

# Hvor skal grensen gå?

En rapport om brukernes erfaringer  
med dagens organisering av NAV



Utarbeidet av FFOs Rettighetscenter 2010

# Forord

Rettighetssenteret ble opprettet i 2000 fordi FFO ønsket å avhjelpe det store udekkede rettshjelpsbehovet blant funksjonshemmede, kronisk syke og pårørende. Rettighetssenteret gir råd og veiledning i spørsmål om velferdsrettigheter for funksjonshemmede og kronisk syke.

De to siste årene har senteret behandlet over 1400 saker. Det er de NAV-relaterte sakene som dominerer. I 2008 var det en økning på 50 % i antallet henvendelser som dreide seg om NAV, mens det i 2009 er registrert en liten nedgang (8 %). Antall henvendelser til Rettighetssenteret de siste årene viser at det fortsatt er et stort behov for senteret, ikke minst innenfor folketrygdlovens område. Det er både et stort behov for generell informasjon, samt veiledning i konkrete saker.

FFO har vært, og er positive til NAV-reformen. Mange får nødvendig hjelp og oppfølging, men samtidig er det på det rene at NAV-reformen så langt ikke har gitt de ønskede resultatene. Alt for mange opplever at NAV-systemet svikter; brukere får ikke nødvendig informasjon, saksbehandlingsfeilene er mange og oppfølgingen av enkeltbrukere svikter. Når NAV svikter eller når brukere har behov for ekstra hjelp, er det dessuten behov for at instanser utenfor NAV kan bistå. Noen velger da å ta kontakt med FFOs Rettighetssenter for råd og veiledning.

I det siste året har det rast en debatt rundt det som benevnes som grensesnittet i NAV. Diskusjonen går i enkelhet ut på hvordan arbeidsdelingen mellom NAV lokal og de ulike andre enhetene i NAV skal være. Hvor kompetansen er plassert, nivået på kompetansen og hvordan NAV ellers er organisert har stor betydning for den service som ytes og brukernes rettssikkerhet. Som ledd i denne debatten nedsatte statsråd Hanne Bjurstrøm et ekspertutvalg som hadde til hensikt å se nærmere på dagens organisering og arbeidsdeling mellom nivåene, og eventuelt komme med anbefalinger til forbedringer. Utredningen ble overlevert departementet 24. juni i år.

Erfaringene fra Rettighetssenterets rådgivning gir FFO en unik kunnskap om hvordan brukernes rettsstand faktisk er. Vi ønsker at de brukererfaringene som ligger i denne rapporten fra FFO anvendes i det videre arbeidet med å finstemme dagens NAV-organisering. De anbefalingene som fremgår av denne rapporten, vil om de følges opp, kunne heve kvaliteten på tjenestene og øke brukervennligheten i NAV, samt bidra til at rettsikkerheten styrkes. Vårt ønske er at rapporten med dens anbefalinger vektlegges før konklusjonene om grensenettet i NAV trekkes.

Rapporten har blitt utarbeidet i samarbeid mellom Rettighetssenteret og FFOs fagpolitiske rådgiver, Stian Oen, og har blitt til med støtte fra NAV FARVE.

Oslo, 1. september 2010

Liv Arum  
Generalsekretær



# 1 Sammendrag

Denne rapporten inneholder en analyse av saker innenfor folketrygdlovens område som Rettighetssenteret har behandlet i 2009 og deler av 2010, totalt 719 saker.<sup>1</sup>

Gjennomgangen avdekket en rekke alvorlige tilfeller av feil og svikt i NAV, og i rapporten presenteres følgende hovedfunn når det gjelder brukererfaringer og problemområder:

- Mangelfull oppfyllelse av veiledningsplikten
- Manglende nødvendig kunnskap og kompetanse hos saksbehandlere
- Saksbehandling i strid med forvaltingsloven og forvaltningsrettslige prinsipper
- Utilgjengelighet
- Misnøye med saksbehandler
- Uklarheter i rollefordeling

For å bidra til å løse disse problemene, mener FFO det er behov for å sette i verk en rekke tiltak som vil styrke brukernes rettssikkerhet i NAV. FFO har følgende anbefalinger:

- En egen, lokal kompetansepott
- Økt opplæringsaktivitet
- Et eget NAV-ombud
- Midlertidig NAV-stønad
- Økt støtte til rettshjelpstiltak
- Bedre rutiner for dokumentbehandling
- Økt satsing på universell uforming og individuell tilrettelegging
- Rendyrking av prinsippet om én saksbehandler
- Rett til å bytte saksbehandler
- Differensiering mellom brukergrupper

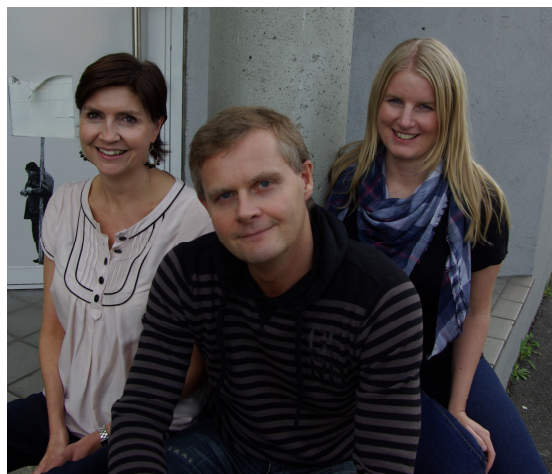
---

<sup>1</sup> Når det siteres fra saker, er det Rettighetssenterets notat om hva saken gjelder som vises. Disse er anonymisert. Notatet gir ikke et utfyllende bilde av hva saken gjelder eller et utfyllende referat av telefonsamtalen, men er en kortfattet illustrasjon på problemstillingen. Noen av eksemplene er illustrerende for flere av problemstillingene og fremgår derfor flere steder.

## 2 Om Rettighetssenteret

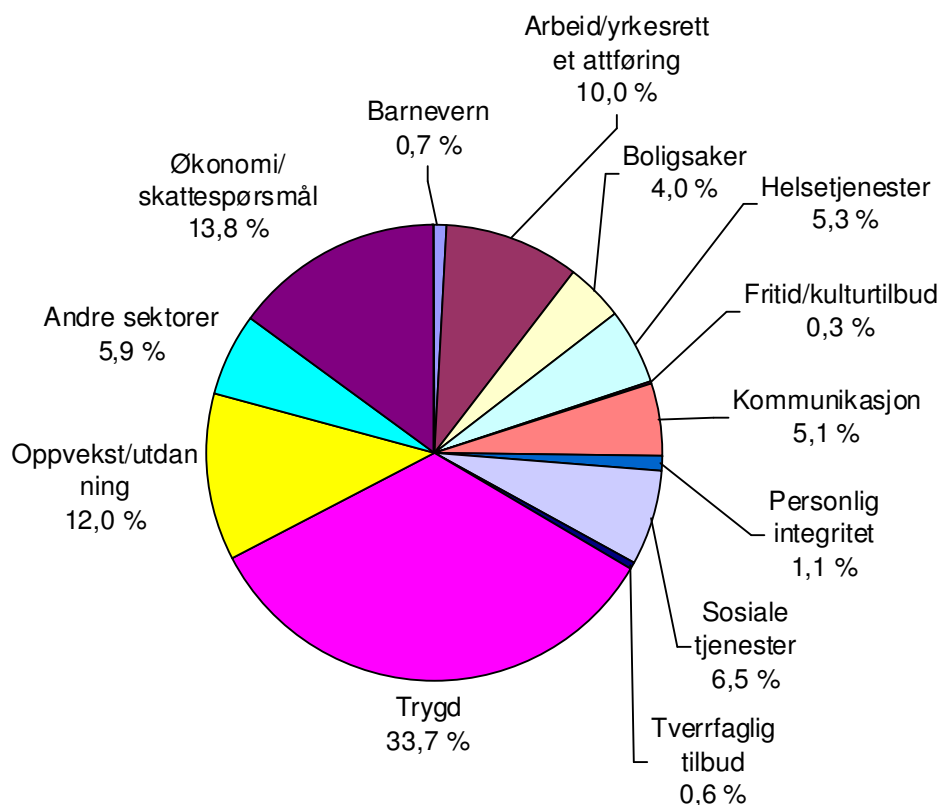
Rettighetssenteret eies og drives av FFO. Senteret ble opprettet i 2000 som et prosjekt under Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001. Fra 2003 har senteret hatt tillatelse fra Tilsynsrådet til å drive rettshjelpvirksomhet.

På Rettighetssenteret arbeider Atle Larsen, Heidi Sørli-Rogne og Anne Therese Sortebeck. Alle er jurister med erfaring innen velferdsrettens område. Arbeidet fordeles på 1,7 heltidsstillinger.



Rettighetssenteret tar i mot henvendelser 3 dager i uken og besvarer henvendelser fra funksjonshemmede og kronisk syke, pårørende, myndigheter, tjenesteapparat og andre. All hjelp er gratis. I 2009 behandlet Rettighetssenteret 1415 saker. Av disse er det de NAV-relaterte sakene som dominerer. I 2009 var det 477 saker om trygd og 141 saker om arbeid og yrkesrettet attføring. Diagrammet nedenfor viser en oversikt over fordelingen over saksområder i 2009.

Henvendelsene blir registrert i en database i tråd med personopplysningsloven. Driften er registrert hos Datatilsynet.



## 3 Brukerhenvendelser til Rettighetssenteret

### 3.1 Veiledningssvik, manglende kunnskap og kompetanse

#### ***NAV har veiledningsplikt***

Forvaltningsloven § 11 og NAV-loven § 15 pålegger NAV en veiledningsplikt. Forvaltningsloven § 11 gjelder for alle forvaltningsorganer, både i de situasjoner hvor man har en konkret sak gående og i de tilfeller hvor man henvender seg med spørsmål om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold. Veiledningsplikten omfatter blant annet gjeldene regelverk og praksis, samt det å henvise til andre forvaltningsorganer dersom dette er korrekt myndighet og å gi beskjed dersom henvendelsen inneholder feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som bør rettes.

NAV-loven § 15 sier at enhver som henvender seg til kontoret, har rett til informasjon om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser, og kontoret skal tidligst mulig avklare brukerens helhetlige behov.

