Nav-kontoret i fellesskap (f.eks. jobbsøking, tiltaksgjennomføring eller medisinsk behandling).

For ytelser uten aktivitetskrav har Nav-kontoret ansvaret for mottak av dokumenter og veiledning av bruker. Nav-kontoret videregir informasjon til forvaltningsenheten.

Intensjonen med disse enhetene var som tidligere nevnt å sørge for at Nav-kontorene lokalt skulle kunne frigjøre tid for å yte full oppmerksomhet til sine kjerneoppgaver, som blant annet oppfølging av brukerne. I tillegg skulle det sikre en mer effektiv og helhetlig saksbehandling. Det er i ettertid lett å se at disse målsettingene ikke ble nådd ved opprettelse av forvaltningsenheter. Resultatet har i mange tilfeller vist seg snarere å bli det stikk motsatte.

I Arbeidsforskningsinstituttets (AFI) rapport 5/2011 påpekes følgende:

«Nav-ansatte mener at resultatene av opprettelse av forvaltningsenheter har vært negative eller at de ikke har ført til bedringer for brukere eller Nav-systemet. Et flertall av medarbeiderne mener at forvaltningsenhetene har ført til tap av kompetanse i Nav-kontorene, at servicen til brukerne har blitt dårligere, at det har blitt mer dobbeltarbeid i saksbehandlingen og at saksbehandlingen ikke går raskere nå enn tidligere.»

Og videre slås det fast:

«Ikke i noen av enhetene mener et flertall at Nav-kontorene har fått frigjort tid til å veilede og følge opp brukerne.»

Et sentralt problem var at IKT-systemene ikke var tilpasset den nye arbeidsdelingen, og at etablering av forvaltningsenhetene medførte at mye trygdefaglig kompetanse ble flyttet over i forvaltningsenhetene, mens Nav-kontorene ble tappet for slik kompetanse.

Klargjøre samhandlingen og grensesnitt mellom forvaltningsenhet og Nav-kontor

Samhandlingen mellom de enkelte Nav-kontor og forvaltningsenheter skal i utgangspunktet følge Arbeids- og velferdsdirektoratets retningslinjer for nasjonal oppgavedeling og nasjonale grensesnitt. Det har variert i hvilken grad det enkelte fylke følger direktoratets retningslinjer. I tillegg er det bare å erkjenne at oppgavedelingen og grensesnittene ikke har fungert fullt ut, noe som blant annet skyldes manglende elektronisk dokumenthåndtering og utfordringer knyttet til manglende kopling mellom eksisterende saksbehandlingssystemer. Tiltak på lengre sikt vil derfor være knyttet til utvikling av støttesystemer i saksbehandlingen.

Direktoratet står fritt til å styre ressursene i etaten, og direktoratet har tidligere rapportert at behovet for (midlertidige) avvik fra etablerte grensesnitt mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter blir fortløpende vurdert i det enkelte fylke når dette er hensiktsmessig. Dette innebærer eksempelvis at Nav-kontor med ledig kapasitet og nødvendig kompetanse kan bistå forvaltningsenheter i perioder med økt press, f.eks. gjennom å bygge ned restanser. Det langsiktige målet fra direktoratets side er likevel å rendyrke arbeidsdelingen mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter, slik at disse fungerer mest mulig effektivt til beste for brukerne.

Oppgaver som tidligere hadde ligget i trygdeetatens lokalkontor, ble sentralisert til kommuneovergripende enheter på fylkesnivå. Det ble bygget opp forvaltningsenheter i alle fylkene, og styringsansvaret for forvaltningsenhetene ble lagt til Nav-etatens fylkesdirektører. Parallelt ble det etablert fem regionale pensjonsenheter som skulle ta hånd om alderspensjon og den nye pensjonsreformen.

Det å innføre forvaltningsenheter var noe som ble fremmet av etaten selv, og som ikke lå i noe oppdrag/mandat i Stortingets opprinnelige beslutning. Etter etableringen av forvaltningsenheter har denne organiseringen vært oppe til debatt ved flere anledninger.

