

**Kristin Alsos, Anne Hege Henden Strand og
Maria Gussgard Volckmar-Eeg**

Rettsikkerhet for personer med kombinasjons- inntekter

En gjennomgang av Navs veiledning og saksbehandling i saker om foreldrepenger, sykepenger og pleiepenger





Rettsikkerhet for personer med kombinasjonsinntekter

Det å kombinere inntekt fra ulike kilder kan skape særlige utfordringer i situasjoner der personer har behov for å få dekket sitt inntektsbortfall av folketrygden. I denne rapporten undersøker vi hvordan Nav gjennom sin veiledning og saksbehandling ivaretar rettsikkerheten til personer med kombinerte inntekter, det vil si de som kombinerer lønnsinntekt som arbeidstakere og/eller frilansere, og næringsinntekt som selvstendige næringsdrivende.

Innhold

Forord	2
Sammendrag	3
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Gjeldende regelverk	8
1.3 Problemstillinger	9
1.4 Navs organisering og omfang av kombinasjonsinntekter	10
1.5 Strukturen i rapporten	12
2 Data og metode	13
2.1 Deskstudier og brukerdialog	13
2.2 Intervjuer med Nav-ansatte	14
2.3 Betragtninger rundt tidspunktet for intervjuene	16
2.4 Omfanget av personer med kombinasjonsinntekter i Nav	16
3 Kontaktsentrene	19
3.1 Styring og organisering av arbeidet	20
3.2 Arbeidsprosessen	28
3.3 Kombinasjonsinntekter	33
3.4 Samarbeid og læring i organisasjonen.....	35
3.5 Kvalitet og effektivitet	36
4 Ytelseslinja	39
4.1 Personer med kombinasjonsinntekter – en sammensatt brukergruppe	39
4.2 Organisering av saksbehandlingen i én nasjonal kø	40
4.3 Nye delautomatiske saksbehandlingsløsninger	44
4.4 En saksbehandlerrolle i endring	49
5 utfordringer for rettssikkerheten	59
5.1 utfordring for rettssikkerheten: en balanse mellom kvalitet og effektivitet	59
5.2 Målstyring som metode for å sikre effektivitet og kvalitet	60
5.3 Kvalitativt godt faktagrunnlag: Veilednings- og utredningsplikt	61
5.4 Kvalitet og endrede krav til saksbehandlerrollen	62
5.5 Kvalitet gjennom faglig nettverk og oppdatering	63
5.6 Kvalitet gjennom oppretting av feil	64
5.7 Samarbeid og læring i organisasjonen for å øke kvaliteten	64
5.8 Tillit blir kanskje viktigere for å sikre effektivitet og kvalitet	65
5.9 Vil utfordringene endre seg fremover?.....	66
Referanser	67

Forord

I dette prosjektet har formålet vært å undersøke hvordan Nav oppfyller sin informasjons- og veiledningsplikt etter forvaltningsloven, og hvordan de sikrer forutsigbarhet og likebehandling når de treffer vedtak på områder som de sjeldnere er i berøring med i sin saksbehandling. Vi har gjort dette gjennom å bruke vedtak om sykepenger, pleiepenger og foreldrepenger til personer som kombinerer inntekt som arbeidstakere, frilansere og selvstendig næringsdrivende, som case. Vi har undersøkt hvilke utfordringer som oppstår for veiledere og saksbehandlere i Nav i møtet med denne gruppen av brukere, i prosessen fra brukerens første kontakt med Nav til endelig vedtak fattes. Selv om vi i prosjektet bare har studert en liten del av det regelverket Nav forvalter, håper vi at resultatene kan bidra til å øke kunnskapen om hva som kan sikre en høyere grad av rettssikkerhet, ikke bare for denne gruppen, men også for andre brukergrupper.

Arbeidet med rapporten er finansiert av FoU-midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fra utlysningen Pålitelig forvaltning.

Vi vil gjerne takke Helle Sundby ved Navs FoU-avdeling for et godt samarbeid, herunder koordinering av prosjektet og hjelp med å opprette kontakt med andre deler av Nav, og Anniken Aldridge ved Kunnskapsavdelingen for uttak av statistikk. I tillegg vil vi takke alle andre som i en travel hverdag har bidratt med å tilrettelegge for datainnsamlingen, gitt oss informasjon vi har spurt om, deltatt i workshoper for å diskutere og gi innspill til datainnsamling og analyser, og for oppretting av faktafeil og kommentarer til rapporten. En særlig takk til alle ansatte som har stilt opp på intervjuer. Det har vært veldig lærerikt for oss å høre deres erfaringer.

Oslo, juni 2024

Kristin Alsos

Prosjektleder

Sammendrag

Det å kombinere inntekt fra ulike kilder kan skape særlige utfordringer i situasjoner der personer har behov for å få dekket sitt inntektsbortfall av folketrygden. I denne rapporten undersøker vi hvordan Nav gjennom sin veiledning og saksbehandling ivaretar rettsikkerheten til personer med kombinerte inntekter, det vil si de som kombinerer lønnsinntekt som arbeidstakere og/eller frilansere, og næringsinntekt som selvstendige næringsdrivende. Vi gjør dette gjennom å undersøke hvordan Navs veiledere og saksbehandlere løser henvendelser og saker som gjelder vedtak om sykepenger, foreldrepenger og pleiepenger til brukere med kombinasjonsinntekter etter folketrygdloven §§ 8-40 flg. Formålet er å se om måten arbeidet er organisert på, og hvilke ressurser de ansatte har tilgang på, sikrer forutsigbarhet og likebehandling i møte med en sammensatt gruppe med komplekse rettsregler.

Vi baserer oss på et rikt kvalitativt datamateriale bestående av intervjuer av veiledere ved Navs kontaktsentre, saksbehandlere i ytelseslinja, ansatte i styringsenhetene, i tillegg til avdelingsledere, fagansvarlige og tillitsvalgte. Vi har også gjennomført enkelte intervjuer med brukere og gjennomført en brukerdiallog for å undersøke hvordan informasjonen på Navs hjemmesider vurderes, og hvordan den digitale søknadsdialogen oppleves.

Rettsikkerheten for brukerne avhenger av om de får riktig veiledning av forvaltningsorganene. I kapittel 3 ser vi på kontaktsentrenes rolle i å oppfylle veiledningsplikten. Basert på intervjuer med veiledere, fagansvarlige og avdelingsledere peker vi i rapporten på noen dilemmaer for kontaktsentrene. For å sikre god bruk av ressursene, måles mye av arbeidet som gjøres på de ulike enhetene. I og med at det er enklere å måle effektivitet enn kvalitet, kan dette imidlertid føre til at det blir for skarpt fokus på tidsbruk. Det er derfor viktig å være bevisst på hva man kan måle og ikke. Ved at informasjonen på nav.no blir bedre, finner brukerne oftere svaret på de enkle spørsmålene selv. Det innebærer at de henvendelsene som kommer til kontaktsentrene blir mer kompliserte, noe som krever mer av de enkelte veilederne og de menneskelige, faglige og tekniske ressursene de har tilgang til. De fagansvarlige på hver enhet har en sentral rolle i å sikre kvaliteten på veiledningen, og det er viktig at disse har tilstrekkelige ressurser til dette arbeidet. Dette gjelder også i arbeidet med å avdekke og korrigere feil i veiledningen. Per i dag fremstår det som at de fagansvarlige er viktige for å oppdage svakheter i veiledningen, og derfor er det viktig for rettsikkerheten til brukerne at de fagansvarlige har tid til dette arbeidet. I tillegg er det et spørsmål om også andre verktøy kunne bidratt i kvalitetssikring av veiledningen.

I kapittel 4 flytter vi oss over til saksbehandlingen. Når det gjelder ytelseslinja, har denne gjennomgått to store endringer de siste årene som begge synes å ha påvirket saksbehandlingen generelt, men for denne brukergruppen spesielt. For det første har saksbehandlingen innenfor alle de tre ytelsene vi har fokusert på, blitt organisert i én nasjonal kø. Dette skaper et økt behov for samarbeid på tvers av enheter, men forutsetningene for kommunikasjon og kompetanse på tvers av enhetene kunne vært bedre. For det andre har det blitt innført nye delautomatiserte saksbehandlingsløsninger. Disse

innebærer at saker som involverer personer med kombinasjonsinntekter oppleves vanligere, men de er også mer kompliserte å saksbehandle. Disse sakene er komplekse både når det gjelder å få oversikt over de faktiske forholdene, og rettsanvendelsen. Begge deler vil være viktig for å ivareta rettssikkerheten til personer med kombinasjonsinntekter. Disse to endringene medfører også at saksbehandlerrollen forandres. At sakene som behandles manuelt, er de mest komplekse, krever en annen form for forvaltningskompetanse og juridisk kompetanse hos saksbehandlerne. I tillegg må de ha teknisk forståelse for saksbehandlingsløsningene for å forstå hvorfor saken tas ut til manuell behandling. Selv om datasystemene effektiviserer deler av saksbehandlingen, fortalte flere saksbehandlere at de opplevde å miste nærheten til brukerne og deres livssituasjon, og at dette kunne gjøre det vanskeligere å fatte skjønsmessige vurderinger. Til sammen legger dette også et større ansvar på brukerne for å sikre at de behandles på riktig grunnlag, at faktagrunnlaget er korrekt, og de må ha oversikt nok til å klage dersom de automatiserte vedtakene ikke stemmer. Ikke alle brukere har forutsetningene for dette, og i brukergruppen med kombinasjonsinntekter er det en del som kanskje er særlig sårbare i innføringen av selvbetjeningsløsninger og (del)automatisert saksbehandling.

Avslutningsvis i kapittel 5 oppsummerer og drøfter vi ulike dilemmaer for Nav når det gjelder å ivareta rettssikkerheten for brukerne. Sentralt for drøftingen står balansen mellom kvalitet og effektivitet. Nav som helhet og de ulike enhetene har begrensede ressurser samtidig som de skal sikre at de vedtakene som blir tatt, er riktige. For å sikre at ressursene brukes riktig, målstyres mye av ansvaret. Dersom fokuset på effektivitet går ut over kvaliteten, er det ikke bare en fare for rettssikkerheten; det kan også føre til klagebehandling, som igjen krever ressurser. Organisering av saksbehandlingen i én kø ser ut til å bidra til økt likhet i saksbehandlingen, men det kan også ha utilsiktede konsekvenser som gjør at vedtakene tar lengre tid enn nødvendig. Dokumentasjonsinnhenting i flere omganger og at flere saksbehandlere må sette seg inn i samme sak, er eksempler på dette. Overgangen til delautomatisk saksbehandling innebærer at veiledere og saksbehandlere har behov for både systemkompetanse og fagkompetanse. I denne prosessen er det en fare for at saksbehandlerne lener seg mer på systemstøtte og mindre på fagkompetanse og en helhetlig forståelse av brukernes situasjon. I de komplekse sakene kan mange saksbehandlere være inne i en og samme sak, noe som kan ha negative konsekvenser ved at saksbehandlingen blir mer fragmentert. Systemet krever med andre ord større grad av tillit, ikke bare til systemet, men også til andre saksbehandlere som har vært involvert i den samme saken.

Ved at systemene saksbehandler mange enkle saker automatisk, sitter saksbehandlerne igjen med mer kompliserte saker enn før. Dette stiller økte krav til de ansattes kompetanse. Samtidig fremstår det som om systemet for å avklare juridiske problemstillinger har noen svakheter, noe de fagansvarlige må være bevisste på i sine roller. Det fremstår også som om det finnes potensial for å utvikle interne rutiner og systemer som i større grad fanger opp og korrigerer feil i veiledning og saksbehandling. Per i dag ligger mye av ansvaret på brukeren selv, gjennom klageadgangen. Et komplekst regelverk og brukere med ulik kompetanse og ressurser kan innebære en betydelig risiko for at feil ikke korrigeres.

Som i mange andre organisasjoner synes det også i de enhetene vi har intervjuet i, å være et potensial for samhandling mellom enhetene, og mellom fagansvarlige med ansvar for ytelser som behandles etter samme regelverk. Særlig i ytelseslinja har man ikke klart å skape en felles kultur i overgangen til en nasjonal kø, noe som skaper mistenksomhet mellom enhetene. I kontaktsentrene synes utfordringen å være at kvalitet og effektivitet balanseres noe ulikt mellom enhetene.