#### ***Mangelfull veiledning, feilinformasjon og uriktige vedtak***

Til tross for en klar veiledningsplikt, opplever Rettighetssenteret at stadig flere tar kontakt på grunn av veiledningssvikt, manglende kunnskap og kompetanse hos NAV. NAV oppleves som lite tilgjengelig når det gjelder veiledning omkring ordningene de har ansvaret for. Det gis feil svar på enkle spørsmål og vedtak treffes uten tilstrekkelig hjemmel i regelverket. Gjennomgangen av sakene avdekker også grove eksempler på veiledningssvikt. Eksemplene nedenfor er illustrerende:

**2009/0079** *Saken gjelder kvinne på 19 år som bor hjemme hos sine foreldre. Hun har CP og utviklingshemming. Nå skal hun innlegges på sykehus og deretter på rehabilitering. Kan foreldrene få pleiepenger? NAV kan ikke gi noe informasjon om dette.*

Det følger av folketrygdloven § 9-11 at *"til et medlem som har omsorgen for en psykisk utviklingshemmet person som har en livstruende eller annen svært alvorlig sykdom eller skade, ytes det pleiepenger uten hensyn til aldersgrensen på 18 år."* At NAV ikke der og da kan ta stilling til om de oppfyller vilkårene for å få pleiepenger er forståelig, men at de ikke kan gi generell informasjon, herunder henvise til [www.nav.no](http://www.nav.no), er et klart brudd på veiledningsplikten. De undersøkte heller ikke nærmere omkring spørsmålet.

Nedenfor er et annet eksempel på at NAV ikke kunne besvare spørsmålet de fikk:

**2009/1006** *Innringer ble i august innvilget uførepensjon. Da opphørte rehabiliteringspengene. Nå 1 måned senere har han ennå ikke fått utbetalt noen pensjon. NAV-systemet kan ikke opplyse om når pensjonen vil komme. Det kan ta flere måneder. Innringer lurer på hva han skal gjøre? Klage?*

Samtidig som det er lagt opp til at brukerne av NAV skal rette sine henvendelser til sitt lokale NAV-kontor, synes NAV-kontoret her å fraskrive seg ansvaret for å undersøke nærmere hvorfor innringer ennå ikke hadde fått utbetalt pensjon.

Det neste eksempelet viser at det kan være vanskelig å få hjelp til individuelt tilpassede løsninger:

**2009/0985** *Innringer har datamaskin gjennom NAV. Trenger service. Har problemer med NAV-systemet. Er koblet slik at dersom hun tar den med til NAV vil mange andre på arbeidsplassen få problemer med sin pc. Har derfor spurt NAV om de kan komme til henne for å utbedre maskinen. Svaret er nei og de tilføyer at skal man ha service på bilen kommer ikke mekanikeren hjem til bileieren. Innringer lurer på hvilke regler som gjelder?*

Dette er ikke akkurat et strålende eksempel på god veiledning. Så kan man spørre om svaret hun fikk er i samsvar med den praksis NAV har på dette området eller om NAV har rammer som gir de mulighet til individuelt tilpassede løsninger. Saken viser i alle fall at det er viktig å ikke ha et regelverk eller praksis som stenger for pragmatiske løsninger i tilfeller som dette.

Eksempelet nedenfor viser både veiledningssvikt og kunnskapsmangel i NAV:

**2010/0113** *Innringer ringer angående sin sønn som har cøliaki. Han har vært hos NAV angående grunnstønad. Fikk beskjed om at de ikke viste hva en som har cøliaki skal ha i grunnstønad og de oppfordret han til å kontakte Rettighetssenteret. Innringer er oppgitt over NAV-systemet.*

NAV har rundskriv som eksplisitt forteller hva en med cøliaki skal ha i grunnstønad. Det må derfor kunne forventes at NAV kan besvare denne type enkle spørsmål.

Saken nedenfor viser manglende kunnskap og andre problemer både hos NAV og arbeidsgiver når det gjelder ordningen med tidsubegrenset lønnstilskudd (TULT).

**2009/0894** *Saken gjelder kvinne som har mottatt rehabiliteringspenger, men ønsker nå å forsøke seg tilbake i arbeidslivet. Hun har hørt om tidsubegrenset lønnstilskudd (TULT) fra arbeidslivssenteret, men NAV forøvrig og arbeidsgiver har ikke hørt om dette. Innringer tar kontakt med RS en rekke ganger fra januar og utover våren og forsommeren*

*pga vanskeligheter med å få i gang TULT. Først er det NAV som er vanskelig fordi de ikke har hørt om ordningen og fremhever uføreytelse som en aktuell ytelse. Innringer lurte på om i hvilke tilfeller TULT kan gis, om det kan gis i hel- eller deltidstilling og hvordan det forøvrig fungerer.*

*Etter at NAV har funnet ut at TULT eventuelt i kombinasjon med uføreytelse kan være noe, er det arbeidsgiver (kommunen) som setter seg på bakbena fordi de heller ikke kjenner ordningen og ikke stoler på hva NAV opplyser dem om. Innringer er veldig frustrert over NAV-systemet fordi de har for lite kunnskap og interne stridigheter, samt at det er vanskelig å komme i kontakt med arbeidsgiver. NAV sier de har lite å stille opp med ovenfor arbeidsgiver og innringer er frustrert over at arbeidsgiver ikke forstår at dette er en gunstig løsning for alle parter. Hun synes prosessen er en stor belastning som har utviklet seg til å få helsemessige negative konsekvenser. Hun føler at hun straffes for å prøve og for å forsøke å jobbe.*

TULT ble lansert som en viktig ordning for å sikre at funksjonshemmede fortsatt kan være i arbeid. Kvinnen i saken ovenfor opplevde imidlertid at det var hun som ble sittende med ansvaret for å lære opp både NAV og egen arbeidsgiver om ordningen. Dette opplevde hun som svært belastende. En slik situasjon kan virke som en utstøtningsmekanisme fra arbeidslivet og dermed stikk i strid med alle intensjoner bak NAV.

Denne saken, og flere andre henvendelser, viser at kunnskapsnivået om TULT internt i NAV ikke har vært god nok. Det reiser spørsmålet om hvordan NAV skolerer sine saksbehandlere når det gjelder innføring av andre nye viktige ordninger. Da de fleste henvender seg til sitt lokale NAV-kontor, er det spesielt viktig at disse er i stand til å gi god informasjon.

**2010/0092** *Innringer har 100 % pleiepengene. Innringer har kontaktet NAV med spørsmål om han kan jobbe noe kveld/helg uten at pleiepengene blir redusert. NAV kunne ikke besvare dette spørsmålet.*

Spørsmål kan være såpass kompliserte at det ikke umiddelbart kan gis noe svar, men da må man kunne forvente at saksbehandler foretar nærmere undersøkelser og kommer tilbake med et svar til brukeren. Det var ikke tilfelle i denne saken.

Det neste eksempelet viser et grovt eksempel på veiledningssvikt og at også tjenesteapparatet for øvrig har problemer i forhold til NAV.

**2010/0349** *Vedkommende som tar kontakt er sosionom i spesialisthelsetjenesten. Bistår en utenlandsk familie som har to barn som er sterkt funksjonshemmet i forbindelse med spørsmål i forhold til uførepensjon og medlemskap. Vedkommende sosionom forsøkte å få veiledning og svar på dette fra NAV. Opplevde og bli satt videre og videre uten at*

*noen kunne svare henne. Brukte over en time i telefon uten å få svar fra NAV. Er svært oppgitt over NAV-systemet. Hun har gått langt utover sine fullmakter når det gjelder hva hun skal bistå med i en sak, men er fortvilet fordi familien ikke får noen hjelp. Lurer på hvem som kan bistå familien. De trenger hjelp også i søkeprosessen for å ivareta det sammensatte hjelpebehovet sitt. Familien klarer ikke det selv. De kjenner ikke til det norske velferdssystemet og de har språkproblemer.*

Veiledningsplikten er avgjørende for at alle skal kunne ivareta egne interesser, men for enkelte brukere er det helt avgjørende at den oppfylles. Sosionomen som bistår har strukket seg langt for å hjelpe, men selv hun, som profesjonell hjelper, føler seg maktesløs i møte med NAV.

Å oppfylle veiledningsplikten løser imidlertid ikke alle utfordringene og heller ikke saken nevnt ovenfor. Familien i saken nevnt ovenfor har behov for råd og veiledning langt utover veiledningsplikten. De har behov for tverrfaglig hjelp og helhetlig bistand for å ivareta sine rettigheter. Dette omfatter blant annet hjelp til å avdekke behov, skrive søknad, ta kontakt med diverse etater og følge opp for øvrig. Uten slik hjelp, står de i stor fare for rettighetstap.

Disse problemene kan ikke NAV forventes å løse alene, men stiller store krav til samarbeid mellom de ulike etatene tidlig i prosessen slik at ansvaret ikke pulveriseres. NAV må på sin side være bevisste på hvilke personer som har et særlig behov for hjelp og veiledning, herunder også å innkalle til møter med tolk.

I flere henvendelser til Rettighetssenteret kommer det frem i samtalen at NAV har rådet innringer til å si opp sin stilling.

**2010/0048** *Innringer har tidligere hatt yrkesrettet attføring. Det førte til at han kom seg ut i arbeidslivet. Nå har helsetilstanden hans endret seg. Kan ikke fortsette å jobbe der han er nå. NAV har oppfordret han til å si opp jobben.*

**2009/0325** *Saken gjelder kvinne som har høyt stoffskifte og kols. Hun har mottatt rehabiliteringspenger i 1 år. Legen mener hun skal ha rehabiliteringspenger enda et år. Hun er 63 år. Hun opplyser at NAV har sagt at hun bare kunne si opp jobben sin, noe hun har gjort. Nå har hun fått avslag på rehabiliteringspenger. Hun vil ha råd i saken om hun bør klage eller om hun bør søke om en annen ytelse eller om hun må melde seg arbeidsledig.*

Etter omstendighetene kan det være adekvat å råde medlemmet til å si opp sin stilling, men disse to sakene illustrerer at NAV bør være svært tilbakeholden med å gi et slikt råd. I den første saken var innringer midt i sykepengeperioden og tilrettelegging var ennå ikke forsøkt eller vurdert. I den andre saken endte innringer opp som arbeidssøker. NAV hadde ikke noen av sakene begrunnet sitt råd utover at "klarar du ikke jobben din, bør du si opp." Saksbehandlernes kompetanse i

arbeidsrett fremstår som kritikkverdig, men enda mer betenkelig er at de ikke synes å kjenne til arbeidsgivers tilretteleggingsplikt.