Fra 1. januar 2013 ble det gjennomført en ny omorganisering av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Omorganiseringen innebar blant annet at man samlet forvaltningsenhetene under én ledelse lagt til spesialenheten. Bakgrunnen for forslaget var ønsket om å legge bedre til rette for at det skal være mulig å ta ut effektiviseringsgevinster gjennom IKT-moderniseringen samtidig som kvaliteten i ytelsesforvaltningen øker.

Utfordringer

Nav-reformens overordnede målsetting var flere mennesker i arbeid – færre på trygd. Det skulle bli enklere for brukerne, og organiseringen skulle tilpasse brukernes behov, samt at man skulle forme en

helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Dette er målsettinger som fortsatt ligger fast.

Men det er fortsatt slik at Nav står overfor en rekke utfordringer, og at målsettingene langt fra er innfridd. Det er selvfølgelig gledelig å spore forbedringer innen enkelte ytelser de siste par årene når det gjelder bedre kontroll og kortere saksbehandlingstider, men det er samtidig nødvendig å understreke at det fortsatt er store utfordringer innen viktige ytelsesområder.

Forslagsstillerne viser til Riksrevisjonens rapport, jf. Dokument 1 (2012–2013) om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2011, hvor det nok en gang ble avdekket store feilutbetalinger i velferdsytelser. For arbeidsavklaringspenger var 13 pst. av de kontrollerte sakene feil, slik at brukerne fikk enten for mye eller for lite utbetalt, og for sykepenger var 11 pst. av de kontrollerte sakene feil. I tillegg til disse feilene viser Riksrevisjonens kontroll at Nav har store utfordringer med å beregne riktig pensjon.

Mange av feilutbetalingene fører til at et betydelig antall brukere ikke får utbetalt korrekt ytelse, noe som også påvirker størrelsen på ytelsen til livsopphold for en sårbar gruppe. Forslagsstillerne mener mye av skylden for de utfordringer og problemer Nav har stått overfor er feilorganisering, manglende politiske styringssignaler fra ulike arbeidsministre, manglende kompetansebygging internt i Nav, samt mangelfull kontroll og oppfølging fra regjeringens side.

Forslagsstillerne viser til at man fra 1. januar 2013 la forvaltningsenhetene inn under en sentral styringslinje, og vil påpeke at en del av de omorganiseringer som har skjedd innen Nav har gått i retning av å bli organisert bort fra brukerne.

Forslagsstillerne ser en åpenbar fare for at brukere med behov for flere ytelser og hjelpetiltak kan risikere å få behandlet sine saker rundt om i hele landet.

Forslagsstillerne viser til Stortingets behandling av St.prp. nr. 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning, hvor stortingsflertallet påpekte viktigheten av at de lokale Nav-kontorene skulle fremstå som «myndige» lokalkontor med stor veiledningskompetanse slik at brukerne skulle kunne få en raske, mer effektiv, og koordinert oppfølging og hjelp, jf. Innst. S. nr. 198 (2004–2005). I forbindelse med Stortingets behandling av St.prp. nr. 51 (2008–2009) Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. Innst. S. nr. 190 (2008–2009). Endringer og forbedringer av måten Nav skal organiseres på, må etter forslagsstillernes mening ta utgangspunkt i dette.

Forslagsstillerne mener det er viktig at man blant annet sørger for:

- Tilbakeføring av kompetanse til førstelinjen/Nav-kontorene, slik at man sikrer god nok bi-

stand og oppfølging av brukerne, samt flytte mer vedtaksmyndighet fra forvaltningsenhetene og ned til Nav-kontorene. Grensesnittet må hindre dobbeltarbeid.

- Tettere kontakt med arbeidslivet og økt samarbeid med næringslivet slik at det blir mulig for flere å delta i arbeidslivet.
- Kompetanseløft som sikrer en bedre helhetlig opplæring.
- Tydeligere oppgavedeling og grensesnitt. Det er helt avgjørende at man har et klart grensesnitt slik at de ulike nivå vet hva de skal gjøre innenfor de ulike ytelsene.
- Innføre én styringslinje fremfor to. Dagens partnerskap med kommunene har vist seg å være krevende og utfordrende.