Avslutningsvis ser vi fremover. Den pågående automatiseringen tilsier at kravene til faglig og systemkompetanse blant de ansatte vil øke. Det kan også være verdt for Nav å gjennomgå hvordan den digitale utviklingen og automatiseringen fører til endringer i saksbehandlerrollen, i relasjonen mellom saksbehandler og maskin og ikke minst, i endringer i hva slags syn saksbehandleren har på brukeren som mottaker av en økonomisk velferdsordning.

1 Innledning

Temaet for denne rapporten er hvordan NAV gjennom sin veiledning og saksbehandling ivaretar rettssikkerheten til personer med kombinerte inntekter, det vil si de som kombinerer lønnsinntekt som arbeidstakere og/eller frilansere, og næringsinntekt som selvstendige næringsdrivende. Bakgrunnen for prosjektet er tidligere funn som indikerer at det å kombinere inntekt fra ulike kilder gjør at denne brukergruppen kan møte på særlige utfordringer i situasjoner der de har behov for å få dekket sitt inntektsbortfall av folketrygden (Alsos et al., 2022). De som har kombinasjoner som inkluderer næringsinntekt eller frilansinntekt får heller ikke, i motsetning til mange arbeidstakere, forskuttet utbetalinger av arbeidsgiver i påvente av at saken avgjøres av Nav, noe som kan innebærer at de i perioder kan stå helt uten inntekt.

Det er flere kjennetegn ved kombinasjonsinntekter som kan gjøre det utfordrende for veiledere og saksbehandlere i Nav å gi råd og behandle søknader fra denne gruppen. For det første kan det være vanskelig å trekke grensene mellom når en person er selvstendig, frilanser eller arbeidstaker (Hotvedt et al., 2021). For det andre skal regelverket forstås og fortolkes riktig. Regelverket for beregning av ytelser for personer med kombinasjonsinntekter kan fremstå som komplisert, og med særlige utfordringer knyttet til skjønnsutøvelsen. For det tredje kan anvendelse av regelverket kreve særskilt kompetanse knyttet til hvordan frilansere og selvstendige arbeider, og til regnskapsforståelse. For det fjerde er saksbehandlingen i mindre grad automatisert for brukere med kombinasjonsinntekter, noe som gjør at saksbehandlere i større grad må behandle disse søknadene manuelt. Kombinasjonen av disse faktorene stiller særlige krav til Nav, deres kommunikasjon med brukergruppen og organisering av saksbehandlingen for å ivareta kvaliteten og rettssikkerheten for denne gruppa.

I denne rapporten undersøker vi *hvordan Nav gjennom sin veiledning og saksbehandling klarer å ivareta rettssikkerheten til de med kombinerte inntekter*. Vi gjør dette gjennom å undersøke hvordan Navs veiledere og saksbehandlere løser henvendelser og saker som gjelder vedtak om sykepenger, foreldrepenger og pleiepenger til brukere med kombinasjonsinntekter etter folketrygdloven §§ 8-40 flg. Formålet er å se om måten arbeidet er organisert på, og hvilke ressurser de ansatte har tilgang på, sikrer forutsigbarhet og likebehandling i møte med en sammensatt gruppe med komplekse rettsregler.

1.1 Bakgrunn

Personer med kombinasjonsinntekter er ingen ensartet gruppe. De kan være i fulltidsjobb, men i tillegg har en liten næringsinntekt, for eksempel i form av honorar fra et styreverv. I den andre enden av skalaen finnes personer som veksler mellom å være frilansere, arbeidstaker eller selvstendig flere ganger i året. Sistnevnte er for eksempel ikke uvanlig innenfor kultursektoren, der arbeidet ofte er prosjekts- eller oppdragsbasert, og oppdragsgiverne til dels avgjør om de vil knytte til seg arbeidskraften som selvstendig, frilanser eller arbeidstaker. Innenfor gruppen med kombinerte inntekter faller også ofte fosterforeldre hvor grunnstøtten og delvis frikjøp fra jobb vil være næringsinntekt, men

hvor de også kan ha lønnsinntekt fra en heltids- eller deltidsstilling. Kombinasjonsinntekter finnes i mange varianter og innenfor mange yrkesgrupper og sektorer.

Rettighetene til selvstendige, frilansere og personer som kombinerer lønns- og næringsinntekt, har fått økt oppmerksomhet de siste årene. Under koronapandemien, da inntektsgrunnlaget brått ble borte for mange i denne gruppen, ble det synlig hvor økonomisk sårbare mange var. Dette førte til en diskusjon, både nasjonalt og internasjonalt, om frilansere og selvstendige var godt nok beskyttet av de nasjonale velferdssystemene (se f.eks ILO og OECD 2020, og Alsos et al., 2022). Det har de siste årene også vokst frem nye forretningsmodeller som i hovedsak baserer seg på arbeidskraften til selvstendige og frilansere, for eksempel plattformsselskaper som Wolt og Porter Buddy. Arbeidskraften som er tilknyttet denne typen forretningsmodeller omfatter personer som ikke bare har en løs tilknytning til arbeidslivet, men som også har dårligere forutsetninger for å sikre sine rettigheter, for eksempel ved at de har begrensede norskkunnskaper og dårlig kjennskap til norske arbeidslivsreguleringer og velferdsordninger (Jennes og Oppegaard, 2023). Dette kan forsterke vanskelighetene med å få tilgang til velferdsytelser de har krav på.

Disse nyere utviklingstrekkene kommer på toppen av utfordringer som allerede eksisterer for personer med kombinasjonsinntekter. Alsos og medforfattere (2022) viste eksempler på at brukere med kombinasjonsinntekter har opplevd manglende forståelse i Nav av hva som kjennetegner deres arbeidshverdag, og hvordan det ikke alltid passer inn i det regelverket som Nav forvalter. Et eksempel som trekkes frem, er at en rådgiver i et forbund som organiserer frilansere og selvstendige, sendte samme henvendelse til tre ulike Nav-enheter og opplevde å få tre ulike svar. Som påpekt av Billbo og medforfattere (2020) kan «forskjeller i saksbehandlerpraksis gi mistanke om varierende kvalitet i saksbehandlingen, noe som kan påvirke brukeres rettssikkerhet».

Rettsikkerhet og utfordringer

Innledningsvis er det grunn til å peke på at «rettsikkerhet» ikke er et skarpt avgrenset begrep. I denne rapporten er vi opptatt av kjernen i begrepet, nemlig at de vedtakene Nav som forvaltningsorgan treffer, i størst mulig grad skal være rettferdige og forutsigbare. At saksbehandlingen er forsvarlig, er ett av flere grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper, og kan også gjenfinnes som et av målene i Navs virksomhetsstrategi og satsingsområdet i Navs gjeldende FoU-plan om pålitelig forvaltning (NAV 2018 og NAV u.d). I FoU-planen er rettsikkerheten definert som krav til måten enkeltsaker behandles på: Saksbehandlingen må være saklig, og viktige elementer som skal ivareta rettsikkerheten, er blant annet legalitet, grundighet, forholdsmessighet, likebehandling og etterprøvbarehet (NAVs FoU-plan 2021–2025 pkt. 2). At Nav ivaretar brukernes rettsikkerhet er ikke bare sentralt for den enkelte, men også for å ivareta tilliten til velferdsstaten i befolkningen (Friberg et al., 2024). I en velferdsstat der fordeling av velferdsgoder til dels er basert på skjønnsmessige vurderinger, er slik tillit avgjørende for å opprettholde systemets legitimitet. Rettsikkerhetshensynet vil imidlertid kunne stå i konflikt med kravet til en effektiv forvaltning (Andenæs, 1947 sitert i NOU 2019: 05). Samtidig vil hensynsfull og rask saksbehandling også gjerne være et element i rettsikkerhetsbegrepet (Meld. St. 32 (1976–1977), s. 8).

Flere tidligere undersøkelser har pekt på enkelte svakheter i Navs saksbehandling og vedtak og rettssikkerheten i disse vedtakene. Disse svakhetene er knyttet til ulike deler av saksbehandlingen. Hvilke utfordringer dette medfører for klargjøring av fakta, er imidlertid et område det trengs mer kunnskap om. Dette er særlig relevant med tanke på at stadig større deler av Navs saksbehandling digitaliseres og (del)automatiseres. Kane (2018) har påpekt svakheter ved klargjøring av rettsregelen og hvordan den blir anvendt på fakta, og fant at både juridisk kompetanse, rutiner og instruksjoner og tidsressurser påvirker de begrunnelsene som ble gitt for enkeltvedtakene. Mandal og medforfattere (2016) mente også at fordelingen av kompetanse mellom ulike enheter i Nav fremsto som tilfeldig. Svakheter knyttet til kvaliteten i saksbehandlingen er også pekt på av NAV selv i interne kvalitetsrapporter og av Riksrevisjonen (Vedlegg til Navs FoU-plan 2021–2025, pkt. 3) Veiledning og saksbehandling etter §§ 8-40 flg. finner sted på flere ulike geografiske enheter og er styrt av ulike styringsenheter. Hvordan arbeidet er organisert i de ulike enhetene, hvilken kompetanse de ulike saksbehandlerne har, og hvilke ressurser de har tilgang til, vil dermed kunne påvirke ulike deler av saksbehandlingen.

I Høyesteretts dom HR 2021-2126-A som gjaldt graderte sykepenger for en arbeidstaker med to deltidsstillinger, kom retten til at Navs praksis knyttet til § 8-13 om reduksjon i arbeidstid/inntekt hadde vært feil. Dommen berører ikke kombinasjonsinntekter direkte, selv om bestemmelsen gjelder også for disse brukerne. Førstevoterende viser imidlertid til at «[s]ykepenger for disse gruppene reiser særlige spørsmål» (44). Høyesterett kom frem til at Navs rundskriv på dette området var uklare, noe som også illustrerer utfordringene med å sikre en enhetlig og forutsigbar praksis. Som Kane (2018) påpeker, kan «en instrumentell bruk av standardformuleringer i Navs datasystemer» medføre en risiko «for at den enkelte veileder ikke opparbeider seg tilstrekkelig forståelse av gjeldende lovverk, og derfor heller ikke anvender lovverket korrekt i enkeltsaker» (Ibid., s. 327).

En (del)automatisering av saksbehandlingen kan også gjøre det vanskeligere å avdekke forskjeller i hvordan ulike begreper blir brukt av henholdsvis NAV og brukerne. I Alsos og medforfattere (2022) pekes det for eksempel på særskilte problemer knyttet til begrepet «frilanser», hvor brukerne har en forståelse som avviker fra folketrygdlovens definisjon. Dersom veiledere og saksbehandler ikke har tilstrekkelig kunnskap om brukergruppen, hvordan de skifter mellom ulike roller, og hvilke begreper de bruker, vil dette kunne føre til misforståelser både når det gjelder klargjøring av fakta og veiledning knyttet til forståelsen av regelverket.

1.2 Gjeldende regelverk

Beregning av sykepenger, foreldrepenger og pleiepenger for medlemmer med kombinerte inntekter gjøres etter folketrygdloven §§ 8-40 til 8-43. Fra 2019 ble regelverket for beregning av ytelser for personer med kombinasjonsinntekter endret. Bakgrunnen var at det var komplisert og vanskelig å forstå for både brukere og arbeidsgivere, og dessuten ressurskrevende å administrere. I tillegg innebar regelverket at de som kombinerte frilansing og selvstendig næringsdrift kom særlig dårlig ut, noe som ble oppfattet som urimelig (Prop. 37 L (2016–2017)).

En person som både **er arbeidstaker og frilanser**, skal ha sykepenger, pleiepenger og foreldrepenger etter bestemmelsene som gjelder for arbeidstakere, se § 8-40. Inntekten som både arbeidstaker og frilanser skal dermed regnes med i grunnlaget. Etter at a-ordningen ble innført, skal lønn til frilansere rapporteres på samme måte som lønn til arbeidstakere, noe som vil innebære at Nav i prinsippet skal ha tilgang til dette grunnlaget i sine systemer (Prop. 37 L (2016-2017)).

Inntekten fra arbeidsforholdet og inntekten som frilanser beregnes hver for seg og legges sammen til et beløp. Deretter sammenlignes den samlede inntekten med samlet inntekt for de siste 12 kalendermånedene for å vurdere om det foreligger mer enn 25 prosent avvik etter § 8-30 andre ledd (Rundskriv r08-00). Hvis avviket er over denne grensen, skal grunnlaget fastsettes ved skjønn.