At NAV ikke kan besvare spørsmål og henvendelser er alvorlig, men å gi gale svar er etter vår mening enda verre. Saken nedenfor er et eksempel på at NAV har gitt et uriktig svar:

**2009/1059** *Innringer har en restarbeidsevne på 40 %. Vurderer å søke om uførepensjon eller alternativt tidsubestemt lønnstilskudd. NAV opplyser at det ikke gis slikt tilskudd til personer med uføregrad over 50 %. Har flere ganger prøvd å få et møte med saksbehandler, men får alltid negativt svar.*

Innringer ble dermed avskåret fra å få en vurdering av om tidsbegrenset uførestønad (TU) kunne være et alternativ til uførepensjon. Dermed motvirker også saksbehandler det som er formålet bak tidsbegrenset utførestønad, at personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne fortsatt kan stå i arbeid.

Et annet eksempel:

**2009/0115** *Henvendelsen gjelder trygd. Innringer forteller om en kvinne som flyttet til Norge for 15 år siden. Hadde da en funksjonshemming. Som følge av dette mener NAV at hun ikke er medlem i folketrygdloven og dermed ikke har rett på attføring eller ytelser knyttet til rehabilitering i kapittel 10.*

NAV utviser her en eklatant kunnskapsmangel om reglene for medlemskap i folketrygden. Noe som er oppsiktsvekkende da folketrygdloven § 2-1 på en lettfattelig måte sier at personer som er bosatt i Norge, er pliktige medlemmer i folketrygden. Et annet spørsmål er om innringer fyller øvrige vilkår for denne type ytelser, herunder krav til 3 års forutgående medlemskap før man setter fram krav. NAV har imidlertid ikke vurdert dette og begrunnelsen for svaret blir uansett feil.

Nedenfor er et eksempel både på uriktig svar og saksbehandlingsrot:

**2009/0773** *Saken gjelder mann som har søkt om uføreytelse i desember 2008, men han har ikke fått noe svar pr mai 2009. Han har ikke fått brev med bekreftelse på mottatt søknad og med beskjed om forventet saksbehandlingstid, men han har fått 4 telefoner fra ulike personer i NAV med spørsmål om hvor sakspapirene er. Han vil vite hva han bør gjøre overfor NAV. NAV har dessuten sagt at selv om han har søkt om en 50 % ytelse, kan han ikke jobbe 50 % i søknadsperioden. Stemmer det?*

Denne saken er dessverre representativ for mange av henvendelsene til Rettighetssenteret. Forvaltningslovens krav til foreløpig svar brytes.

Saksdokumentene flyter mellom NAV-kontorene og saksbehandlere, uten kontroll på hvor de befinner seg til enhver tid. I tillegg feilinformeres det om sentrale regler. En søknad om halv uførepensjon utelukker selvfølgelig ikke at man kan arbeide 50 %.

Rettighetssenteret har i sin gjennomgang av saker også avdekket at NAV har fattet flere åpenbart uriktige vedtak:

**2010/0060** *Innringer sin sønn har en muskelsykdom. Jobber 50 % og har 50 % attføringspenger. Opplyser at NAV reduserer attføringspengene med det han mottar i grunn- og hjelpestønad.*

Dette er det ikke hjemmel for. Han ble dermed som følge av manglende kunnskap hos NAV påført et økonomisk tap. Det er vanskelig å forstå hvordan det er mulig å treffe et slikt vedtak. Rundskrivet er detaljert på hvilke ytelser som kunne redusere attføringspengene. Grunn- og hjelpestønad er ikke nevnt her da de skal dekke særskilte merutgifter man har på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det er imidlertid ikke noen grunn til å tro at dette er et enestående tilfelle. Det betyr at det kan være mange som har feilaktig trekk i en trygdeytelse.

Eksempelet nedenfor er et eksempel på at NAV har gitt både et uriktig svar og fattet et uriktig vedtak:

**2009/0828** *Innringer har en sønn med beinskjørhet. Han har hatt vedtak om grunn- og hjelpestønad fra han var liten. Hjelpestønnen måtte han søke om på nytt hvert tredje år, og fikk beskjed at han bare fikk det til han fylte 13 år. Ved årsskifte stoppet plutselig NAV også utbetalingen av grunnstønad. Lurer på hvorfor det.*

Rett til hjelpestønad kan være avhengig av alder. For eksempel at barnet blir mer selvhjulpent med årene, men det skal alltid foretas individuelle vurderinger. Når NAV også, uten noe varsel, stopper utbetaling av grunnstønad, vitner det om dårlig regelforståelse.

Det siste eksemplet dreier seg om en kvinne som første gang henvendte seg til Rettighetssenteret i 2009. Innringer fortalte da om en jente som tidligere hadde hatt trygdebil. Barnets foreldre var skilt og bilen fulgte barnet når barnet var hos mor. Barnets mor var rusmisbruker og hadde flere ganger kjørt ruset og kollidert med bilen. Hun hadde ikke overholdt forpliktelsene overfor NAV, og hadde pådratt seg heftelser i bilen. Faren hadde gjort NAV oppmerksom på dette, men fikk ingen hjelp derfra. Tilslutt måtte han si i fra seg bilen.

Når jenta selv skulle ta sertifikat og søkte om bil fikk hun beskjed fra NAV om at det påhvilde heftelser på den gamle bilen, og at hun måtte betale disse før hun fikk stønad til ny bil. Innringer hadde vært i kontakt med NAV flere ganger uten å få svar og ønsket derfor råd og veiledning fra Rettighetssenteret. Rettighetssenteret anbefalte vedkommende å klage på vedtaket.

Neste gang innringer henvender seg er sommeren 2010. Innringer opplyser da at NAV klage og anke hadde slått fast at det ikke var hjemmel for å kreve underverdien dekket ved nyanskaffelse av bilen i denne saken. Problemene fortsetter likevel fordi:

**2010/0467** [...] Nå fortsetter NAV samme argumentasjon i forbindelse med at jenta søkt om stønad til førerkort. NAV sier at hun ikke får stønad til førerkort før underverdien er dekket.

NAV ignorerer altså klageinstansens forståelse av regelverket og sender jenta til en ny runde i klageinstansen.

### **Oppsummering**

Sakene er representative for henvendelsene til Rettighetssenteret på dette området. Dårlig rådgivning fra NAV kan påføre brukerne alvorlige rettighetstap. De som stoler på NAV uten å ha satt seg inn i rettighetene sine på forhånd er mest utsatt. Veiledningssvikt bidrar i tillegg til å svekke tilliten til NAV. Enkelte opplyser til Rettighetssenteret at de tar kontakt med Rettighetssenteret for å dobbelsjekke den informasjonen de har fått fra NAV fordi de tidligere har dårlige erfaringer med feilinformasjon fra NAVs side.

For mange av brukerne er de ytelsene NAV forvalter et spørsmål om et "være eller ikke være". Det synes som om NAV sliter med å oppfylle veiledningsplikten etter NAV-loven § 15 og forvaltningsloven § 11. En mulig forklaring er mangelfull opplæring av saksbehandlere i førstelinjetjenesten. Når NAV lokal nå har ansvaret for færre saksområder kan man også anta at kompetansen svekkes. Skal NAV lokal fortsatt være det kontoret som skal veilede og besvare brukernes spørsmål i alle typer saker, må det foretas noen radikale grep som sikrer god nok kompetanse.

## **3.2 Saksbehandling**

### **Foreløpig svar**

NAV skal etter forvaltningsloven forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold. Med mange saker til behandling, vil saksbehandlingen naturlig nok ta noe tid, men for den det gjelder fører det ofte til usikkerhet og andre store problemer å måtte vente lenge på svar på en søknad eller en annen henvendelse.

Dersom saken skal munne ut i et enkeltvedtak, skal det gis et foreløpig svar dersom saken ikke kan besvares innen en måned etter at den er mottatt. Dette følger klart av folketrygdloven § 21-1 og 21-10 jf forvaltningsloven § 11a. Hensikten med å gi et foreløpig svar, er både å gi mottaker en bekreftelse på at NAV faktisk har mottatt saken, og en pekepinn på hvor lenge en må regne med å vente før saken er avgjort. Parten skal orienteres om hvordan saken "står" i forvaltningen. Dette sikrer forutberegnelighet. Når dette ikke gjøres kan man bli gående i uvisse.



## **Dokumentbehandling**

Rettighetssenterets gjennomgang har avdekket en rekke problemer med dokumenter som kommer på avveie. Det dreier seg om søknader, klager, samt vedlegg og kvitteringer. Eksemplene nedenfor er illustrerende:

- 2009/0568** *Innringer er sykepleier. Har pga diagnose ikke kunnet fortsette som sykepleier. Videreutdanner seg, fått det som yrkesrettet attføring. Klarte ikke praksisen, måtte stoppe pga sykdom. Fått beskjed fra NAV at hun kan ha rett til rehabiliteringspenger mens hun bruker tid på å komme seg. Sendt søknad, ikke hørt noe. Når hun tar kontakt opplyser NAV at de ikke finner søknaden. Innringer mener det er rot i NAV-systemet. Hva kan hun gjøre?*
- 2009/0661** *Saken gjelder kvinne som er stomioperert flere ganger og sliter med lekkasjer. Hun har søkt om grunnstønning for å få dekket ekstrakostnader til klær og sengetøy pga dette, men fått avslag. Hun forteller at NAV har mistet kvitteringene hennes sammen med den første klagen hennes og at hun ikke har kopi. Innringer er misfornøyd med NAV-systemet og mener at det er helt uakseptabelt at de ikke har mer orden. NAV har innrømmet at det er de som har mistet papirene. [...]*
- 2009/0773** *Saken gjelder mann som har søkt om uføreytelse i desember 2008, men han har ikke fått noe svar pr mai 2009. Han har ikke fått brev med bekreftelse på mottatt søknad og med beskjed om forventet saksbehandlingstid, men har fått 4 telefoner fra ulike personer i NAV med spørsmål om hvor sakspapirene er. Han vil vite hva han bør gjøre ovenfor NAV. [...]*
- 2010/0319** *Saken gjelder mann som har vært ufør siden 1985. Han har arbeidet i tidsrommet mai til september i årene 2001-2003 og 2005-2009. Dette har blitt sendt til NAV, men NAV hevder nå at de ikke har mottatt informasjon om inntekten før i 2008 og uføregraden har blitt redusert til 70 %. Han har også mistet rett til hvilende pensjon. Vedkommende mener at han ikke skal lide for at informasjonen har blitt rotet bort i NAV. [...]*

Sakene dreier seg om søknader og andre dokumenter som har blitt levert på NAV-kontoret eller sendt til korrekt adresse. I de aller fleste saker dreier det seg om dokumenter som har blitt registrert inn hos NAV, men som har blitt borte under den videre saksbehandlingen hos NAV lokal eller ved en av NAVs spesialenheter.