Brukeropplevelse

Arbeids- og velferdsetaten representerer kjernen i det norske velferdssamfunnet, og mange hundre tusen menneskers hverdag er avhengig av at denne etaten fungerer og leverer tjenester i tråd med vedtatte lover og rettigheter. Selv om det i en reformfase vil måtte brukes mer midler enn under ordinær virksomhet, er det også viktig å peke på at en gjennom Nav-reformen har vært opptatt av en mer effektiv velferdsforvaltning.

Fortsatt opplever altfor mange av brukerne at de ikke kommer i kontakt med sitt lokale Nav-kontor, og sin saksbehandler. Riktignok varierer dette fra kontor til kontor. Jevnlig meddeles det i media om ulike brukeres opplevelser med Nav som gir grunnlag til å tro at situasjonen fortsatt er svært krevende, innen mange ytelsesområder, både for de ansatte og ikke minst for brukerne.

Nav-reformen har gitt så skjematiske måter å arbeide på at de ansatte har mindre tid til dem som trenger det mest: rusavhengige, personer med psykiske lidelser og andre med sammensatte problemer. Dette bekreftes i en doktorgradsavhandling, som ble offentlig kjent høsten 2012, ved Høgskolen i Oslo og Akershus.

Ut fra de mange henvendelser forslagsstillerne har mottatt fra både ansatte og brukere, kan det tyde på at resultatet av Nav-reformen har ført til enda mer byråkrati, papirarbeid og tungroddede systemer. Tilbakemeldingene gir et klart bilde av at det fortsatt er mange teoretiske størrelser som preger rapporteringen, man rapporterer på måter som ikke egentlig sier noe om kvalitet eller resultater av arbeidet. Altså, man måler bare inngangen i systemene, og ikke utgangen.

Det kan også tyde på at Nav i altfor stor grad har rettet oppmerksomheten mot inntektssikring som virkemiddel fremfor å hjelpe det enkelte menneske tilbake til arbeid.

Forslagsstillerne har også mottatt en rekke henvendelser fra funksjonshemmede personer med behov for hjelpemidler som opplever et rigid, tungrodd og byråkratisk system, både når det gjelder å få innvilget hjelpemidler man har krav på, og når det gjelder å få reparert og tilpasset innvilget hjelpemiddel.

Regjeringen har ved flere anledninger siden 2009 uttalt at man vil vurdere innføringen av Nav-ombud, og at man vil fremlegge en egen sak for Stortinget om dette. Fire år er snart gått uten at regjeringen har fremlagt egen sak om Nav-ombud.

Forslagsstillerne mener det er behov for et Nav-ombud etter modell fra pasient- og brukerombudet, og for å legge til rette for dialog mellom Nav og brukerne, og sikre at ikke mangelfull oppfølging og bistand skal føre til et for dårlig tilbud til brukerne. Forslagsstillerne ønsker at et Nav-ombud opprettes fra januar 2014.

Forslagsstillerne erkjenner videre at i enkelte situasjoner kan forholdet mellom bruker og saksbehandler/veileder bli så anstrengt at det blir vanskelig å få til et konstruktivt samarbeid. Det er derfor nødvendig å sikre at brukerne i slike tilfeller kan få rett til å skifte saksbehandler/veileder. Det er viktig at muligheten til å bytte saksbehandler/veileder ikke overlates til skjønnsmessig behandling hos den enkelte saksbehandler/veileder eller det lokale Nav-kontor. I tillegg vil det være behov for å legge til rette for at brukerne i helt spesielle tilfeller kan få bytte Nav-kontor.

IKT

Dagens utrangerte IKT-verktøy hos Nav, «Info-Trygd» som fortsatt er i bruk og som er utviklet på 1970 og 1980-tallet, er en klart begrensende faktor på hvilke politiske grep som kan gjennomføres. Et av eksemplene er ny modell for arbeidsgiverbetaling i sykelønnsordningen. Endringer som partene var enige om i forbindelse med ny IA-avtale i 2010, men som ikke kunne gjennomføres grunnet begrensninger i IKT-verktøyet.

Et annet eksempel er Ny uføretrygd og alderspensjon til uføre, jf. Prop. 130 L (2010–2011), som ble behandlet av Stortinget den 15. desember 2011, og som ikke kan iverksettes før 2015.