De som er både **arbeidstakere og selvstendige næringsdrivende**, skal ha ytelser som arbeidstaker for arbeidstakerinntekten og ytelser for næringsinntekten, se § 8-41. Denne bestemmelsen ble endret med virkning fra 1. januar 2023. For å gjennomføre disse beregningene, må disse to inntektene skilles fra hverandre i den pensjonsgivende inntekten. Grunnlaget fastsettes på årsbasis, og både etter reglene for arbeidstakere og etter reglene for selvstendig næringsdrivende. Fra 2023 skal beregningen av arbeidsinntekten også omfatte skjønnsvurderingen (se overfor). Dersom den pensjonsgivende inntekten er større enn arbeidsinntekten, innebærer dette at brukeren har hatt næringsinntekt. Denne differansen er dermed grunnlaget for næringsinntekten.¹ I og med at sykepenger til selvstendige bare ytes med 80 prosent, vil grunnlaget for de som kombinerer det å være arbeidstaker og selvstendig næringsdrivende være arbeidsinntektsgrunnlaget pluss 80 prosent av næringsinntektsgrunnlaget (med mindre den har kjøpt forsikring som er høyere).

En person som har inntekt både som **frilanser og selvstendig næringsdrivende**, følger de samme reglene som for arbeidstaker og selvstendig næringsdrivende, se § 8-42. Inntekten som frilanser beregnes da på samme måte som inntekten som arbeidstaker.

Dersom en person kombinerer **alle tre rollene**, reguleres beregningen av § 8-43. Disse følger også reglene for arbeidstakere og selvstendige.

1.3 Problemstillinger

Rapportens overordnede problemstilling er hvordan Nav ivaretar rettssikkerheten for personer med kombinasjonsinntekter. Vi vil undersøke dette ved å se på hvordan og i hvilken grad ulike enheter i Nav sikrer at ansatte har eller kan tilegne seg tilstrekkelig kunnskap i møte med denne gruppen brukere. I denne sammenheng vil vi se på hvordan arbeidet er organisert, hvilken kompetanse de ansatte innehar, og hvilke verktøy og ressurser de har tilgang på. Vi har lagt særlig vekt på å undersøke kontaktsentrenes og de ulike saksbehandlingsenhetenes håndtering.

Ved å se på både beregning av sykepenger, pleiepenger og foreldrepenger, vil vi dekke veiledning og saksbehandling med ulike krav til forståelse av brukeres situasjon, og som

¹ Dette tas da bare med dersom arbeidsinntekten utgjør 6G eller lavere, da dette er grensen for sykepengegrunnlaget.

håndteres av ulike enheter i Nav. Navs organisering, saksbehandlingssystemer (for eksempel i form av automatisering) og samhandling mellom ulike enheter er forhold som vil kunne påvirke kvaliteten i saksbehandlingen, og derigjennom også rettsikkerheten til brukerne. Målet er å fremskaffe bedre kunnskap om hva som er NAVs utfordringer i møte med brukere med kombinasjonsinntekter og hvordan disse best kan løses.

Vi har brutt ned den overordnede problemstillingen i følgende delproblemstillinger:

Navs kontaktsentre:

- Hvordan arbeider ansatte ved Navs kontaktsenter for å veilede brukere i saker hvor brukeren har kombinerte inntekter?
- Hvordan er arbeidet organisert?
- I hvilken grad har de tilgang til nødvendig kompetanse?
- Hvilke ressurser benytter de seg av på områder hvor rettsregelen er mindre kjent?
- Hvilke forhold vektlegges i veiledningen?

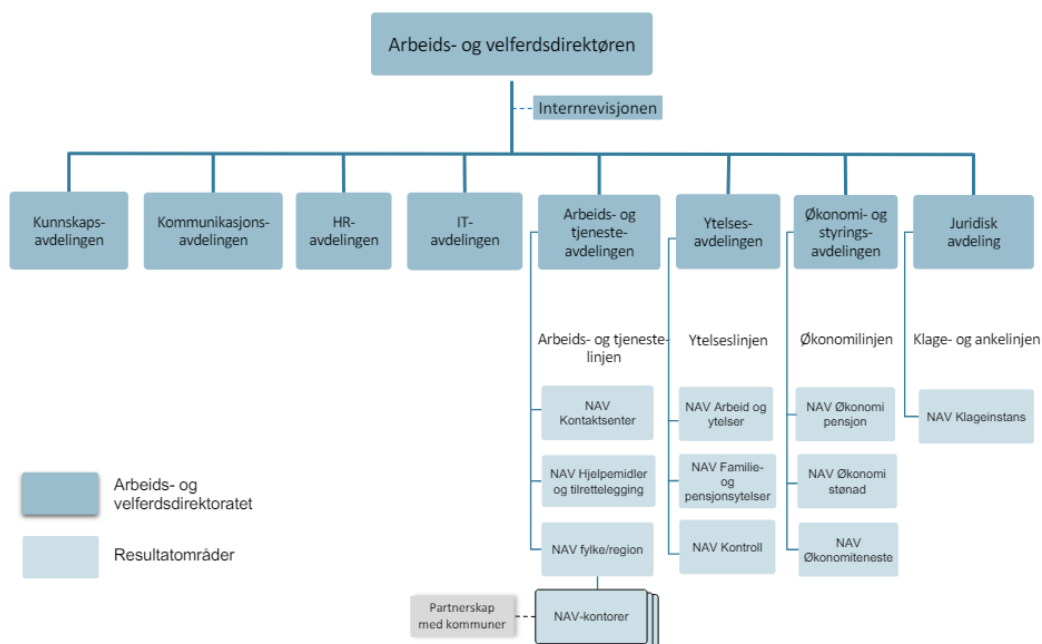
Navs ytelseslinje:

- Hvordan er saksbehandlingen knyttet til sykepenger, pleiepenger og foreldrepenger organisert når det gjelder saker hvor ytelser beregnes etter folketrygdløven §§ 8-40 flg?
- Er fakta tilstrekkelig klarlagt når saken kommer til saksbehandleren, og hvis ikke, hvordan arbeider saksbehandleren for å klargjøre dette?
- Har saksbehandlerne tilstrekkelig kompetanse om regelverket og hvordan man skal forstå sammensetningen av inntekter fra folk med kombinasjonsinntekter?
- Hvilke ressurser benytter saksbehandlerne seg av på områder hvor rettsregelen er mindre kjent?
- Hva legger de størst vekt på i saksbehandlingen? Og hvilken betydning har utformingen av saksbehandlingssystemene?
- Har saksbehandlere tilstrekkelig kompetanse om hva som kjennetegner personer med kombinasjonsinntekter, eller er det områder det er behov for å heve kunnskapsnivået på?
- Hvordan prioriteres arbeidet i de ulike enhetene, og hvilke utfordringer kan oppstå når det gjelder å ferdigbehandle ulike typer saker? Hva er det som avgjør om en sak behandles raskt eller tar lengre tid, eventuelt over ytre grense?
- Hvordan påvirker eventuelle variasjoner mellom ulike geografiske enheter forutsigbarheten og likebehandlingen?

1.4 Navs organisering og omfang av kombinasjonsinntekter

Som problemstillingene viser, ser vi i dette prosjektet på hvordan Navs kontaktsenter og Navs ytelseslinje rådgir og behandler saker for personer med inntekter på tre ulike ytelsesområder: sykepenger, foreldrepenger og pleiepenger. Disse enhetene befinner seg i ulike deler av Navs organisasjon, se figur 1.1.

Figur 1.1 Navs organisasjon



Kilde: Nav.no. Organiseringen ble endret i løpet av av prosjektperioden, og da datainnsamlingen pågikk, lå klageinstansen under Ytelsesavdelingen.

Nav kontaktsenter ligger under Arbeids- og tjenesteavdelingen. Kontaktsentrene ledes av en styringsenhet som har ansvaret for de tjenestene kontaktsentrene leverer. Det omfatter faglig førstelinjetjeneste på telefon, chat, «Skriv til oss» og svar på henvendelser via sosiale medier. Kontaktsentrene svarer både brukere og andre som arbeidsgivere, leger/behandlere med mer. Totalt besvares rundt 5,4 millioner henvendelser årlig. Styringsenheten er organisert i fem avdelinger. En av disse er avdeling for Trafikk og produksjonsstyring, som har ansvar for å sette opp vaktplaner for veilederne. Andre avdelinger omfatter Fag og læring som har ansvar for å koordinere det faglige arbeidet gjennom ulike fagnettverk og opplæringsløp. Henvendelse fra brukere besvares av rundt 1 000 medarbeidere som er fordelt på 12 enheter. Hver enhet har ansvar for utvalgte ytelsesområder.

De enhetene som fatter vedtak i enkeltsaker, ligger under ytelsesavdelingen (i ytelseslinja) i Nav. Navs ytelseslinje er delt i tre resultatområder; Nav arbeid og ytelser (NAY), Nav familie og pensjonsytelser (NFP) og Nav kontroll. Resultatområdene saksbehandler saker for hele ytelsesområdet i Nav. Ansvaret for sykepenges ligger under NAY, mens pleiepenges og foreldrepenges ligger under NFP. Saksbehandlingen foregår i ulike geografiske enheter som er organisert under en sentral styringsenhet for hver av resultatområdene. NAY består av 12 enheter rundt i Norge med om lag 1 500 ansatte, hvorav ni enheter saksbehandler sykepenges. NFP har 10 enheter, med om lag 900 ansatte, hvorav seks enheter saksbehandler foreldrepenges og to saksbehandler pleiepenges.

I tillegg til denne organiseringen er det også etablert ulike produktområder på tvers av de ulike enhetene. Disse områdene består av tverrfaglige team som er ansvarlige for å

utvikle digitale løsninger (PwC 2023). Et av disse, PO Helse, ble opprettet i desember 2018 som et pilotprosjekt, og har for eksempel hatt ansvaret for leveranser til prosjektet som utviklet nye IT-løsninger for helseområdet (P3).

Det har pågått et omfattende moderniseringsprosjekt for å delautomatisere saksbehandlingsprosesser i NAV gjennom prosjekt 1, 2 og 3. Det første av disse møtte på store utfordringer, men i Prosjekt 2 (P2) ble det innført moderniserte løsninger for foreldrepenger. I Prosjekt 3 (P3) sto blant annet sykepenger og pleiepenger for tur. I en rapport fra PwC mai 2023 ble arbeidet med å innføre nye arbeidsprosesser og IT-løsninger i P3 evaluert. Det var særlig på sykepengeområdet at gjennomføringen hadde møtt på problemer, mens målene for ytelsene knyttet til familieområdet (herunder pleiepenger) i hovedsak var oppnådd. I sin rapport peker PwC på sju ulike hovedårsaker til at P3 ikke lyktes. Disse var blant annet relatert til mangelfull styring av prosjektet, urealistisk fremdriftsplan som gjorde at nedskalering av saksbehandlerkapasiteten gikk for fort, mangelfull håndtering av motsetninger og spenninger i organisasjonen, og for dårlig arbeid med etterlevelse av regelverket på sykepengeområdet (PwC 2023, s. 75 flg.).

1.5 Strukturen i rapporten

I kapittel 2 redegjør vi for rapportens datagrunnlag og metoder. I kapittel 3 besvarer vi delproblemstillingene knyttet til kontaktsentrenes arbeid og organisering. I kapittel 4 besvarer vi problemstillingene knyttet til ytelseslinjen og behandlingen av saker som involverer personer med kombinasjonsinntekter. Rapportens siste kapittel er en oppsummerende drøfting av de viktigste funnene i rapporten og hvordan disse belyser rettssikkerheten for personer med kombinasjonsinntekter i møte med Navs veiledning og saksbehandling.

2 Data og metode

I dette prosjektet bruker vi Navs veiledning og saksbehandling av ytelser til personer med kombinasjonsinntekter som case for å undersøke om arbeidet er organisert på en måte som ivaretar brukernes rettssikkerhet. For å besvare prosjektets problemstillinger har vi brukt en kvalitativ tilnærming, hvor vi både har intervjuet veiledere ved Navs kontaktsentre, saksbehandlere i ytelseslinja, ansatte i styringsenhetene og avdelingsledere og tillitsvalgte. I forberedelsen til denne datainnsamlingen har vi også gjennomført enkelte intervjuer med brukere og gjennomført en brukerdiallog for å se på hvordan informasjonen på Navs hjemmesider vurderes og hvordan den digitale søknadsdialogen oppleves.