Rettighetssenteret kjenner ikke til årsakene til at dokumentene har blitt borte. Det kan dreie seg om ulike typer svikt, for eksempel ved arkiveringsrutiner, oppbevaring hos saksbehandler, oversendelse av dokumenter mellom enheter i NAV eller ved utlån av dokumenter.

Selv om det er en risiko for at dokumenter kan bli borte, har bruker etter forvaltningsloven § 18 adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. NAV bestemmer etter forvaltningsloven § 20 hvordan dokumentene skal gjøres tilgjengelige og det er viktig at rutinene for innsyn og utlån oppfyller krav til forsvarlig saksbehandling.

Et eksempel på ukritisk utsending er saksmappen Rettighetssenteret mottok fra en av NAVs forvaltningsenheter. Etter fullmakt ba Rettighetssenteret om å få kopi av et par vedtak i en ellers omfattende sak. NAV sendte imidlertid hele saksmappen på hele 3,6 kilo med original dokumenter i posten. NAV bruker ikke rekommanderte sendinger. Når det kun bes om kopi av enkelt dokumenter er det både unødvendig og uforsvarlig å sende hele saksmappen i original. De interne retningslinjer for behandling av saksmapper inneholder regler om at det skal tas kopi av saker som lånes ut. Rettighetssenteret kjenner ikke til om dette ble gjort.

NAV må ha forsvarlige rutiner og systemer for at sikre at dokumenter ikke blir borte. Det at dokumenter blir borte kan få store konsekvenser for den det gjelder. Uavhengig av om NAV innrømmer å ha mistet dokumenter, kan dette føre til store forsinkelser i saksbehandlingen. Hvis bruker ikke har tatt kopi av innsendte originaldokumenter, vil han heller ikke alltid kunne dokumentere en ny søknad. Dette er særlig et problem ved innsending av kvitteringer som dokumentasjon på utgifter det kreves grunnstønad for.

### ***Lang saksbehandlingstid***

Det er et forvaltningsrettslig prinsipp at en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Dette følger også av både forvaltningsloven § 11 a og folketrygdloven § 21-10. Dette betyr ikke at en hvilken som helst grunn til å utsette behandlingen er akseptabelt. Det er klart at i kompliserte saker, er det behov for nøye forberedelser for å sikre et korrekt vedtak, og saksbehandlingen kan da ta noe tid. Dette kan imidlertid skape store problemer for den det gjelder. Gjennomgangen av sakene viser at mange av de som kontakter Rettighetssenteret opplyser at de synes NAV bruker alt for lang tid på å behandle en søknad. Dette er spesielt vanskelig i saker hvor vedkommende venter på en ytelse til livsopphold og står uten, eller i fare for å miste, en annen ytelse. Eksemplene nedenfor illustrerer problemene:

**2009/0504** *Innringer sin datter søkte om forlengelse av tidsbegrenset uførestønad, TU, i september 2008. I januar 2009 opphørte TU. Nå i mai er ennå ikke søknaden behandlet av NAV. Noen gode råd?*

**2009/1400** *Saken gjelder NAV-systemet. Mann på 40 år som etter mye frem og tilbake i NAV, bla med attføring, nå har søkt om uføreytelse. Han har søkt om dette for 1 år siden, men har enda ikke fått svar. Har heller ikke fått noe svar på at søknaden er mottatt og når endelig svar kan forventes. Har ringt og fått muntlig beskjed om at saken er mottatt, men ikke noe mer enn det. Mye motstridende informasjon. Problemet er at*

*vedkommende har ADD og tvang, og i liten grad er i stand til å ivareta egne interesser. [...]*

**2010/0023** *Innringer sitt vedtak om tidsbegrenset uførestønad, TU, gikk ut for 4 måneder siden. Søkte om forlengelse for 8 mnd. siden. Har ennå ikke hørt noe fra NAV. Er i en fortvilet økonomisk situasjon.*

**2010/0157** *Innringer har problemer med NAV. Har søkt om trygdebil. Har nå gått 13 måneder uten at saken er avgjort. Innringer er fortvilet.*

Det er særlig de som skal vurderes for en ytelse til livsopphold som kommer dårlig ut ved lang saksbehandlingstid. Dette er ytelser av stor betydning for den det gjelder. Sakene Rettighetssenteret har mottatt viser at mange risikerer å bli stående uten ytelse i overgangen mellom ulike ordninger. De har for eksempel hatt vedtak om tidsbegrenset uførestønad, men har fremmet søknad om varig uførepensjon. Vedkommende har søkt om uførepensjon i god tid før vedtaket om tidsbegrenset uførestønad løper ut, men får ikke søknaden behandlet. Vedtaket stoppes ved utløpsdato og søker får ingen penger til livsopphold mens søknaden behandles.

Rettighetssenteret får ofte høre at NAV viser til ordningen med økonomisk sosialstønad. Dette oppleves nedverdiggende for mange. Mange opplyser også at de har bedt om informasjon eller søkt om økonomisk sosialstønad, men at de har fått tilbakemelding om at de ikke er kvalifisert hvis de har realiserbar formue. For mange virker det helt urimelig at de for eksempel skal måtte selge en bil de er avhengig av før de kan få økonomisk sosialhjelp for å dekke utgifter til livsopphold i påvente av endelig vedtak i trygdesaken. Rettighetssenteret synes det ser ut til at NAV i enkelte tilfeller ikke har benyttet seg av bestemmelsene om ytelser i ventetid. Dette er kritikkverdig.

### ***Manglende vedtak***

Den klare hovedregelen er at et vedtak skal være skriftlig. Dette følger av folketrygdloven § 21-1 og § 21-10 jf forvaltningsloven § 23. Rettighetssenteret får imidlertid flere henvendelser hvor den det gjelder ikke mottar skriftlig vedtak fra NAV. Det kan være helt tilfeldig at bruker får vite at saken er avgjort. Noen tar kontakt med NAV for å høre om gangen i saken, og får i den forbindelse opplyst at saken er avgjort. Andre får muntlig svar fra NAV om utfallet av saken, men får ikke noe skriftlig vedtak i ettertid, eller de må vente lenge på å få det skriftlige vedtaket. Eksemplene nedenfor illustrerer problemene:

**2009/0824** *Innringer har en kronisk sykdom. Har søkt om uførepensjon 100 %, fått innvilget 70 %. NAV mener hun har en restarbeidsevne som må forsøkes ut. Lurer litt på om hun skal klage på vedtaket eller om hun skal godta og søke yrkesrettet attføring i de 30 %. Opplyser at det har vært veldig mye rot i NAV-systemet. Tok over 13 måneder å få behandlet søknaden. Ringte stadig for å følge opp, men fikk aldri*

*snakke med rette vedkommende. Viste seg så at saken hadde blitt avgjort uten at hun hadde fått vedtak, saken hadde bare blitt liggende. Sykepengene ble også bare stoppet uten at hun fikk beskjed, fikk ikke noen annen ytelse. Lurer på om hun har rett på etterbetaling.*

**2009/1379** *Saken gjelder person på 43 år som har vært på attføring i 10 år, herunder også studert. Er i utgangspunktet sivilingeniør. Vedkommende ville gjerne jobbe, men måtte til slutt søke om uføreytelse fordi helsa ble så dårlig. Vedkommende har nå fått tidsbegrenset uførestønad i 2 år, dvs kun fått muntlig orientering om dette. Fått beskjed at han måtte vente i 2 mnd på skriftlig vedtak. [...]*

**2009/1050** *Innringer er pårørende til en med ADD. Søkt om hjelpestønad. Fikk avslag, men ikke skriftlig vedtak. NAV påstod det var sendt. NAV sendte så en kopi. Det var sommer, og klagefristen var oversittet. Kan de klage likevel?*

Det er en rettssikkerhetsgaranti at et vedtak er skriftlig, og sikrer en helt annen etterprøvbarehet av vedtak. Skriftlighetskravet er begrunnet med at vedtakets innhold skal bli så klart og entydig som mulig. En muntlig uttalelse kan lettere misforstås. Dessuten vil det senere kunne oppstå tvil om hva som ble sagt. Det kan også være behov for å få klarhet i om det bare dreier seg om uttalelser, meningsytringer eller generell veiledning fra en ansatt, eller om det er en formell avgjørelse av saken.

Gjennomgangen av saker viser at det er problemfylt ikke å få et skriftlig vedtak. Hvis en ikke får et skriftlig vedtak får en ofte ikke kjennskap til retten til å klage. Det er også et problem at man ikke får et dokument som man kan lese i fred og ro, og som kan tas frem igjen og leses på nytt. Det er vanskelig å huske hvilke argumenter som er brukt for å avslå en søknad, noe som vanskeliggjør en klageprosess. Det følger av forvaltningsloven at i underretningen av vedtaket skal det opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage. Dette er informasjon som kan være vanskelig tilgjengelig hvis vedtaket ikke er skriftlig.

### ***Uforståelige vedtak***

Rettighetssenteret mottar mange henvendelser fra brukere som synes det er vanskelig å forstå innholdet i vedtak de har mottatt. De forstår kanskje resultatet, om de har fått medhold eller ei, men de forstår ikke hvorfor resultatet har blitt som det har blitt. Flere opplyser at NAV bruker et språk som er vanskelig å forstå blant annet på grunn av oppbyggingen av vedtaket og faguttrykk som ikke forklares nærmere.