I etterkant av innføringen av Nav-reformen er det lett å se at IKT-systemene ikke var tilpasset den nye arbeidsdelingen, og at etablering av forvaltningsenhetene medførte at mye trygdefaglig kompetanse ble flyttet over i forvaltningsenhetene, mens Nav-kontorene ble tappet for slik kompetanse.

Det er positivt at regjeringen har kommet i gang med modernisering av IKT-systemet i Nav. Forslagsstillerne mener regjeringens forslag til fremtidige bevilgninger er helt avgjørende for at Nav skal kunne bidra til en mer forenklet, brukervennlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

I forbindelse med budsjettøringen til arbeids- og sosialkomiteen høsten 2012 pekte IKT Norge på at det er tre grunnleggende løsninger som er avgjørende for om brukerne i Nav skal kunne betjene seg selv og få god service fra systemet:

- At alle brukerne har en elektronisk ID på høyt sikkerhetsnivå.
- At alle Navs tjenester samles i en «min side» for innbyggerne.
- At alle innbyggere får en digital postkasse for sending, mottak og oppbevaring av kommunikasjon med det offentlige.

Forslagsstillerne mener de forannevnte hensyn må ivaretas i det pågående arbeidet med å fornye og modernisere IKT-verktøyet hos Nav, samt at nye IKT-løsninger utformes på en så fleksibel måte som mulig, slik at det i fremtiden er mulig å foreta politiske endringer i arbeids- og velferdspolitikken, på en rask og effektiv måte. Paradokset i dag er at det er IKT-systemet i Nav som i stor grad bestemmer hvilke politiske vedtak Stortinget kan fatte.

Forslag og nye tiltak

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at dagens partnerskap i Nav endres, slik at man oppnår en sammenslåing av den statlige og kommunale delen, og at Nav omdannes til én statlig enhet, innen utgangen av 2014. Dette innebærer blant annet
 - at den kommunale sosialhjelpen gjøres til et statlig ansvar under Nav, og at man innfører normerte satser likt over hele landet
 - at ansvaret for kvalifiseringsprogrammet tilbakeføres fra kommunene til Nav
2. Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag som sikrer tilbakeføring av kompetanse og vedtaksmyndighet til Nav-lokalt når det gjelder de «brukernære» ytelsene. Dette innebærer at man foretar en ny oppgavefordeling som sikrer et klart grensesnitt, slik at de ulike nivåene vet hva de skal gjøre innenfor de ulike ytelser.
3. Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag som legger til rette for sammenslåing av små Nav-kontor, og at de nye enhetene bygger på de naturlige arbeidsmarkedsregionene, og naturlige samarbeidsregioner mellom kommunene.
4. Stortinget ber regjeringen innen utgangen av 2013 fremme forslag om oppretting av Nav-ombud etter modell fra pasient- og brukerombudet.
5. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om hvordan brukerne sikres rett til å bytte veileder i arbeids- og velferdsetaten, samt at det gis mulighet i helt spesielle tilfeller for brukerne til å kunne skifte Nav-kontor.
6. Stortinget ber regjeringen fremme forslag som sikrer en helhetlig kompetansestrategi for arbeids- og velferdsetaten, og at Stortinget blir orientert gjennom de årlige budsjettproposisjonene.
7. Stortinget ber regjeringen nedsette et offentlig utvalg (NOU) som får til mandat å gjennomgå dagens ytelser og tiltakskjede i Nav. Utvalget gis videre mandat til å fremlegge forslag om hvordan man kan forenkle dagens regelverk og tiltakssystem slik at man sikrer redusert byråkrati, raskere saksbehandling og bedre brukeroppfølgning, samt sikre næringslivet økt tilgang på kvalifisert arbeidskraft.
8. Stortinget ber regjeringen fremme forslag som sikrer raskere og mer effektiv saksbehandling for funksjonshemmede som trenger hjelpemidler, samt forslag om forenkling for vedlikehold og reparasjon av allerede innvilgede hjelpemidler.
9. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nye og forpliktende saksbehandlingsfrister innen Navs ytelsesforvaltning.

24. april 2013