2.1 Deskstudier og brukerdiallog

Det første datasettet består av en deskstudie av informasjon på nav.no, veiledninger, rundskriv, statistikk og analyser. Her har vi gjennomgått og analysert informasjonen som finnes på Navs hjemmesider for å få en oversikt over hvilken informasjon som er tilgjengelig, og hvordan regelverket formidles til brukerne. I tillegg har vi gjennomgått enkelte dokumenter som Nav-ansatte bruker i sitt arbeid, for eksempel rundskriv. Som et siste ledd i denne delen har vi gjennomgått tidligere forskningsprosjekter for å kartlegge om det er funn vi særlig burde ta høyde for ved utforming av intervjuguider og rekruttering av informanter. Analysene i deskstudien har dermed dannet et grunnlag for den videre datainnsamlingen.

Det andre datasettet omfatter informasjon fra brukerne og hvordan de ser på brukerdiallog med Nav. Her har vi gjort intervjuer med brukere, deres organisasjoner/fagforeninger og gjennomgått søknadsdialogen på nav.no sammen med brukere. Vi har gjort seks kvalitative intervjuer med personer med kombinasjonsinntekter som har erfaring med Nav, og fire intervjuer med organisasjoner. Intervjuene omfatter ulike yrkesgrupper, herunder journalister og kulturarbeidere, og fulgte en semi-strukturert intervjuguide. Intervjuene foregikk på Teams eller i fysiske møter med informantene, og varte mellom 30 minutter og en time. Temaene som ble dekket, var informantenes egne møter med Nav, kommunikasjonen, søknadsdialogen, innhenting av informasjon, hvor raskt saksbehandlingen gikk, hva som var utfordrende og hva som fungerte. I intervjuene med organisasjonene ble de samme temaene dekket, men da med spørsmål om hva de visste om medlemmenes erfaringer.

Den andre delen av dette datasettet består av en gjennomgang av en fiktiv søknad og brukerdiallog på nav.no sammen med brukere med kombinasjonsinntekter. Brukerdiallog omfatter den trinnvise prosessen der brukeren fremmer en søknad om ytelser. Ved å sitte sammen med brukerne mens de gjennomgikk denne prosessen har vi fått innblikk i hvilke deler av dialogen som fungerer godt, når det stopper opp, og hvilke deler som oppfattes som kompliserte eller vanskelige å forstå og hvorfor. Brukerne har da også kunnet utdype underveis, og vi har kunnet stille spørsmål om hvorfor det eventuelt stopper opp på bestemte punkter. Nav stilte en dummy-bruker, det vil si en fiktiv bruker, til rådighet for denne datainnsamlingen, og for å få til dette måtte gjennomgangen gjøres i

Nav sine lokaler. Det var imidlertid kun forskerne som var til stede under gjennomgangen. Erfaringene fra brukerdialogen har gitt oss mer kunnskap om hvilke utfordringer personer med kombinasjonsinntekter opplever i møte med Nav, særlig når det gjelder klargjøring av de faktiske forhold og i vurderingen de får.

Intervjuene ble gjennomført høsten 2022 og vinteren 2022/2023, og funnene i denne delen ble presentert og diskutert i en workshop med Nav første kvartal i 2023.

2.2 Intervjuer med Nav-ansatte

Det tredje datasettet består av intervjuer med Nav-ansatte. Dette utgjør også hoveddelen av prosjektet. Her har vi intervjuet ansatte ved tre ulike områder i Nav: kontaktsentrene som har ansvaret for veiledning av brukere og andre som kontakter Nav, enheter i ytelseslinja som saksbehandler søknader på ytelsene sykepenger, pleiepenger og foreldrepenger, og styringsenhetene for de aktuelle tjenestene, Se tabell 2.1 for en oversikt over intervjuene.

For å kartlegge variasjon mellom ulike fagenheter og geografiske variasjoner, har vi inkludert flere ulike ytelser, herunder sykepenger, pleiepenger og foreldrepenger, og enheter med ulik geografisk plassering. Enhetene som jobber med sykepenger og pleiepenger, er organisert under Nav arbeid og ytelser (NAY), og foreldrepenger er organisert under Nav familie- og pensjonsytelser (NFP). Dette gir en ekstra komparativ dimensjon til prosjektet, ved at det også muliggjør en sammenligning på tvers av styringslinjer i Nav.

Formålet med intervjuene har vært å undersøke hvordan de Nav-ansatte tilnærmer seg spørsmål og saker fra personer med kombinasjonsinntekter. Ved å intervjuer både kontaktsentre, saksbehandlingsenheter og styringsenheter, har vi kunnet gå inn på ulike etapper av brukerreisen fra veiledning til saksbehandling og vedtak. Hvilken veiledning brukerne får i møte med kontaktsentrene vil for eksempel kunne påvirke hvilken dokumentasjon brukerne sender inn, noe som igjen kan påvirke saksbehandlingen, og saksbehandlingen vil videre kunne påvirke hvilke henvendelser kontaktsentrene får. Vi har imidlertid avgrenset oss mot klagebehandling, da vårt hovedfokus har vært å bidra med mer kunnskap til hvordan en sikrer forutsigbarhet og likebehandling forut for eventuell klagebehandling.

Tabell 2.1. Oversikt over intervjuer

Enheter (antall)	Ledere	Ansatte/tillitsvalgte	Totalt antall informanter
Styringsenheter (3)			9
Ytelseslinja sykepenger (3)	2	9	11
Ytelseslinja foreldrepenger (2)	2	7	9
Ytelseslinje pleiepenger (2)	1	8	9
Kontaktsentre (3)	3	10	13
Totalt	8	34	51

Intervjuene på kontaktsentrene

Ved kontaktsentrene har vi intervjuet avdelingsledere og fagansvarlige, tillitsvalgte og ansatte ved tre ulike enheter. Enhetene ble valgt ut av styringsenheten, og gjennom kontakt med lederne for de ulike enhetene fikk vi kontaktopplysninger til avdelingsledere og ansatte som vi kunne kontakte. Disse fikk så en invitasjon fra oss om å delta i et intervju, der vi presiserte at det var frivillig å delta i prosjektet. Av de som ble spurt, var det bare én som ikke besvarte henvendelsen vår. Selv om denne tilnærmingen gjorde at tilgangen til informanter ble styrt av Nav, opplevde vi at både enhetene og de ansatte som ble intervjuet, ga en god bredde i måten å jobbe på, hvor lang erfaring de enkelte veilederne hadde, med mer. Det var også stor variasjon i hvordan de vurderte de ulike temaene som ble tatt opp. Vår vurdering er derfor at denne rekrutteringsmåten ikke har påvirket datakvaliteten.

Vi gjennomførte totalt 13 intervjuer ved kontaktsentrene. Formålet med disse intervjuene har vært å undersøke hvordan arbeidet er organisert i enhetene, herunder hvordan kompetanse er fordelt på ulike oppgaver, hvordan arbeidsflyten er, hva avdelingsledere og tillitsvalgte oppfatter som problemer i denne sammenhengen, og hvordan de vurderer organisering, kompetanse og ressurstilgang. I intervjuene med de ansatte har hovedfokuset vært å undersøke hvordan de jobber i situasjoner der de får henvendelser innfor regelverk som de sjelden er i befatning med, og da særlig folketrygdloven §§ 8-40 flg. Vi har blant annet stilt spørsmål om hvordan det arbeides med klargjøring av fakta og veiledning av brukeren. Hvordan er arbeidet organisert? Har veilederne tilgang til nødvendig kompetanse og ressurser, og hvordan benyttes disse?

Intervjuene i ytelseslinja

Ved saksbehandlingsenhetene har vi intervjuet avdelingsledere, fagansvarlige, tillitsvalgte og ansatte. Vi har totalt gjennomført 29 intervjuer med ansatte ved de ulike saksbehandlingsenhetene. Hensikten har vært å få en forståelse av hvordan arbeidet er organisert, og hvordan man jobber for å sikre korrekt og rask saksbehandling som gir forutberegnelighet for brukerne. Vi har intervjuet tillitsvalgte om de samme spørsmålene vi har stilt til avdelingsledere. I tillegg har vi intervjuet to til tre saksbehandlere på hver av enhetene. I disse intervjuene har vi blant annet stilt spørsmål om organisering av saksbehandlingen, utfordringer knyttet til klargjøring av fakta, hvordan de opplever sin og enhetens kompetanse på regelverk, hvordan regelverket anvendes på kombinasjonsinntekter, hvilke ressurser saksbehandlerne benytter seg av, og hvordan de prioriterer mellom ulike typer saker.

I likhet med kontaktsentrene har også rekrutteringen her gått gjennom styringsenhetene, ved at disse har plukket ut enheter vi kunne rekruttere informanter fra. Kontaktopplysninger til relevante informanter ble gitt til oss fra enhetslederne, og vi tok selv om kontakt med de enkelte informantene for å informere dem om prosjektet, databehandlingen, og med spørsmål om de kunne tenke seg å delta. Fire av de vi kontaktet, besvarte ikke invitasjonen, eller takket nei til intervju.

Praktisk gjennomføring

Intervjuene ble gjennomført våren og høsten 2023, og varte i rundt én time. De fleste intervjuene ble gjort på Teams, men om lag en tredjedel ble gjort i fysiske møter med

informantene. Intervjuene har blitt gjennomført av forskerpar, der én av forskerne har hatt ansvar for intervjuet, og den andre forskeren har tatt notater. Dataene fra intervjuene er senere kodet og analysert med bruk av Nvivo.

2.3 Betraktninger rundt tidspunktet for intervjuene

Intervjuene med ansatte i ytelseslinja ble gjort midt i pågående omstillingsprosesser. Den ene gjaldt overgangen til én nasjonal kø. Dette var relativt nytt for noen ytelsesområder, mens det hos andre hadde virket i lengre tid. I tillegg pågikk det et arbeid for å modernisere IT-systemene, noe som innebar en overgang til delvis automatiserte saksbehandlingssystemer. I perioden intervjuene ble gjennomført, var det særlig utfordringer knyttet til Prosjekt 3 og omleggingen av saksbehandlingen på området for sykepenger. Denne omleggingen har stor betydning for arbeidsprosessen til saksbehandlere, og ble derfor et sentralt tema i mange av intervjuene. Det innebærer at resultatene reflekterer den situasjonen de ansatte var i akkurat da. Omleggingen av disse systemene går gradvis, og noen av problemene løses derfor fortløpende. I vår analyse av materialet har vi derfor søkt å se på hvilke endringene omleggingen får for organiseringen av arbeidet. Samtidig, i og med at omleggingen går over flere år, og dermed har potensiale til å påvirke rettssikkerheten til brukerne i en lang periode, har vi også pekt på noen utfordringer som viste seg på tidspunktet for datainnsamlingen. Disse kan imidlertid ha bli løst i ettertid.

2.4 Omfanget av personer med kombinasjonsinntekter i Nav

Det finnes ikke offisiell statikk over hvor mange med kombinasjonsinntekter som søker om og innvilges en ytelse fra NAV. Statistikkavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet har derfor i forbindelse med dette prosjektet satt sammen en oversikt over hvor mange personer med kombinasjonsinntekt som mottar enten sykepenger, pleiepenger eller foreldrepenger. Oversikten gir ikke et komplett bilde, men bidrar med et estimat over omfanget av antallet av slike stønadsutbetalinger fra Nav.

Oversikten er bygget opp på følgende måte: Først ble antallet trygdemottakere som hadde en arbeidsinntekt i et gitt år identifisert i AA-registeret. Deretter ble informasjon fra Navs register over utbetalinger av trygdeytelser til selvstendig næringsdrivende koblet på. Ved å koble disse to opplysningene vet vi om en person i løpet av året har mottatt både lønn som arbeidstaker og inntekt som selvstendig næringsdrivende. I tillegg ble det lagt inn en begrensning i analysen på at inntekten fra arbeid og næring til sammen måtte utgjøre en årsinntekt på minst en halv G (det vil si 50 676 kr for 2020 og 53 200 kr for 2021) og at en person i begge jobbene skulle ha en inntekt på minst 20 000 kr. Dette antallet utgjør det som er omtalt som «nevneren» i tabellen (se tabell 1), og utgjør antallet personer med en kombinasjon av arbeidstakerinntekt og inntekt som selvstendig næringsdrivende i et kalenderår.