Eksemplet nedenfor illustrerer problemet:

**2010/0189** *Vedkommende som tar kontakt har MS. Har hatt grunnstønad sats 4 i lang tid. Søkte så om en ekstra sats til klesslitasje. Fikk et vedtak hvor hun ikke forstod begrunnelsen, men hvor resultatet var at NAV*

*reduserte grunnstønaden til sats 3. Tok kontakt med NAV. NAV opplyste at hun måtte legge frem ny dokumentasjon som viste utgiftenes størrelse, også for det hun opprinnelig hadde vedtak om. Innringer kan ikke skjønne det. Får heller ikke noe svar fra NAV når hun tar kontakt for å få en forklaring. Er oppgitt over NAV-systemet.*

Det er problematisk hvis mottaker ikke forstår resultatet eller begrunnelsen i et vedtak. For å kunne klage og argumentere mot et vedtak må en forstå den begrunnelsen som er gitt. Hvis en ikke gjør det blir resultatet lett at en faktisk ikke har noen reell klageadgang. Det er også en fordel for NAV selv at vedtak utformes på en måte som gjør at bruker forstår innholdet. På den måten slipper NAV i ettertid å få henvendelser som gjelder forståelsen av vedtak. Det er viktig at vedtak utformes på en måte som er forståelig for mottakeren. Søker er ikke saksbehandler eller jurist, og vedtak må derfor utformes på en måte som er forståelig for folk flest. Vanskelig jus bør forsøkes forklart på en så enkel måte som mulig, og faguttrykk bør unngås eller skrives om hvis det er mulig.

### 3.3 Utilgjengelighet

#### ***Henvendelser som ikke besvares***

Gjennomgangen Rettighetssenteret har gjort, viser at NAV oppleves som vanskelige å få tak i. Henvendelsene til Rettighetssenteret viser at brukere som har behov for veiledning eller har spørsmål om en konkret sak, har problemer med å få tak i saksbehandler eller en annen person i NAV som kan svare på spørsmålene.

Eksempler på saker hvor bruker ikke har fått tak i NAV når han har behov for det:

**2009/0278** *Innringer er under arbeidsrettet tiltak i regi av NAV. Får ikke tak i sin saksbehandler for å få forlenget perioden. [...]*

**2009/0824** *Innringer har en kronisk sykdom. Har søkt om uførepensjon 100 %, fått innvilget 70 % [...] Opplyser at det har vært veldig mye rot i NAV-systemet. Tok over 13 måneder å få behandlet søknaden. Ringte stadig for å følge opp, men fikk aldri snakke med vedkommende. Viste seg så at saken hadde blitt avgjort uten at hun hadde fått vedtaket, saken hadde bare blitt liggende. [...]*

I tiden mens man venter på at en søknad eller en klage skal bli avgjort er det mange som har spørsmål knyttet til prosessen og hvordan de skal forholde seg videre. De ønsker for eksempel bekreftelse på om klagen er mottatt eller om det er behov for ytterligere dokumentasjon i saken. Også mens man er på et løpende tiltak i NAV er det mange som har behov for oppfølging og veiledning. Dette kan for eksempel være når dato for når vedtaket utløper nærmer seg, eller fordi tiltaket ikke fungerer. Det å ikke få tak i rette vedkommende i NAV for å få avklart spørsmålene sine utgjør en

barriere for at brukere skal kunne ivareta rettigheter og plikter. Det øker risikoen for at feil oppstår og i verste fall at bruker står uten ytelse for en kortere eller lengre periode. I tillegg oppleves det som en belastning i form av stor usikkerhet, uforutsigbarhet og utrygghet.

### ***Manglende oppfølging***

Gjennomgangen viser at NAV svikter når det gjelder aktiv oppfølging av brukere. Dette gjelder flere grupper. En av disse er de som er sykemeldt og hvor NAV svikter i forhold til å innkalle til dialogmøter og ved å unnlate å bruke andre virkemidler og tiltak som ledd i sykefraværsoppfølging. Eksempelet nedenfor viser at manglende oppfølging kan føre til en forverring av situasjonen, noe som forsterker utstøtingen fra arbeidslivet.

**2009/0934** *Saken gjelder mann som på 23 år som har vært sykemeldt i ca 1/2 år. Han har fått diagnosen adhd og har også angst og depresjoner, samt en del somatiske sykdommer. Han opplyser å ha blitt svært dårlig fulgt opp av NAV. [...] Han mener det er kritikkverdig at NAV ikke ser på ulike støtteordninger, at de ikke ser helheten. [...] I tillegg mener han at NAV har forsømt seg i forhold til individuell plan som han mener han har krav på. Han synes det er vanskelig at NAV skal vurdere alt og at det tar tid. Han blir stadig verre uten at det skjer noe. Har en stadig mer anstrengt økonomisk situasjon.*

Dialogmøter og annen oppfølging av sykmeldte er svært viktig for at den sykemeldte skal komme tilbake i arbeidslivet. Mange arbeidstakere tar kontakt med Rettighetssenteret fordi de opplever at arbeidsgiver ikke vil tilrettelegge for dem, og NAV er en viktig aktør og samarbeidspartner i denne prosessen.

Etter Rettighetssenterets erfaring er det dessuten tilsynelatende mange som mottar arbeidsavklaringspenger, tidligere rehabiliteringspenger, attføringsstønad eller tidsbegrenset uførestønad, som er passive mottakere av ytelsen uten å være på medisinsk eller arbeidsrettet tiltak, og uten kontakt og oppfølging fra NAV for øvrig. Selv om det er fattet en beslutning om en bestemt type tiltak, må altfor mange vente urimelig lenge før et tiltak kommer på plass.

En annen gruppe som opplever at oppfølgingen svikter er brukere som er på ulike tiltak i NAV for å komme tilbake i arbeid. Nedenfor følger flere eksempler på dette:

**2010/0049** *Innringer har tidligere vært psykisk syk, men er nå blitt frisk. Har vært innenfor NAV-systemet i mange år og er nå veldig fortvilet. Har gått på ulike tiltak i mange år. Ønsker nå bare å komme seg ut i arbeidslivet, ikke mer på tiltak. Mener selv at det ikke har vært noen fremgang i løpet av de årene hun har hatt bistand fra NAV. I en attføringsbedrift hun var fikk hun ingen oppgaver som var relevante. Fikk beskjed at hun kunne bruke PC'n til å legge kabal. Tok dette opp med NAV, men fikk bare beskjed at hun måtte fortsette der. Har hatt sin jobbkonsulent fra NAV*

*med på et intervju. Alt vedkommende fra NAV var opptatt av var hva NAV kunne tilby av ulike tilskudd, trakk ikke frem vedkommendes faglige kvalifikasjoner i det hele tatt. Føler at NAV nå vil presse henne over på uførepensjon. [...]*

**2009/0859** *Saken gjelder kvinne som mottar 70 % uføreytelse og 30 % attføring. Hun føler seg presset ut i 100 % uføreytelse av NAV. Hun sier hun har problemer med struktur og organisering, men ellers fungerer hun bra. Hun mener NAV ikke gjør en god nok jobb for å få henne tilbake i arbeid, at de har gitt opp. Hun er misfornøyd med NAV-systemet.*

Tett oppfølging er avgjørende for å hindre utstøting og få flere i arbeid og aktivitet. Manglende oppfølging av brukere utgjør en alvorlig hindring for at de skal kunne komme tilbake i arbeid. Det hjelper ikke å være på tiltak dersom det ikke fungerer etter intensjonen. Oppfølgingen må være individuelt tilpasset. Enkelte trenger helhetlig, kontinuerlig, tett og målrettet oppfølging for at tiltaket skal fungere. Dette er et krevende arbeid og fordrer betydelig innsats fra NAVs side.

Gjennomgangen av saker viser at NAV svikter på flere områder når det gjelder oppfølging av brukere; det vurderes ikke hvorvidt tiltaket fungerer etter intensjonen og selv om man forsøker å ta kontakt med NAV for å rette på forholdene, blir ingenting gjort. Mange opplever å bli stående alene uten noen form for oppfølging underveis, og det vurderes heller ikke om enkelte ut fra situasjonen kan ha behov for ytterligere bistand i perioder.

### ***Universell utforming og individuell tilrettelegging***

En annen problemstilling som gjennomgangen avdekker, er at kontorene har manglende tilgjengelighet, og at tjenestetilbudet ikke er tilpasset brukerens behov.

I henhold til NAV-loven skal NAV-kontorene så langt det er mulig og rimelig være utformet ut fra prinsippet om universell utforming. I Riksrevisjonens rapport, Dokument 3:10 (2008-2009), konkluderes det med at det er flere hindringer i adgangen til mange av NAV-kontorene, blant annet at mange kontorer mangler handikapparkering, ledelinjer for synshemmede i publikumsarealet og skrankeslynge for høreapparatbrukere.

Manglende universell utforming av NAV-kontor er en problemstilling som også Rettighetssenteret får henvendelser om. Det er imidlertid en kjent sak at universell utforming ikke alltid er nok for å ivareta den enkeltes behov og at det i enkelte tilfeller må individuell tilrettelegging til for å sikre reell tilgang til tjenesten. Eksempelet nedenfor illustrerer den siste problemstillingen:

**2009/0258** *Innringer har ryggproblemer. Skal søke om diverse hjelpemidler, men er avhengig av utprøving først. Klarer ikke å reise til Hjelpemiddelsentralens 'show room'. Ergoterapeuten sier at leverandørene ikke vil levere hjem fordi de ikke får betalt av*



en problematikk som krever mye kompetanse. Rettighetssenteret konstaterer at denne kompetansen er ulikt fordelt i NAV og at NAV i enkelte tilfeller konkluderer uten å innhente nødvendig kunnskap fra annet hold. Slike holdninger fører lett til at det oppstår et dårlig forhold mellom bruker og saksbehandler. Dette kan føre til at bruker mister tilliten til både saksbehandler og NAV. I noen tilfeller oppstår det konflikter, og i enkelte tilfeller blir samarbeidet svært vanskelig.

Hvis problemene tas på alvor på et tidlig tidspunkt, kan de i enkelte tilfeller løses. Vår erfaring er imidlertid at brukere som ikke har et godt forhold til saksbehandleren sin, kvier seg i det lengste for å be om å få bytte saksbehandler fordi de frykter at forholdet til NAV skal bli enda dårligere etterpå. Dette kan føre til at man ikke melder fra før konfliktnivået har blitt for høyt.

Behovet for å bytte saksbehandler har etter vår erfaring særlig oppstått i saker om yrkesrettet attføring, nå arbeidsrettede tiltak. Å komme tilbake i jobb byr på mange ufordringer på ulike plan. I dette arbeidet er samarbeidet, samspillet og kommunikasjonen mellom bruker og saksbehandler sentralt. Et godt samarbeid mellom bruker og saksbehandler er en viktig forutsetning for at en tiltakskjede skal være vellykket. Et konfliktfyllt forhold mellom bruker og saksbehandler, kan i enkelte tilfeller dessuten føre til alvorlige helsemessige konsekvenser for begge parter. Terskelen for å bytte saksbehandler bør derfor være lav.

### 3.5 Uklarheter i rollefordeling

For brukerne kan det oppleves som uklart hvem som gjør hva i NAV. Å skulle forholde seg til NAV lokal når det er NAV forvaltning som har saken fungerer ikke alltid. Å ikke få snakke med den som faktisk sitter med dokumentene og den som skal avgjøre saken skaper mye frustrasjon, vanskeliggjør informasjonsflyten og kan i verste fall føre til feil vedtak.

Når brukere skal forholde seg til NAV lokal, er det avgjørende at NAV lokal har nødvendig kompetanse. Saken nedenfor illustrerer denne problemstillingen:

**2010/0318** *Vedkommende som tar kontakt er oppgitt over NAV-systemet. Etter at ordningen med AAP trådte i kraft opplyser hun at det er umulig å få svar på spørsmålene hun har stilt NAV. Har holdt på i over 5 måneder, men får ikke svar fra sitt lokale NAV-kontor. Har både ringt, skrevet brev og møtt opp. Får ikke engang svar på om hun har en saksbehandler. Er oppgitt over NAV-systemet.*

Gjennomgangen viser også eksempler på at NAV lokal tar brukers parti mot NAV forvaltning. Dette oppleves som forvirrende og gjør at brukere lurer på hvem de egentlig kan stole på.

**2009/0981** *Innringer har ryggproblemer. Har hatt tidsbegrenset uførestønad (TU) 50 % og jobbet 50 %. Ca 3,5 måneder før vedtaket gikk ut søkte hun om forlengelse. Fikk ikke svar. NAV stoppet utbetalingen. Hun purret*

*opp 7 måneder etter at vedtaket gikk ut. Fikk vedtak om forlengelse, men beskjed om at hun ikke ville få etterbetalt i 8 måneder fra det opprinnelige gikk ut. Det var NAV forvaltning som traff dette vedtaket. Hun kontaktet sitt lokale NAV kontor. De mente det var gjort en feil og skrev et notat til NAV forvaltning. Hun hørte ikke noe og purret opp. Fikk da etter hvert et nytt vedtak hvor NAV forvaltning opprettholdt sitt opprinnelige vedtak. Får ingen skriftlig begrunnelse for hvorfor hun ikke får TU fra forrige vedtak gikk ut. [...] Hun er oppgitt over NAV-systemet. Sier hun er heldig som har en mann med inntekt, ellers ville det vært kritisk økonomisk.*

I enkelte saker er det viktig å få snakke med den som faktisk avgjør saken og ikke bare den som samler inn informasjon. Jo flere ledd informasjonen må gå gjennom, jo større risiko er det for at det oppstår misforståelser og feil. Stor avstand til der saken avgjøres gjør at bruker opplever maktesløshet og å miste kontrollen over saken og prosessen.

Mange av henvendelsene til Rettighetssenteret har den fellesnevneren at det meste av kontakten mellom NAV og bruker skjer gjennom telefon. Dette oppleves imidlertid av en del brukere som utilstrekkelig og dermed svært frustrerende. NAV bør ha økt fokus på å få til personlige møter mellom saksbehandler og bruker. Sitter saksbehandler på et annet kontor, for eksempel NAV Forvaltning, er det viktig at denne også kan møte brukeren.

Kommunikasjon med NAV lokal forutsetter at de har nødvendig kompetanse til å besvare spørsmålet. Når NAV lokal ikke sitter med vedtakskompetansen, vil de heller ikke alltid opparbeide seg tilstrekkelig og nødvendig erfaring om kompetanse til å besvare henvendelser på en god måte.

## 4 Fagpolitiske vurderinger

### 4.1 Veiledningssvik, manglende kunnskap og kompetanse

#### ***Økt kunnskaps- og kompetansesatsning nødvendig***

Det er slik FFO ser det hevet over enhver tvil at NAV sett under ett rår over svært god kompetanse. Både funnene i gjennomgangen av brukerhenvendelser til FFOs Rettighetssenter og annen kunnskap om situasjonen knyttet til ansatte i NAVs kompetanse (eksempelvis NAVs egne brukertilfredshetsundersøkelser) avdekker imidlertid et behov for en økt satsning på kunnskap og kompetanse innenfor NAV.

For mange har for dårlig kompetanse på viktige deler av saks- og regelverkskomplekset NAV forvalter til at helheten kan beskrives som akseptabel. De konkrete resultatene av dette kan sees i form av jevnlig medieoppslag om brukere som ikke opplever at de har fått tilfredsstillende svar fra NAV, eller som mener NAVs håndtering av saken deres ikke holder mål rent faglig.

En økt satsning er derfor nødvendig både når det gjelder selve bredden i kunnskaps- og kompetansenivået, men også i tilknytning til kompetansenivået relatert til hvordan kunnskap skal brukes i møtet med bruker. Konsekvensen av situasjonen på dette feltet i dag er lavere brukertilfredshet med NAV enn ønskelig, både sett fra brukerperspektiv og fra NAVs eget ståsted. Det trengs derfor konkrete tiltak for å styrke NAVs kunnskaps- og kompetansenivå som går utover den aktiviteten på området som gjennomføres i dag.

Slik FFO vurderer det relaterer behovet for en styrking av kunnskaps- og kompetansenivået seg i hovedsak til følgende to utfordringer: Kompetansenivået er for det første ikke bredt nok. For det andre er ikke den eksisterende kompetansen tilstrekkelig oppdatert.

#### ***En egen, lokal kompetansepott sikrer bredt kompetansenivå***

Utfordringen med at kompetansenivået ikke er bredt nok, må løses raskt, og kan i så måte slik FFO ser det ikke håndteres gjennom de ordinære og allerede planlagte kompetanseinnsatsene NAV legger opp til. FFOs forslag er derfor at NAV møter denne utfordringen ved å opprette en egen, målrettet kompetansepott, rettet særskilt inn mot NAV-kontorene lokalt.

Brukernes opplevelse av for liten bredde i kompetansen innenfor NAV er først og fremst å finne lokalt, noe som følger av at det er her størstedelen av brukerhenvendelsene gjøres. Det er derfor naturlig å se for seg at størstedelen av kunnskaps- og kompetanseheving også bør gjennomføres lokalt.

FFOs forslag innebærer en egen, lokal kompetansepott innen NAV, som alle de lokale NAV-kontorene kan søke på til egne opplæringsprosjekter. Det bør lages retningslinjer for en slik kompetansepott som særskilt retter opplæringstiltakene mot ansatte som trenger å få styrket sin kompetanse for å møte kompetansekravene i NAVs førstelinje.

En kompetansepott, kan slik FFO vurderer det, ha to svært gunstige effekter på kompetansenivået ved de enkelte NAV-kontorene. For det første vil det kunne oppnås økt kartlegging og oversikt på feltet ved en hensiktsmessig organisering av utdelingen av potten. Dette kan eksempelvis gjøres ved at det er det enkelte kontoret selv som kan bidra til at midler utløses når et økt kunnskaps- og kompetansepotensial er avdekket.

For det andre er det rimelig å anta at selve bruken av midlene på kunnskaps- og kompetansefremmende tiltak vil bidra til en styrking av NAVs lokale ledd innenfor dette feltet. Den økte aktiviteten en egen kompetansepott i så måte vil innebære, vil dermed innebære en kompetanseheving.

### ***Økt opplæringsaktivitet sikrer oppdatert kompetanse***

NAV er fortsatt en forholdsvis ny organisasjon, og reformprosessen kan trygt karakteriseres som både turbulent og omfattende. Prosessene har i tillegg foregått i et svært raskt tempo. Samtidig er det i hovedsak tidligere ansatte i Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten i kommunene som i dag jobber i NAV. Det skjer naturligvis en viss utskifting av de ansatte, og dette foregår fortløpende. Det vil imidlertid trolig ta lang tid før det er gjennomført en fullstendig utskifting av ansattmassen i NAV. Det vil si at arbeids- og velferdsforvaltningen i overskuelig framtid i betydelig grad vil bestå av ansatte utdannet før NAV-reformen ble gjennomført.

Mange av de ansatte i NAV har altså først og fremst sin kompetansehistorikk knyttet til arbeidsmetodikk og samarbeidsformer som ikke er fullt ut relevant for NAV i dag. Dette følger ikke minst av at NAV-reformen vel så mye er en innholdsreform som organisasjonsreform. Måtene det ble jobbet på i Aetat, Trygdeetaten og ved sosialkontorene i kommunene er dermed ikke alltid like relevante og fruktbare som de var tidligere. Selv om erfarings- og kompetansebakgrunn fra de tre tidligere etatene i høyeste grad er verdifull og viktig, er utfordringsbildet i dag endret.

NAVs innholdsreformer, blant annet innføringen av arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner, stiller krav til en helhetstenkning og brukeroppfølgning som ikke var typisk for saksbehandlingen i noen av de tre tidligere organisasjonene som NAV i dag består av, og som det dermed heller ikke ble fokusert nevneverdig på i kompetansearbeidet. Dette er en utfordring fordi NAV i realiteten ikke har oppdatert nok kompetanse til å gi brukerne den oppfølgingen og servicen som NAV selv har som målsetning å yte. Ny arbeidsmetodikk og nye krav til oppfølging trenger tid på å få "satt seg", og er avhengig av et særskilt fokus dersom det skal komme på plass raskest mulig.