Deretter er informasjon om antallet utbetalinger av de tre ytelsene sykepenger, pleiepenger og foreldrepenger koblet på datasettet, via en registrert utbetaling av en konkret ytelse.² Estimater inneholder *ikke* personer som har kombinasjoner som inkluderer

² Beregning av utbetalinger for de med kombinerte inntekter kan i henhold til folketrygdloven § 8-40–§ 8-43 medføre 0 kr i utbetaling for lavere prioriterte inntekter (for eksempel næringsinntekt). Dette kan medføre at det

frilansinntekt, da denne informasjonen ikke er lett tilgjengelig i Navs dataregister.³ Tabellen vil derfor underestimere antallet mottakere med kombinasjonsinntekt.

Det var ikke mulig basert på tilgjengelig registerinformasjon å identifisere om en person har hatt kombinasjonsinntekt i samme kalendermåned, analysen viser derfor kun de som har hatt en slik kombinasjon i samme kalenderår. I tillegg kan samme person ha mottatt flere ytelser samtidig eller på ulike tidspunkt i løpet av året.

Tabell 1. Et estimat over antall mottakere med kombinasjonen arbeidsinntekt og næringsinntekt, etter aldersgruppe. For 2020 og 2021

År 2020

Aldersgruppe	Antall med komb. innt. som har fått utbetalt ytelse fra NAV (antall i «nevneren»)	Sykepengemottakere	Pleiepengemottakere	Foreldrepenge-mottakere
Total	53239	7519	251	2222
Under 30 år	5245	453	18	329
30–49 år	26470	3685	198	1858
50 år og over	21524	3381	35	35

År 2021

Aldersgruppe	Antall med komb. innt. som har fått utbetalt ytelse fra NAV (antall i «nevneren»)	Sykepengemottakere	Pleiepengemottakere	Foreldrepenge-mottakere
Total	56551	7886	310	2701
Under 30 år	5858	510	15	362
30–49 år	27875	3891	250	2296
50 år og over	22818	3485	45	43

Basert på denne beregningen finner vi at 7 519 med kombinasjonsinntekt fikk utbetalt sykepenger i 2020, 251 pleiepenger og 2 222 foreldrepenger. For 2021 er antallet utbetalinger noe høyere (se tabell 1). Begge disse årene var preget av koronapandemien og

ikke i alle tilfeller vil gjenfinnes en utbetaling i AA-registeret. Det er derfor rimelig å anta at det faktiske antallet saker med kombinasjonsinntekter som er behandlet av Nav, nok er noe høyere enn denne beregningen viser, gitt metoden som er benyttet her.

³ En oversikt fra SSB viste at det i 2018 var om lag 320 000 frilansere i Norge. Et flertall av disse, 250 000 personer, hadde en kombinasjon av lønn som arbeidstaker og og/eller fra næringsinntekt (Køber, 2020). Et ukjent antall av disse igjen vil ha søkt om en av de tre stønadene sykepenger, foreldrepenger eller pleiepenger fra NAV, men disse inngår ikke i tallgrunnlaget for tabell 1.

nedstenginger, uten at vi kan si sikkert hvordan dette i tilfellet kan ha påvirket utbetalingen av disse ytelsene.

Totalt sett mottok om lag 2,8 millioner nordmenn en utbetaling fra Nav i 2022, hvorav 1,4 millioner nordmenn mottok en utbetaling i form av en livsoppholdsytelse.⁴ Sammenlignet med det totale volumet av utbetalinger Nav foretar hvert år er antallet utbetalinger på bakgrunn av kombinasjonsinntekter svært lavt. Det er likevel viktig å merke seg at svært mange av utbetalingene fra Nav skjer på bakgrunn av en automatisert saksbehandling, noe som i liten grad er tilfellet med søknader fra personer med kombinasjonsinntekter, som gjør at behandlingen og rettssikkerheten for denne brukergruppen likevel vil være av svært stor betydning for Nav. Det vil vi komme grundigere inn på senere i rapporten.

⁴ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomrader/nyheter/over-halve-befolkningen-fikk-en-utbetaling-fra-nav-i-2022>

3 Kontaktsentrene

Navs kontaktsentre er en felles nasjonal førstelinjetjeneste. Brukere og andre som ikke finner den informasjonen de trenger på Navs nettsider, kan ta kontakt med kontaktsentrene enten per telefon, chat eller tjenesten Skriv til oss (STO). I tillegg kan brukerne få veiledning av en chatbot, og gjennom denne bli sendt videre til en veileder. Kontaktsentrene veileder i alle Navs tjenester med unntak av hjelpemiddelsentralenes område. Oppgaven til kontaktsentrene er å veilede dem som tar kontakt, i regelverket og søknadsprosedyrer. De ansatte på kontaktsentrene skal imidlertid ikke gå konkret inn i sakene ved å behandle disse.

Kontaktsentrene har en viktig funksjon for å oppfylle Navs veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Ifølge denne bestemmelsen har forvaltningen en alminnelig veiledningsplikt – det vil si plikt til å veilede brukerne. Formålet er å sette brukerne i stand til å ivareta sine egne rettigheter, plikter og muligheter på best mulig måte. Bestemmelsen fastslår imidlertid at omfanget av veiledningen må tilpasses forvaltningsorganets situasjon og kapasitet til å påta seg veiledning. Det følger videre av forvaltningslovforskriften at forvaltningsorganet selv bestemmer om veiledningen skal skje skriftlig eller muntlig, men at behovet til den som skal få veiledning, skal vektlegges (§ 2). I en revisjon av NAV konkluderte Riksrevisjonen med at NAV oppfyller sin veiledningsplikt (Riksrevisjonen, 2023).

Den overordnede styringen av arbeidet på kontaktsentrene skjer fra Styringsenheten. Ved at brukere som tar kontakt, blir satt i en felles nasjonal kø, krever dette mye koordinering fra Styringsenhetens side. Styringsenheten planlegger trafikken inn til kontaktsentrene og sørger for at svartjenestene er bemannet i tråd med variasjoner i trafikken. Dette omfatter planlegging av hvor mange veiledere hver enhet skal ha, hvilke ytelser disse skal veilede om, og hvor mange som skal besvare telefon, chat og STO på ulike tidspunkter av dagen. I 2022 hadde kontaktsentrene i overkant av fem millioner henvendelser totalt, og av disse kom mer enn 3,3 millioner på telefon, 850 000 på STO og 820 000 på chat og chatbot.⁵

Kontaktsentrene er lokalisert på ulike kanter av landet, i 12 ulike enheter. Hver av disse kan være organisert i flere avdelinger. Veilederne har ulike ytelser som sine spesialområder. En person som ringer inn til kontaktsentrene, vil gjennom ulike tastevalg bli satt videre til veiledere med kompetanse på den aktuelle ytelsen. Organiseringen er med andre ord knyttet opp mot ulike ytelser, og innebærer at ingen av kontaktsentrene har særskilt ansvar eller kompetanse knyttet til ulike typer av brukere, for eksempel brukere med kombinasjonsinntekter.

I vår datainnsamling har vi ikke funnet noen tydelige forskjeller som virker å være knyttet til hvilke ytelser de ulike veilederne har kompetanse på, så veiledning både på pleiepenger, sykepenger og foreldrepenger behandles under ett. Samtidig er det forskjell på

⁵ Tall fra styringsenheten

hvor mange henvendelser som gjelder de ulike ytelsene, noe som kan ha noe å si for mengdetreningen til den enkelte veileder. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

I dette kapitlet ser vi på hvordan arbeidet på kontaktsentrene er organisert, og hvordan veiledningen gjennomføres, sett fra veiledernes side. Hensikten med dette er å diskutere om både organisering og arbeidsprosesser bidrar til å kunne ivareta rettssikkerheten til brukerne. Vi ser også særlig på utfordringer som kan oppstå når det gjelder veiledning av personer med kombinasjonsinntekter. I tillegg til intervjuer med veilederne, ligger også intervjuer med avdelingsledere og fagansvarlige/fagkoordinatorer til grunn for drøftelsen.

3.1 Styring og organisering av arbeidet

Arbeidet ved kontaktsentrene er i stor grad målstyrt. Dette kan ses på som en måte å prøve å treffe balansen mellom effektivitet og kvalitet i veiledningen. Arbeidet måles langs en rekke parametere som både skal sikre at veilederne er tilgjengelig for brukerne, og at kvaliteten er god.

De overordnede strategiene for å sikre god kvalitet i veiledningen er tilgjengelighet, riktige og gode brukermøter. Tilgjengeligheten måles ut fra svartid på de ulike kanalene henvendelsene kommer i. Som eksempel var målet i 2021 at brukerne ikke skulle vente mer enn fem minutter på å få svar på telefon og to minutter på chat. Ved å følge med på disse indikatorene både gjennom dagen og måneden, kan styringsenhetens trafikkavdeling styre veilederressursene dit behovet er størst. Det er ikke et mål at flest mulig skal være pålogget samtidig, da dette ikke anses for å være den mest effektive måten å løse det totale antall oppgaver som kontaktsentrene har. På bakgrunn av tidligere erfaring vet styringsenheten hvordan trafikken varierer mellom ytelsene og over måneden og ukedagene. Samtidig kan uforutsette ting skje, for eksempel at andre enheter sender ut informasjon til brukerne som fører til mange henvendelser til kontaktsentrene. I slike tilfeller har styringsenheten mulighet for å prioritere enkelte ytelser i køene. I Riksrevisjonens rapport for perioden 2021 til 2022 fremkommer det at målet om maksimal ventetid på fem minutter, ikke ble oppfylt. I gjennomsnitt besvarte Nav 75 prosent av anropene i denne perioden. Dette viser at en fjerdedel av alle som henvender seg til NAV på telefon, ikke får snakke med en saksbehandler (Riksrevisjonen 2023, s. 40). I ettertid er det innført «callback», det vil si at brukere kan velge å bli ringt opp istedenfor å stå i kø. Målet om svartid er også noe justert. Målet er at personbrukere skal ha svar innen seks minutter og arbeidsgivere innen tre minutter.

Det er videre fastsatt mål på hvordan henvendelsene skal fordele seg på telefon, chat og STO. Ut fra fordelingen i 2021, vil det fra styringsenheten sin side være ønskelig å få flere brukere over fra telefon til chat. Dette styres til dels av hvor synlig de ulike kanalene ligger på nav.no. Fra direktoratets side vil det sannsynligvis være ønskelig at brukerne i størst mulig grad finner informasjonen selv på hjemmesidene. Dersom chatfunksjonen ligger lett tilgjengelig, kan det føre til at flere spør en veileder heller enn å lete selv. Samtidig, dersom chat er for lite synlig, kan det øke antall henvendelser per telefon. Denne balansegangen mellom de ulike kanalene kan det være ulike meninger om, og den påvirker trafikken inn til kontaktsentrene.

Om brukermøtene er gode, måles gjennom undersøkelser blant brukere, for eksempel andelen som sier at de helt eller delvis er fornøyd med veiledningen og andelens om svarer at de har fått svar på sitt spørsmål, og antall serviceklager. I 2021 var målene på fornøyde brukere på 90 prosent, og løsningsgrad mellom 75 og 83 prosent, noe kontaktsentrene i hovedsak nådde gjennom året. Antall serviceklager var i snitt rundt 50 per måned på i overkant av 400 000 henvendelser⁶.

Planlagte arbeidsdager

Trafikkplanleggingen innebærer også at arbeidsdagene til den enkelte veileder er relativt rigide. Veilederne får tildelt påloggingsplaner som viser når de skal være pålogget telefon (normalt fire timer per dag) og eventuelt chat, og når de skal gjøre andre oppgaver (oppgavetid). I tiden før telefonen åpner, løses ulike oppgaver som STO og andre henvendelser fra brukerne. Disse oppgavene plukkes fra en «nasjonal benk». Det innebærer at alle veilederne henter oppgaver fra det samme systemet, og innenfor de områdene de har kompetanse på.

Nasjonal benk er en betegnelse som brukes for å beskrive oversikten over innkomne saker og henvendelser som veilederne skal behandle. Alle saker som kommer inn, ligger i det samme systemet, og veilederne får opp den saken som ligger for tur innenfor deres kompetanseområder.