FFOs tilrådning er at Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom statsbudsjettet og de årlige oppdragsdokumentene fra Arbeidsdepartementet pålegges å øke sin samlede

opplæringsaktivitet ut mot fylker, lokalkontorer og spesialenheter. Denne økningen må særskilt rette fokus mot hva som skal være NAVs arbeidsmetodikk, og hvilken rolle og hva slags oppfølging og service brukerne i den sammenhengen skal få. Det bør derfor som et ledd av en slik satsning dras veksler på brukermiljøene, både på system- og individnivå.

Som en konsekvens av et pålegg om økt opplæringsaktivitet må delen av NAVs bevilgning avsatt til opplæringsformål på denne bakgrunn økes, slik at aktivitetsnivået som er beskrevet ovenfor kan realiseres.

## 4.2 Saksbehandling

### ***Brukernes rettssikkerhet må styrkes***

I bunn og grunn er forholdene knyttet til saksbehandlingsprosessene i NAV et rettssikkerhetsproblem for den enkelte bruker. Dette knytter seg både til tryggheten for å få sine interesser tilfredsstillende ivaretatt, men også til belastningene ved unødvendige ulemper og problemer enkeltbrukere vil kunne komme i som følge av feil eller mangler ved NAVs saksbehandlingsarbeid.

Likevel opplever brukere av arbeids- og velferdsforvaltningens tjenestetilbud alt for ofte at disse rettssikkerhetshensynene ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte. Det er ikke akseptabelt. FFOs vurdering er at det trengs mer offensive grep på dette feltet enn de som alt gjennomføres i NAV i dag.

FFOs tilrådning er derfor at det må gjennomføres flere tiltak for å styrke brukerens stilling og rettssikkerhet i møtet med NAV: NAV-ombud, midlertidig NAV-stønad, økt støtte til rettshjelpstiltak og bedre rutiner for dokumentbehandling.

### ***NAV-ombud***

For brukere som mener de trenger juridisk bistand som følge av kontakten med NAV, eksisterer det i dag ordninger som fri rettshjelp i tilknytning til klage- og ankeadgang. En rekke forhold knyttet til både blant annet NAVs håndtering av klage- og ankeadgangen, samt inntektsgrensen for å få fri rettshjelp, gjør imidlertid at brukernes rettshjelpsbehov i møtet med NAV likevel ikke ivaretas i tilfredsstillende grad i dag.

Selve omfanget av saker i NAV der brukeres stilling og rettssikkerhet ikke er fullt ut tilfredsstillende ivaretatt er også en dimensjon i denne sammenhengen. Etter hva Rettighetssenteret erfarer er det i tillegg advokatfirmaer som avstår fra å ta NAV-saker etter rettshjelpsloven. Dette er fordi sakene er svært tidkrevende og ofte innebærer opprydding og merarbeid i saker som i utgangspunktet er innefor NAVs ansvarsområde.

FFO mener det trengs et eget NAV-ombud, for å på denne måten styrke ivaretagelsen av brukernes rettssikkerhet i NAV. Et NAV-ombud bør primært konsentrere sin virksomhet om å håndtere henvendelser fra brukere som opplever

vansker, eller som opplever seg utilfredsstillende møtt eller behandlet av NAV. Et selvstendig argument for innføringen av et NAV-ombud er den særskilte kompetansen på klagesaker og problemstillinger knyttet til denne problematikken et slikt ombud nødvendigvis vil måtte besitte. Mangel på slik kompetanse i selve NAV-systemet utgjør i dag ofte et selvstendig problem for brukerne.

Et NAV-ombud vil ikke, og er ikke fra FFOs side ment å erstatte øvrige og allerede eksisterende rettssikkerhetstiltak innenfor NAV, som veiledningsplikten, klagemulighetene eller ordningen med fri rettshjelp. Det synes imidlertid godtgjort gjennom henvendelsene til FFOs Rettighetssenter at brukernes rettssikkerhet i dagens situasjon ikke blir tilfredsstillende ivaretatt.

### **Midlertidig NAV-stønad**

Mange brukere opplever lang ventetid i møtet med NAV og NAVs saksbehandlingsprosesser. Dette vil svært ofte være krevende for brukerne det gjelder, men særlig når saken omhandler søknad om ytelser til livsopphold kan lang ventetid også få negative økonomiske konsekvenser for bruker. Dette kan i ytterste fall få følger for den enkelte bruker som gjør at livssituasjonen forverres ytterligere, og kan dermed også bli et bidrag til å vanskeliggjøre målsetningen NAVs bistand til den enkelte er ment å skulle ha. Dette ser FFO på som uakseptabelt.

For å unngå at lang ventetid ved søknad om økonomisk stønad eller ytelser til livsopphold skal få uakseptabelt negative følger, er FFOs tilrådning derfor at det innføres en egen, midlertidig NAV-stønad. Denne stønaden kan komme til utbetaling i de tilfeller der NAV har oversittet den på forhånd fastsatte normperioden for behandling av søknaden. Ordningen bør fungere slik at den enkelte bruker får melding om at vedkommende ved normperiodens utløp enten vil ha fått svar på sin søknad, eller da vil starte å få utbetalt den midlertidige stønaden.

Det bør være et prinsipp ved utbetaling av slik midlertidig stønad at den ikke kreves tilbakebetalt i tilfeller der NAVs søknadsbehandling gir et negativt utfall for brukeren. Dette fordi det også i slike saker er NAVs ansvar å gjøre vedtak innenfor fastsatt normperiode. Det blir derfor urimelig å laste bruker i saker der NAV ikke makter å oppfylle NAVs egne målsetninger knyttet til tidsfrister.

### **Økt støtte til rettshjelpstiltak**

Henvendelsene til FFOs Rettighetssenter om NAV-relevante saker økte med 50 prosent i 2008 sammenlignet med året før, og holdt seg på om lag samme nivå i 2009. Det tyder på et udekket rettshjelpsbehov blant NAVs brukere. Karakteren av henvendelsene (det er ofte brukere som først har vært i kontakt med NAV, for så å "gå videre" til Rettighetssenteret for å få en vurdering av saken sin også derfra) gjør det videre rimelig å anta at et slikt behov vil eksistere også til tross for en eventuell styrking av ivaretagelsen av brukernes rettssikkerhet i møtet med NAV. FFOs tilrådning er derfor at støtten til rettshjelpstiltak i regi av frivillige organisasjoner og andre som kan bistå NAV-brukere må økes betydelig.

Slik FFO vurderer det, er det et selvstendig poeng at det må satses mer enn i dag på rettshjelpstiltak *utenfor* NAVs egen oppgaveportefølje. Det er riktignok svært viktig at NAV bygger videre ut sin egen kompetanse på rettighetsspørsmål. Frivillige rettshjelpstiltak vil imidlertid være viktige for å dekke opp behovet for ta med seg saken sin til en annen, uavhengig instans som mange brukere vil være opptatt av. I tillegg vil frivillige rettshjelpstiltak i mange tilfeller kunne se saken i sammenheng med andre fagområder. En annen styrke ved frivillige rettshjelpstiltak er at de har særskilt kompetanse på behovene til de brukere som rettshjelpstiltakene særlig retter seg mot. Et slikt behov vil aldri NAV kunne dekke på egenhånd.

Støtte til rettshjelpstiltak rettet mot brukere av NAVs tjenestetilbud kan eksempelvis gis ved at det opprettes en egen pott det kan søkes om støtte til for slike rettshjelpstiltak. Dersom en slik løsning velges bør naturligvis NAV etablere rutiner for faglig veiledning og oppfølging av søkere/de rettshjelpstiltakene som innvilges økonomisk støtte. Dette bør i første rekke skje i form av hensiktsmessig rapportering av hvordan tilstøtte midler er disponert. Det bør imidlertid også kunne etableres kontaktpunkter med oppfølging av mer faglig karakter som fokus.

### ***Rutiner for dokumentbehandling***

Som Rettighetssenterets gjennomgang viser, har flere brukere opplevd at sakspapirer rett og slett har kommet på avveie. Det reiser minst to svært viktige problemstillinger: For det første kan dette tyde på at NAV ikke har gode nok rutiner for sikker dokumentbehandling. For det andre innebærer dokumenter på avveie nødvendigvis også at konfidensielle personopplysninger kan komme på avveie.

Personvern og hensynet til personvernsikkert har vært tema ved flere anledninger i forbindelse med NAV-reformen. Særlig har dette temaet vært aktualisert i forbindelse med at det har dukket opp behov for andre og mer strømlinjeformede systemer for informasjonsutveksling innen NAV enn i de tre tidligere etatene. En tilbakevendende diskusjon i forbindelse med forslag til endringer på dette feltet har vært hvordan brukernes personvernsikkerhet skal kunne ivaretas på en like god måte som før, selv om sikkerhetsforanstaltninger som fulgte av den tidligere organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen er blitt fjernet eller bygd ned.

Funnene FFOs Rettighetssenter har gjort kan tyde på at NAV hittil langt fra har lykket med å ivareta personvernsikkerheten.

FFOs tilrådning er derfor at NAV gjennomgår sine rutiner for dokumentbehandling, og sikrer at disse er tydelige på alle sider ved hvordan papirene til en sak både skal håndteres, utveksles og oppbevares. FFO tilrår også at NAV har et særskilt fokus på dette aspektet i ordinært opplæringsarbeid, for å sikre at alle ansatte er godt kjent med rutinene på dette området.

FFO mener også det trengs tydeligere sanksjoner i saker der NAV enten har forlagt saksdokumenter, eller bidratt til at saksdokumenter har vært på avveie. Dette for å sikre at aktører innen NAVs egen organisasjon som har forbedringspotensiale på feltet tar tak i denne utfordringen på tilfredsstillende vis. Det bør derfor vurderes innført konkrete sanksjonsmuligheter overfor de NAV-kontorene som er ansvarlige for denne typen hendelser.

## **4.3 Utilgjengelighet**

### ***Kontakten med saksbehandlere***

Henvendelsene Rettighetssenteret har mottatt viser at det kan være problematisk for brukere å få kontakt med NAV og NAVs saksbehandlere. Dette kan trolig i noen grad tilskrives problemer som følge av omstillingsprosessen NAV har vært gjennom de seinere årene. Slik FFO vurderer det oppstår det imidlertid også vanskeligheter innen NAV knyttet til manglende besvarelser av henvendelser og manglende oppfølging knyttet til måten NAVs samlede arbeidsinnsats er organisert på.

En del av tilgjengeligheten vil slik FFO vurderer det bli bedre dersom tilrådingen om å rendyrke prinsippet om én saksbehandler følges (se pkt. 4.4 og 4.5 for utfyllende kommentar). Skal et slikt prinsipp kunne fungere er det samtidig viktig at det lages gode ordninger som sikrer at ikke én enkeltperson alene for ofte får utgjøre inngangsporten til NAV-kontorer for brukerne.

Imidlertid mener FFO det i tillegg finnes et forbedringspotensiale knyttet til en større grad av differensiering mellom ulike brukergrupper. FFO er særlig opptatt av brukere med sammensatte og langvarige behov, som trenger tett og helhetlig oppfølging fra NAVs side for å kunne mestre arbeidsliv og hverdag. FFOs tilråding er derfor at NAV styrker sitt fokus på oppfølgingen av denne gruppen, og denne gruppens tilgjengelighet til NAV.

Brukere med behov for de delene av NAVs tjenestetilbud som det er enklere for NAV-ansatte å håndtere (informasjonsvirksomhet, utbetalingsvedtak, søknadshåndtering) bør i langt større grad enn i dag kunne håndteres gjennom følgende tre kanaler:

1. Telefoni
2. IKT
3. Kundesentre

### ***Universell utforming og individuell tilrettelegging***

Manglende universell utforming og for dårlig individuell tilrettelegging av NAV-kontor representerer en særskilt utfordring for flere grupper av funksjonshemmede NAV-brukere. Siden mange av disse også tilhører gruppene som har et særlig behov for NAVs tjenestetilbud, er dette i tillegg et område NAV bør ha et sterkt fokus på.

FFOs tilråding er derfor at NAV styrker sitt fokus på å gjøre alle kontorer og enheter der brukere møter NAV universelt utformet, og sikre individuell tilrettelegging overfor brukere der dette er nødvendig.

## 4.4 Misnøye med saksbehandler

En del av funnene fra FFOs Rettighetssenter viser at brukerne fra tid til annen kan oppleve møtet med NAVs saksbehandlere som krevende. Dette kan selvsagt skyldes flere forhold, som uenighet om faktiske forhold, dårlig personkjemi, manglende eller dårlig kundeservice m.m.

Fra FFOs side har det ved flere ulike anledninger blitt tatt opp at den enkelte bruker av NAVs tjenestetilbud bør få en lovfestet rett til å bytte saksbehandler. Dersom en slik ordning innføres etter modell av retten i kommunehelseloven til å bytte fastlege, vil trolig ikke omfanget av bytting av saksbehandler bli så omfattende at det blir en administrativ utfordring for NAV å håndtere. I kommunehelsestjenesteloven er retten til å bytte fastlege begrenset til to ganger i året; et prinsipp det er naturlig å se for seg videreføres ved innføringen av rett til bytte av saksbehandler i NAV.

Fra FFOs ståsted anses det i tillegg som naturlig at retten til å bytte saksbehandler i NAV ikke nødvendigvis skal omfatte alle brukere som er i kontakt med NAV. Denne retten bør istedenfor begrenses til, eller forbeholdes, brukere som for eksempel har rett på individuell plan eller aktivitetsplan, det vil si personer med behov for et flerspektret tjenestetilbud fra NAV som strekker seg over en viss tidsperiode. Det er imidlertid selvsagt også mulig å se for seg andre typer avgrensninger av retten til bytte av saksbehandler.

Det er samtidig viktig å understreke at forslaget om innføring av en rett til å bytte saksbehandler fra FFOs ståsted er ment som et tiltak for å lette NAVs innsats, og skape større rom for bedre samarbeid mellom NAVs ansatte og enkeltbrukerne. Innføringen av en slik rettighet er derimot ikke ment å skulle bli muligheten for en "ekstrarunde" for brukere som ikke er fornøyd med utkommet av saksbehandlingen sin, og derfor ønsker å få saken sin gjennomgått på nytt. Slike hensyn må ivaretas på andre måter.

## 4.5 Uklarheter i rollefordeling

Det er i utgangspunktet ikke et problem – enn si relevant – for brukerne at NAV samarbeider internt, så lenge dette samarbeidet ikke skaper merbelastninger (i form av økt ventetid eller kasteballsproblematikk). Når NAV har systemer og praksiser for behandling av saker som innebærer at sakene må innom mange ledd av saksbehandlere, stiller imidlertid dette ofte forholdet mellom brukeren og dennes saksbehandler overfor noen særskilte utfordringer.

Henvendelsene FFOs Rettighetssenter mottar synliggjør at NAVs arbeidsmetodikk for samarbeid mellom ulike kontorer innebærer utfordringer for NAVs brukere. Dette er for en stor del utfordringer knyttet til den samme "kasteballsproblematikken" som den nye organiseringen av arbeids- og velferdstjenestetilbudet har vært rettet inn mot å fjerne, det vil typisk si at saker blir liggende for lenge hos en saksbehandler, eller at saker blir sendt mellom saksbehandlere uten å få en avklaring. Dette representerer et effektivitetstap for NAV. Og fra et brukerståsted representerer det frustrasjon, tap av fritid og ofte også manglende trygghet i hverdagen knyttet til økonomiske fremtidsutsikter.



## 5. Konklusjoner og tilrådninger

Rapporten avdekker følgende hovedfunn når det gjelder brukererfaringer og problemområder:

- Mangelfull oppfyllelse av veiledningsplikten
- Manglende nødvendig kunnskap og kompetanse hos saksbehandlere
- Saksbehandling i strid med forvaltingsloven og forvaltningsrettslige prinsipper
- Utilgjengelighet
- Misnøye med saksbehandler
- Uklarheter i rollefordeling

For å bidra til å løse disse problemene, mener FFO det er behov for å sette i verk en rekke tiltak som vil styrke brukernes rettssikkerhet i NAV, og skape et bedre rammeverk for brukeres medvirkning og NAVs oppfølging av brukerne.

FFO har følgende ti anbefalinger:

### **1 En egen, lokal kompetansepott**

Svært mye av NAVs brukerkontakt, som er særlig avhengig både av inngående saksbehandlerkompetanse og av god brukermedvirkning, foregår lokalt ved det enkelte NAV-kontor. Her er det også i dag store hull med mangler. FFO foreslår en egen, lokal kompetansepott for å møte denne utfordringen på en offensiv måte.

### **2 Økt opplæringsaktivitet**

NAV-reformens innholdsendringer er så omfattende og krevende at det trengs et vedvarende sterkt fokus på NAV-ansattes opplæring og innsikt i disse. Derfor er det slik FFO ser det nødvendig med en markert økning i opplæringsaktiviteten innen NAV i forhold til dagens situasjon.

### **3 Et eget NAV-ombud**

Brukere som ikke mener seg tilfredsstillende ivaretatt innenfor NAV-systemet sikres ikke godt nok mot mangelfulle og direkte feile vedtak gjennom de nåværende, institusjonaliserte tilbudene. Det trengs derfor en styrking av brukernes rettssikkerhet innen NAV, og et eget NAV-ombud er slik FFO ser det et riktig virkemiddel.

### **4 Midlertidig NAV-stønad**

Når NAV bruker lenger tid enn hva NAV selv ønsker å gjøre på å fatte vedtak om tilståelse av stønader, er det den enkelte bruker som rammes i form av fravær av inntekt. Dette er urimelig. Bruker må få en garanti for at hun innen en gitt tidsfrist enten vil ha et konkret vedtak å forholde seg til, alternativt vil bli tilstått en midlertidig stønad frem til slikt vedtak foreligger.

## **5 Økt støtte til rettshjelpstiltak**

Henvendelsene til FFOs Rettighetssenter synliggjør behovet for rettshjelpstiltak, og særlig for rettshjelpstiltak som drives utenfor NAV-systemet. Slike tiltak må derfor få bedre økonomiske rammebetingelser.

## **6 Bedre rutiner for dokumentbehandling**

Brukeres rettssikkerhet i tilknytning til håndteringen av personopplysninger i dokumenter har vært et tema i forbindelse med implementeringen av NAV-reformen, men er så langt ikke fullt ut tilfredsstillende ivaretatt. Rutinene på dette feltet må derfor gjennomgås og styrkes.

## **7 Økt satsing på universell utforming og individuell tilrettelegging**

NAV må oppfylle plikten til å sikre at alle brukere har fysisk tilgang til tilbudene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Eksemplene på det motsatte er fortsatt for mange. Dette nødvendiggjør en styrket satsning her.

## **8 Rendyrking av prinsippet om én saksbehandler**

Én saksbehandler å forholde seg til for hver bruker har vært en uttrykt målsetning med NAV-reformen. Denne målsetningen følges imidlertid i for liten grad opp, og eksemplene på brukere som må forholde seg til mange saksbehandlere er mange. Én enkelt kontaktperson ved brukers NAV-kontor vil være et gode, særlig for brukere med brede og sammensatte bistandsbehov.

## **9 Rett til å bytte saksbehandler**

Er bruker misfornøyd med saksbehandler er det ingen grunn til at dette skal få vedvare som et problem. Brukere som har omfattende kontakt med NAV må derfor få rett til etter eget forgodtbefinnende å bytte saksbehandler et begrenset antall ganger.

## **10 Differensiering mellom brukergupper**

Ulike brukergupper har i ulik grad og i ulikt omfang behov for NAVs tjenestetilbud. Slik FFO ser det er det særlig viktig å sikre brukere med brede og sammensatte bistandsbehov god og helhetlig oppfølging fra NAVs side. Dette kan sikres blant annet ved at "enkel" saksbehandling i større grad enn i dag håndteres mer rutinepreget, og ved mer utstrakt bruk av teknologiske løsninger.

Slik FFO vurderer det vil en gjennomføring av disse tiltakene innebære en styrking av brukeroppfølgingen, og samtidig bidra til at brukers møte med NAV i flere tilfeller får et positivt resultat i form av arbeid eller aktivitet. Tiltakene vil samtidig trolig medføre at brukernes saker får en mer korrekt behandling og oppfølging enn i dag, både ved at kompetansenivå øker og ansvars plassering av oppgaver tydeliggjøres. Bedre rutiner og et mer utvetydig regelverk på enkelte områder vil kunne ha samme effekt.