Trafikkstyringen innebærer at personallederne på den enkelte avdelingen har lite rom for å planlegge produksjonen slik de tenker er best. Avdelingslederne har noen virkemidler de kan bruke for å frita en veileder fra en oppsatt plan. Tilrettelegging kan for eksempel legges inn der en ansatt av ulike grunner har problemer med å sitte mye på telefonen en dag, eller den ansatte har behov for mer oppgavetid enn det som er planlagt på forhånd. Dersom avdelingslederen derimot har enkelte ansatte som trives bedre med å sitte på telefon enn på STO eller omvendt, er det liten mulighet for å tilpasse dette til den ansattes ønsker.

For å sikre tilstrekkelig kapasitet på telefonen, prøver styringsenheten også å påvirke hvor lange telefonsamtalene er, hvor mye tid som brukes til etterarbeid etter at samtalen er avsluttet, og en rekke andre faktorer. Dette gjøres ved å sette måltall for de enkelte delene av arbeidsprosessen. Som vi skal komme tilbake til, er det ulikt hvordan dette håndteres på den enkelte enhet, og også hvilke utfordringer dette skaper.

Veilederne sitter gjerne fire og fire sammen på hver arbeidsstasjon. Disse kan ha samme fagkombinasjon, men slik er det ikke alltid. En av avdelingslederne sier imidlertid at de alltid har to med samme fagkombinasjon, og at det er viktig for at hver enkelt har en trygghet i at de har noen de kan snakke med ved behov. Hvem som sitter sammen på stasjonene, varierer imidlertid ved at det roteres 1–2 ganger i året. De kollegaene man sitter med, er gjerne også de man forholder seg mest til.

Dersom brukeren har behov for å snakke med en saksbehandler ved et Nav-kontor eller i ytelseslinja, avgjør sakstypen hva veilederne gjør videre. Saker som Nav-kontorene har

⁶ Tall fra styringsenheten

kompetanse på, kan sendes videre dit, på telefon eller som en oppgave i saksbehandlingssystemet. Saker som hører til saksbehandlerne i ytelseslinja kan ikke settes videre på telefon. Dersom henvendelsen gjelder en konkret sak, kan veiledere lage en oppgave til ytelseslinja, og saksbehandleren vil da ha to dager på å svare brukeren.

Statistikk og målstyring

Den detaljerte styringen av produksjonen innebærer at styringsenheten har mye data om produksjonen på den enkelte avdeling og enhet. Lederne ute på enhetene har tilgang til statistikk om produksjonen, og får i tillegg jevnlig rapporter fra styringsenheten over tidsbruken. Tre ganger i året har avdelingslederne resultatdialog med øverste leder i kontaktsenteret, hvor de utfordres på områder med forbedringspotensial, enten det er sykefravær eller tid i brukermøter. Statistikken utarbeides ikke på individnivå, men på enhetsnivå. Det er litt ulikt hvordan avdelingslederne bruker statistikken. Noen bruker den aktivt for å motivere ansatte, for eksempel for å få veilederne til å redusere tiden som brukes til etterarbeid. Andre synes derimot i mindre grad å bruke statistikken i ledelsen av veilederne.

Selv om alle har et forhold til måltallene, er det ulikt hvor mye dette vektlegges. Noen veiledere som synes at hverdagen er hektisk, prøver å finne små pusterom i løpet av dagen.

Noen ganger er man lei og trøtt, jeg må ha en time-out. Da sitter jeg i fem minutter, og de minuttene skulle man vært i produksjon, og da skulle man kanskje heller vært logget av. Men det har litt med kultur... Og de som er lei av jobben. Oi nå er det tre minutter til lunsj, så står jeg i etterarbeid i tre minutter så slipper jeg en samtale til. (Veileder, kontaktsenter)

Jeg jobber tungt med å få ned etterarbeidstid, for jeg vet at jeg har for mye. Men det er ikke sånn at jeg stresser med det. Jeg tåler ikke stress lenger. Det er ikke til fordel for noen at jeg stresser med dette her (...). (Veileder, kontaktsenter)

Andre arbeider i tråd med målstyringen, mens andre igjen har en egen oppfatning av hva som er viktigst – kvalitet eller effektivitet. Avdelingsledernes holdninger gjenspeiles delvis i hvordan veilederne tenker rundt statistikken, men ikke alltid.

Vi deler statistikken med de ansatte og prøver å motivere med det (...) Vi er fokusert på slike ting, å være best i landet og få med de ansatte på det. (Leder, kontaktsenter)

Jeg bryr meg ikke om statistikk. Jeg vil at folk skal få riktige svar. (...) Fokuset på tall og statistikk, jeg skjønner det på overordna nivå, men det blir opplevd som, kall det, en negativ faktor på arbeidsmiljøet. Vi blir konstant pushet. (Fagansvarlig, kontaktsenter)

Jeg tar de samtalene jeg tar, og jeg vet jeg er der for brukerne og at samtalene er så forskjellige at jeg ikke lar meg tynge av det. Men jeg vet det kan være noen som har et

usunt forhold til det, og at mange påvirkes. Men jeg har vært her så lenge at jeg er ikke der. (Veileder, kontaktsenter)

Enkelte avdelingsledere gir uttrykk for at de skulle ønske at de hadde noe større mulighet for å styre arbeidet selv, for bedre å kunne ivareta ulike ansattes ønsker og behov. De ønsker at veilederne skulle hatt større autonomi når det gjelder fordeling av tid til ulike oppgaver, ved at de ble gitt ansvar for en viss bemanning, men bestemte selv hvordan det skulle fordeles. Dette er et tiltak som også pekes på som en mulig løsning for å få ned et relativt høyt sykefravær i kontaktsentrene. Det samme gjelder vektleggingen av gjennomsnittsmålinger av tid på ulike oppgaver. En avdelingsleder omtaler det som at det blir veldig robotisert fra toppen, og at toppledelsen og den lokale ledelsen ser noe ulikt på vekting av tid på ulike oppgaver.

Enhetene måles også på hvor mange av samtalene som har referat. Referatene vil være en kilde til hvem som snakket med brukeren sist, hva som har vært tema, og hvilken veiledning som er gitt. Referatene har dermed en viktig funksjon for å sikre kvalitet i veiledningen, og da rettssikkerheten til brukerne. Tall og mål på hvor mange henvendelser som skal løses av kontaktsentrene uten å sendes videre i organisasjonen, er et annet parameter.

Samlet sett vet styringsenheten mye om produksjonen på de ulike avdelingene. Samtidig klarer man ikke å måle alt. Mange av målingene sier lite om kvaliteten på veiledningen som har blitt gitt. Måling av brukernes egne opplevelser hjelper på dette, men samtidig kan disse tilbakemeldingene i mindre grad si noe om den veiledningen som blir gitt, er faglig god. Et annet eksempel er at måling av antall referater ikke sier noe om kvaliteten på referatene som skrives.

Fagkoordinatorer og fagansvarlige

Styringsenhetens avdeling for fag og læring har det overordnede ansvaret for den faglige kvaliteten og opplæringen i Nav kontaktsenter. Den faglige kvaliteten på de enkelte enhetene ivaretas blant annet gjennom et nettverk av fagansvarlige. På hver enhet finnes det en fagansvarlig innenfor de kompetanseområdene som er lagt til enheten. De fagansvarlige innenfor samme kompetanseområde på de ulike enhetene danner et nettverk som koordineres av en fagkoordinator. Totalt finnes det 13 fagkoordinatorer, og ni av disse koordinerer et fagnettverk. Oppgavene er noe tilsvarende dem som tilligger det som i ytelseslinja betegnes som nettverksdriver. I motsetning til nettverksdriverne sitter ikke fagkoordinatorene i styringsenhetene, men i et av kontaktsentrene.

I dette nettverket diskuteres både saker som kommer ovenfra og nedenfra. Fagkoordinator har ansvar for å få ut informasjon om endringer i regler, ny rettspraksis osv. ut i organisasjonen, og dette gjøres gjennom de fagansvarlige. Behov for faglige avklaringer som oppstår på de enkelte enhetene, kan også bringes inn i dette nettverket dersom den fagansvarlige på den aktuelle enheten har behov for å diskutere spørsmålet med andre fagansvarlige. I slike tilfeller vil fagnettverket i fellesskap komme frem til et svar. Ved behov kan også spørsmålet løftes videre opp i organisasjonen for avklaring.

Det varierer per enhet og fagområde hvor mange veiledere en fagansvarlig dekker, men på en av enhetene ble det opplyst at det gjaldt 70 veiledere. For å ha tid til oppgavene

som ligger til fagansvaret, har disse personene mindre telefontid enn de andre veilederne. Dette kan variere fra 1 til 2 timer mindre telefontid per dag. I denne tiden skal den fagansvarlige svare på spørsmål fra veilederne, delta på møter i fagnettverket, planlegge og forberede opplæring, få og gi tilbakemeldinger til andre enheter i Nav, med mer. Denne personen fungerer som en ressursperson på enheten, og kan også være med på medlytt/feedback for å bidra til å sikre god faglig kvalitet på samtalene (se nedenfor). Det kreves ikke noe særskilt juridisk eller annen kompetanse for å være fagansvarlig, og en av avdelingslederne sier at det er personlig egnethet som er det viktigste.

En gjennomgående utfordring synes å være at de fagansvarlige er presset på tid, noe som nevnes av informanter i ulike posisjoner. Dette henger sammen med hvor tilgjengelig informasjon i kunnskapsbasen er. Jo vanskeligere det er å finne svar på spørsmålene der, jo mer belastes kollegaer og de fagansvarlige. En av de fagansvarlige peker på at det er behov for å finne ut hva de kan gjøre for å unngå at de lette spørsmålene kommer til den fagansvarlige.

For å begrense antall henvendelser til de fagansvarlige, er det laget rutiner for når og hvordan disse skal involveres. Det kan være at henvendelse helst skal skje skriftlig, eller at henvendelser ikke kan skje samme dag som spørsmålet oppstår. Dette oppleves ikke alltid som hensiktsmessig av veilederne. Flere veiledere trekker frem at de skulle ønske at den fagansvarlige hadde bedre tid til å diskutere saker muntlig med dem. Erfaringen blant noen av veilederne er at det ikke alltid er like lett å få gode svar når alt skjer skriftlig. Noen ganger resulterer det i at de må sende et nytt spørsmål. En veileder sier også at hen heller sender henvendelser videre til ytelseslinja i de tilfellene det er vanskelig å få svar fra den fagansvarlige. Der den fagansvarlig sitter i nærheten, kan det også være at veilederen hopper over regelen om skriftlig henvendelse, og tilgangen til den fagansvarlige kan være avhengig av hvor god personlig kontakt de har. I og med at de fagansvarlige har en viktig funksjon i å trygge og øke kompetansen til veilederne, vil det være viktig å sikre at disse har kapasitet til å utføre oppgavene sine. En av veilederne mener at fagansvarlige burde fritas mer fra telefontid, eller at det burde opprettes en nasjonal svartjeneste som veilederne kan ringe til.

Fagkoordinatoren har omtrent halvparten av telefontiden som en ordinær veileder har. Selv om koordinatoren ikke har fagansvaret i den enheten vedkommende er ansatt ved, er inntrykket at koordinatorene også er en viktig faglig ressurs i de enhetene de er tilknyttet. I tillegg til ansvar for å koordinere nettverket, har denne personen ansvar for å behandle serviceklager og interne klager. Som nevnt innledningsvis er det imidlertid få serviceklager årlig, og som vi skal komme tilbake til, får vi inntrykk av at interne klagemuligheter brukes mindre enn de kunne. Der serviceklagene kan føres tilbake til en enkeltveileder, vil avdelingsleder og fagansvarlig vurdere om det er behov for å følge opp den veilederen det gjelder, og heve kompetansen på det området klagen omhandler.

Opplæring og kompetanseutvikling

Fra styringsenhetens side, er de tre viktigste kompetanseområdene i kontaktsentrene fagkompetanse, arbeidsmetode og kommunikasjon. De overordnede strategiene for å sikre god kvalitet på veiledningen ligger i disse tre områdene, og sikres gjennom rekruttering og opplæring. Personene som rekrutteres til stillinger som veileder, har svært

variert bakgrunn. Det er et generelt krav til at nyansatte har minst 180 studiepoeng, noe som tilsvarer tre års studium (bachelor), og veilederne har blant annet bakgrunner som lærere, sykepleiere, sosionomer, ulike jobber i private tjenesteytende næring, med mer. Det er ikke noe krav til at veilederne har noen formell juridisk kompetanse, og det er generelt få jurister på kontaktsentrene. Ut over de formelle kravene sier en av informantene at de ser etter personer som er selvstendige nok til å stå i de tøffe samtale.

Turnoveren i kontaktsentrene er på rundt 10 prosent⁷ (tall fra Styringsenheten), og oppleves som høy av informantene. Det samme gjelder for sykefraværet. Begge deler forklares med at det er en tøff og krevende jobb, men noen trekker også frem at de ikke klarer å konkurrere på lønn med andre jobber i staten eller det private. Høy turnover innebærer at rekruttering og opplæring er et kontinuerlig arbeid. Selve opplæringen følger et fast opplegg som går over fire uker og inneholder både digitale moduler, praktiske øvelser og undervisning. Målet er i større grad å gå over til digitale moduler. Veilederne starter opplæringen innenfor området arbeid og helse. I relasjon til de tre ytelsene vi har et særlig søkelys på i dette prosjektet, innebærer det at alle veiledere kan svare på spørsmål om sykepenge. Når en veileder har jobbet et halvt års tid, får veilederen også opplæring i et nytt fag.

Nyansatte veiledere får de tre første dagene en opplæring som er en blanding mellom selvstudie på nav.no og interne rutiner, samt klasseromsundervisning på Teams. De sitter også på medlytt, det vil si at de hører på hvordan mer erfarne veiledere gjennomfører samtale. I opplæringen brukes det lite tid på kombinerte inntekter, og en fagansvarlig begrunner dette med at det er veldig vanskelig og blir for komplisert i en startfase. Selv om opplæring i det faglige er viktig, er vektingen av det samtaletekniske også svært viktig. Dette kan omfatte hvordan man stiller spørsmål, empatisk kommunikasjon⁸, enkelt språk, og teknikk for å avslutte samtalen. Den samlede opplæringen av de nyansatte går over flere uker, og beskrives av flere som god.

Fra Styringsenhetens side kan det være hensiktsmessig å koordinere både opplæringen av nyansatte og videreopplæringen. Dette vil sikre at alle veilederne får den samme opplæringen. Det er derfor satt i gang et prosjekt der fellesopplæring av nyansatte testes ut. Dette gjøres gjennom digitale møter hvor veiledere fra ulike enheter kan delta. Informantene peker på to ulike utfordringer når det gjelder sentralisering av opplæring. For det første er dette knyttet til at opplæringen går over fra å være fysisk til digital. Ikke alle synes at denne måten å lære på er like god som der fagansvarlige og veiledere sitter i samme rom.

Vi hadde heldigital opplæring via Teams. Det er litt vanskelig for min del. Det som er problematisk, i mine øyne, er at under digital opplæring er det mye vanskeligere å ta ordet, veldig lange bolker på 1 time, 45 minutter, hvor jeg bare satt og snakket til meg selv uten å få svar, veldig lite flyt i opplæringen. (...) Det er mye bedre samarbeidsklima i den fysiske opplæringen enn på teams. Det opplevde jeg at, etter endt

⁷ Tallet inkluderer ikke dem som går til en annen stilling i Nav.

⁸ Grunnprinsippet er å håndtere følelser før man håndterer sak gjennom bruk av empatiske utsagn og bekræftelser, se Løberg (2023).

opplæring, selv om alle fikk den kunnskapen de skulle få, så var jeg ikke helt overbevist om at de fikk med seg det de skulle, de stilte ingen spørsmål. Derfor må man følge opp og ha medlytt, medskriv, faglig feedback. Man må være mye tettere på dem, syns jeg, de som har hatt digital opplæring. (Fagansvarlig, kontaktsenter)

Den andre utfordringen er knyttet til muligheten for å tilpasse opplæringen til behovet. En av avdelingslederne gir uttrykk for at det ville vært en fordel om de kunne styre mer av opplæringen selv. De uttrykker samtidig bekymring for at styringsenheten tar over mer og mer av oppgavene til de fagansvarlige i enhetene. Sett fra deres side vil dette både kunne gjøre det vanskeligere å dekke de opplæringsbehovene man har lokalt, og også fjerne motivasjonen knyttet til at det finnes roller med mer ansvar som den enkelte kan sikte mot. Dette er også en veileder ved et annet kontaktsenter opptatt av. Vedkommende sier at det er positivt at opplæringen blir lik, men at det også er viktig å se lokale utfordringer slik at man ikke får opplæring i noe man ikke har bruk for.

Da vi gjorde intervjuene i 2023, hadde Styringsenheten (ifølge våre informanter) startet diskusjoner om en ny tjenesteorganisering, med mulighet til å flytte fagansvarlige ut av de avdelingene de sitter på. På grunn av den digitale utviklingen er tanken at det ikke er nødvendig at disse er fysisk til stede på den enkelte enheten, men at de kan sitte en annen plass, for eksempel i styringsenheten. Enkelte av informantene uttrykker en viss skepsis til en slik utvikling, da de mener at dette vil tappe enhetene for fagkompetanse.

Når det kommer regelverksendringer, vil det som nevnt være opp til fagkoordinator og de fagansvarlige å avgjøre hvordan de skal sørge for at veilederne får kunnskap om dem. Disse er ansvarlige for å oppdatere kunnskapsbasen, og alt etter hvor sentral og hvor omfattende endringen er, bestemmer disse fagpersonene om det er nok å bare oppdatere, eller om veilederne skal få særskilt informasjon om endringen. I siste tilfelle kan det sendes en melding på intranettet, eller lages opplæringsmateriell. Veilederne kan bruke oppgavetiden til å sette seg inn i ny informasjon som kommer, men noen synes det er vanskelig å rekke over alt.

Det er også opplæring av og til. [...] Det er sånn, det er vel egentlig satt av en gang i uka, men så skal de dele på det også, men jeg vet ikke, det er litt opp til de fagansvarlige også. [...] Jeg syns alltid det er noen småting som er nytt, det er mye informasjon som kommer hvor jeg tenker at det der er så viktig at det burde de tatt på et møte. Det kan være andre ting, noe står noe står i Salesforce [kunnskapsbasen], noe i Teams, men nå er det mange saker. Så får vi nyhetsbrev, så går man glipp av ting. [...] Det er litt mange kanaler der det blir gitt informasjon. Det er frustrerende at det kan glippe. (Veileder, kontaktsenter)

Veilederne på enhetene skal ha kompetanse på flere ytelser, noe som også krever at de får opplæring på disse. De har felles avloggingstid to ganger i uka, der det er rom for å ta opp forskjellige tema. En av de fagansvarlige sier at det er en diskusjon om hvilken ytelse og hvilke endringer de skal prioritere i den opplæringstiden som er tilgjengelig.

Etter informantenes mening kommer de med kombinasjonsinntekter dårlig ut i denne prioriteringen.

Medlytt og feedback

En metode for å sikre kvaliteten på samtalen og lære av hverandre er at kollegaer sitter sammen med en veileder i samtalen. Som tidligere nevnt, brukes det som en metode for å lære opp nyansatte. Her er vi mer opptatt av denne metoden som en måte å kvalitets-sikre veiledningen på, både faglig og kommunikasjonsmessig. Hvilke begreper som brukes, varierer, men det skiller mellom medlytt som gjelder det samtaletekniske, og medlytt som skal følges opp av egenrefleksjon og tilbakemeldinger (feedback). Begge metodene går ut på at en annen person sitter med i samtalen, og gir tilbakemelding i etterkant på hva de synes fungerer godt, og hva som kan forbedres. Medlytt på samtaleteknikk og empatisk kommunikasjon gjøres av avdelingsleder, mens fagansvarlige har ansvar for å gi tilbakemelding på det faglige.

Jeg ber om feedback fra min leder, for jeg føler at det er en god måte for min leder å forstå min arbeidshverdag, oppleve hvordan jeg jobber, hva jeg kan forbedre, og hva jeg er god på. (Veileder, kontaktsenter)

Når vi spør informantene om hvor ofte avdelingsleder eller fagansvarlig har medlytt med dem, varierer svarene. Selv om alle skal ha en plan for medlytt, er det en veileder som påpeker «at ting skli ut». En av de fagansvarlige sier at hen skal ha medlytt med alle årlig. Ut over dette prøver hen å prioritere personer som avdelingsleder mener trenger mer oppfølging. I starten av arbeidsforholdet har veilederne relativt ofte medlytt med sin leder (månedlig), mens inntrykket er at det varierer mellom enheter hvor ofte de gjennomfører medlytt eller feedback. Veilederne kan selv også be om å få medlytt, men det er ikke alle gjør det.

I starten hadde jeg veiledning med leder en gang i måneden, så har det dabbet litt av. Det er ikke så fryktelig ofte nå. (Veileder, kontaktsenter)

Andre gir uttrykk for at de ikke har hatt medlytt på «lenge, lenge», eller «ikke på seks år». Som nevnt har fagansvarlige mange oppgaver, og det er naturlig at det kan være vanskelig å prioritere medlytt oftere enn det som er planen.

Man kan ha fokus på det man vil i medlytt. Jeg kan ha fagansvarlig med på medlytt og svare kun på [tema]. Det synes jeg er bra. Men fagansvarlig skal over i produksjon hele tiden, de har ikke så mye tid. (Veileder, kontaktsenter)

I tillegg til avdelingsleder og fagansvarlige kan også andre veiledere be om å bli med på medlytt for å lære av hvordan andre veileder. De fleste gir uttrykk for at de synes medlytt er et bra verktøy, og det er også oppfatningen til avdelingslederne.

3.2 Arbeidsprosessen

Veiledning på telefon

Styringsenheten ønsker at veilederne skal starte alle samtaler relativt bredt, slik at all nødvendig informasjon kommer frem helt fra starten. I praksis gjøres nok ikke dette i så stor grad, da mange veiledere sier at de gjennom erfaring ganske raskt skjønner hva henvendelsen går ut på. Dersom veilederen ikke umiddelbart vet svaret på de spørsmålene de får, kan de bruke ulike ressurser. Disse skal brukes i en viss rekkefølge, omtalt som hjelpestigen.

Hjelpestige betegner den metoden som veilederne skal bruke for å finne svar på et spørsmål. Den tar utgangspunkt i at veilederne skal løse saken nærest mulig dem selv. Dette gjøres ved å slå opp i de digitale ressursene de har tilgjengelige. Finner de ikke svaret der, skal de spørre en kollega, og hvis det ikke fører til en løsning, den fagansvarlige.

I praksis følger ikke veilederne hjelpestigen slavisk, da det ofte kan være enklere å spørre kollegaen som sitter ved siden av, enn å prøve å finne riktig artikkel i kunnskapsbasen. I en organisasjon kan det utvikle seg uformelle ressurspersoner, for eksempel tilknyttet en spesiell type saker, men det er ikke noe som nødvendigvis er ønskelig fra et lederperspektiv. Målet er at alle skal lære seg å veilede på alle typer spørsmål som ligger innenfor deres kompetanseområde. Så heller enn å overlate spørsmål til en kollega eller fagperson, ønsker de at dette er noe den enkelte veileder løser selv etter å ha snakket med kollegaer eller fagpersoner. Dette gjennomføres likevel ikke helt i praksis. Som en av informantene påpeker, finner de ulike veilederne «sine» kollegaer som de spør. Det kan være personer de har en nærmere relasjon til ved at de startet samtidig, eller personer som har særlig kompetanse på noen områder.

Dersom veilederen ikke kan svare på spørsmålene fra brukeren i løpet av telefonsamtalen, skal veilederen lage en oppgave til seg selv. Denne løses så i tiden satt av til det, gjerne 30 minutters bolker mellom telefonøktene. De har da to dager på seg før brukeren har rett på svar. Det varierer hvor ofte veilederne gjør dette, og jo mer erfarne de blir, jo sjeldnere er det behov for å lage oppgaver. En av informantene sier at hen i gjennomsnitt gjør dette to ganger i uka, og en annen sier at det er tilstrekkelig tid til å ta unna de oppgavene som kommer.

Jeg brukte det mye i starten, men jo mer erfaren man blir, jo mindre bruker man oppgavetiden, jeg klarer å svare på spørsmål fra brukere på tråden. Det handler om samtaleteknikk, jeg kan mute bruker og be dem vente 2–3 minutter mens jeg finner svar i kunnskapsartikler eller lovartikler. Det kommer an på hvordan man styrer samtalen med bruker også. (Veileder, kontaktsenter)

En utfordring kan være at veilederne ikke klarer å komme seg av telefonen når oppgavetiden starter. Når de er på telefon, skal de ta samtaler helt frem til oppgavetiden starter. Dersom de får inn en samtale som tar lang tid, vil det gå ut over oppgavetiden. Noen sier at de da får lov til å forskyve oppgavetiden tilsvarende, men inntrykket er at dette

ikke er noe man alltid gjør. Hverdagen oppleves derfor som veldig hektisk av flere av veilederne, og noe de har liten kontroll over.

I alle tilfeller skal det skrives referat fra samtalen, og da gjerne mens brukeren er på tråden. Referatet er viktig for videre veiledning og saksbehandling, og ved at samtalen ikke avsluttes før dette skrives, kan veileder gå gjennom referatet med brukeren for å sikre at det har blitt riktig.

Det er imidlertid ikke alle veiledere som følger denne malen i sin veiledning. Noen skriver færre referater enn andre, og andre setter seg på etterarbeid etter samtalen er ferdig for å skrive referatet. Det kan være ulike grunner til dette. Noen nevner at de synes det er unødvendig at brukeren skal måtte vente på telefonen til de er ferdig å skrive, mens andre synes det er komplisert å snakke med brukeren, slå opp i digitale ressurser og skrive referat samtidig. For noen er dette en treningssak, mens andre sier det ikke er noe som nødvendigvis blir lettere med erfaring.

Vi skal skrive referat, og det å skrive mens man prater, det er det de [ledelsen] ønsker, at vi skal oppsummere sammen med bruker. Men det er veldig enkelt å si det, men ikke enkelt å gjøre det i praksis. Det er noe med å være til stede med den du snakker med. Så jeg bruker ofte etterarbeid, også for å få en pause rett og slett. (Veileder, kontaktsenter)

Noen samtaler er det ikke mulig – du har for mye å ta i betraktning på en gang. Du skal avklare situasjonen, du skal sanke informasjon fra bruker og fra forskjellige programmer og hvis bruker i tillegg snakker dårlig norsk eller du må føre samtalen på engelsk, da er det ikke mulig å skrive referat samtidig. (Veileder, kontaktsenter)

Det sies at vi skal skrive referat om det har betydning for en sak, så det blir vurdering for hver enkelt samtale. (Veileder, kontaktsenter)

En av veilederne sier at inntrykket er at veilederne er delt i to. Halvparten er flinke til å skrive referat med bruker på øret, mens den andre halvparten bruker det som notatfelt og finskriver etterpå. Informantene er imidlertid relativt samstemte om at det ofte finnes referat fra samtale. De kan variere fra veldig korte til lange, der mye av teksten er basert på klipp og lim fra kunnskapsbasen. Brukeren vil kunne se disse referatene, så hvis disse er gode, vil det kunne forhindre at brukeren må ringe inn en gang til. Der det ikke skrives referat, vil det ikke være mulig å se hvem brukeren har snakket med sist, eller hva som da ble sagt. En av de fagansvarlig sier at det er få muligheter til å følge opp, annet enn hvis de får tilbakemelding fra ytelseslinja.

Flere peker imidlertid på frykten for å gjøre feil, og at dette kan være en grunn til at enkelte ikke skriver referater. Det er også noe lederne er oppmerksomme på, og prøver å trygge veilederne i at det viktigste er at det står noe der, ikke om det er feil. Da vil man ha et spor til å finne ut av hva som har skjedd.

Vi ser jo at hvis folk veileder på noe de er usikre på, så skriver de sjeldnere referat, dessverre. (Fagansvarlig, kontaktsenter)

Veiledning og saksbehandling

Veilederne skal bare veilede, og ikke gå inn i hvordan saken til brukeren vil vurderes. Denne grensen oppleves i hovedsak ikke som vanskelig, men det er vanskelig i starten å vite hva man skal svare på, og hva som skal sendes videre til saksbehandler. Det bekreftes også ev en av informantene med kort fartstid.

Det grensesnittet synes jeg er kjempevanskelig (...) når du skal stoppe. Også er jo noe av det de lurere på, saksbehandlingen. Så du har lyst til å svare så mye som mulig for å hjelpe bruker. (Veileder, kontaktsenter)

Konsekvensene kan være at brukeren får urealistiske forventninger om hva de får utbetalt, og ikke legger om økonomien tilstrekkelig. Det er usikkert hvorfor veiledere går lengre enn de skal, men i noen tilfeller er det også en forventning fra brukeren å få et klart svar.

Tilgang til ressurser og verktøy

Kunnskapsbasen (Salesforce) er det sentrale digitale verktøyet som veilederne skal bruke for å få finne informasjon om regelverket. Den inneholder regelverk, rundskriv og artikler om ulike tema.

Tekstene som ligger i kunnskapsbasen oppleves gjennomgående som gode. Flere av informantene peker imidlertid på at det kan være vanskelig å finne frem til riktig artikkel, da det krever at veilederen vet nøyaktig hvilke ord de skal søke på. Her uttrykkes det mye frustrasjon fra veilederne fordi søkefunksjonen er dårlig, og at de må huske tittelen på artikkelen de leter etter, for å kunne søke den opp. Hvis veilederen glemmer denne, eller den endres etter en oppdatering, er det vanskelig å finne det man leter etter. Dette gjør også at veilederne spør kollegaer før de leter på Salesforce, dersom de ikke vet hva det riktige søkeordet er. Inntrykket fra intervjuene er at en forbedring av søkefunksjonen også ville kunne avhjelpe belastningen på den fagansvarlige (se ovenfor).

Selv om mange er positive til artiklene som ligger i Salesforce, er det også mer kritiske røster. Foruten søkefunksjonen, er det noen som er kritiske til at artiklene er for lange, og at det gjør det vanskelig å sette seg inn i det som står der, mens de har en bruker på telefonen.

De var bedre tidligere. Det var enklere å finne informasjonen. Det var laget på en mer systematisk måte. Nå skal vi finne informasjon for frilans for sykepengene, så gikk vi, inn der og der og nederst så finner vi frilansere og der finner vi skjema. Men nå må vi søke på frilansere, og hvis man søker og ikke finner, så må man tenke: Hva gjør man nå? (Veileder, kontaktsenter)

En utfordring som trekkes frem av enkelte, er å holde informasjonen oppdatert. Selv om de fagansvarlige oppdaterer, er det så mange rutiner at enkelte sider ikke oppdateres på flere år. Men samtidig fremstår det som sidene oppdateres dersom det kommer regelendringer eller der de fagansvarlige får tilbakemelding fra veilederne om at noe mangler. Selv om noen veiledere sier at de også bruker Lovdata for å se på regelverket, er det få som gjør det. En veileder sier at «det er ikke det jeg føler meg tryggest på», og spør heller kollegaer enn å slå opp der.

Et verktøy som veilederne kan bruke for å hjelpe dem som ringer inn, er delt skjerm (skjermdeling). Dette er særlig aktuelt der brukeren trenger hjelp til å fylle ut søknaden. Da kan veileder og brukeren se det samme grensesnittet, noe som gjør veiledningen lettere. Her spenner erfaringene seg fra at dette fungerer veldig godt til forholdsvis dårlig. Sistnevnte er knyttet til at bildet henger seg opp eller forbindelsen brytes. Der skjermen ikke deles, fremstår det som det for noen veiledere er vanskelig å veilede fordi de ikke kan se det samme grensesnittet som brukeren gjør. Dette kommer av at spørsmålene endrer seg alt etter hva brukeren svarer, eller at det er gjort endringer i dialogen uten at disse har fanget opp denne informasjonen, eller at informasjonen er for overfladisk til at det hjelper dem. En veileder trekker frem at det for uføretrygd er laget en video om hvordan man kan finne frem, og skulle ønske at det også kunne gjøres for flere ytelser. For uføretrygd er det også mulig å gå rett inn på brukerens side, og se det samme som de ser. Dette er en funksjon som denne veilederen ønsker skal komme også tilknyttet andre systemer.

De lette henvendelsene er borte

I likhet med saksbehandlingen (se kapittel 4), har også kontaktsentrene erfart en endring i henvendelsene de får. Dette har sammenheng med at de digitale tjenestene har blitt bedre, slik at brukerne har lettere for å finne svar på enkle spørsmål på Navs nettsider. Det innebærer at antall henvendelser til kontaktsentrene har gått ned over tid, men at den gjennomsnittlige samtaletiden per henvendelse har gått opp fra tre til ti minutter. Spørsmålene som veilederne får, har blitt mer kompliserte. Dette beskrives av noen som mer slitsomt, og at de savner de «hvilesamtalene» de hadde tidligere.

Vi opplever nå, bare etter korona, at samfunnet egentlig har blitt vanskeligere for folk flest, at brukergruppa er helt annerledes, tyngre brukergruppe, og i forhold til min arbeidshverdag kjenner jeg meg mer sliten fysisk og psykisk enn da vi hadde enklere henvendelser og brukergruppe. (Veileder, kontaktsenter)

I intervjuene av de erfarne veilederne, det vil si veiledere med over to års erfaring, fremstår det som at det er få spørsmål de synes er kompliserte å svare på. Dette sies både direkte og fremkommer indirekte fordi de i liten grad har behov for å lage oppgaver til seg selv. Samtidig bruker også disse sidemannen eller andre de samarbeider godt med, ofte, gjerne ukentlig.

Kontakt med ytelseslinja

Frem til koronapandemien fantes det en mulighet for veilederne til å ringe til en saksbehandler i ytelseslinja for å få avklaring på spørsmål. Kontakten gikk ikke nødvendigvis til

en saksbehandler som hadde vært inne i den aktuelle saken, men til en telefonvakt (kompetansekø). Denne muligheten ble fjernet for de ytelsene som omfattes av dette prosjektet, og dersom brukeren har spørsmål som må besvares av saksbehandler, skal det lages en oppgave til denne. Det kan være gode grunner for at denne muligheten er fjernet, men her er vi opptatt av veiledernes opplevelse. De fleste av veilederne vi har intervjuet, savner denne muligheten. Det kan for eksempel være at de bare har behov for en rask avklaring, og da anses dette for en mer effektiv og smidigere løsning enn å lage en oppgave til saksbehandler, og så gi beskjed til bruker om at det er to dagers svartid.

[Kompetansekø] er tatt bort nå, det har blitt mer tungrodd. Jeg merker mer frustrasjon hos bruker, at selv om en ting kunne vært svart på der og da [av saksbehandler], så må bruker gå flere dager og vente på noe som er «ja/nei». (Veileder, kontaktsenter)

Dette tilsier at endringen har ført til en svekkelse av veiledningen i enkelte tilfeller. Samtidig er det også positive virkninger av endringen sett fra de ansattes side. En fagansvarlig peker på at det i prinsippet gir dem en mulighet til å se hvilke typer saker som sendes videre. Det kan brukes som et grunnlag til å forbedre informasjonen i kunnskapsbasen eller opplæringen. Så langt er imidlertid problemet, slik denne informanten ser det, at ingen har tid til å gå inn og analysere disse oppgavene, slik at dette potensialet ikke blir utnyttet.

Dersom veilederen mener det er behov for at saksbehandleren besvarer spørsmålet brukeren har, kan det lages en oppgave til saksbehandleren. Grunnene til at saker videresendes til ytelseslinja er mange. Det kan være at saksbehandlingstiden har gått ut uten at bruker har fått svar, at det mangler dokumentasjon, at utbetalinger ikke har kommet, at brukeren har behov for ekstra oppfølging, eller at det på grunn av taushetsplikt må settes videre til et Nav-kontor, med mer. Kapasitetsproblemer hos fagansvarlig, kan være en annen grunn til at oppgaver sendes til ytelseslinja. En av veilederne sier at hvis hen ikke har fått svar fra fagansvarlig innen todagersfristen som er lovet brukeren, så sendes henvendelsen direkte til ytelseslinja. En annen sier at hvis veilederne ikke føler at de mestrer det, så sender de heller oppgaven videre til ytelseslinja enn å løse dette selv.

Enkelte veiledere mener også at det har blitt vanskeligere å gå inn i en sak etter at saksbehandlingene har blitt automatisert. En veileder sier at i og med at ikke alle saker blir likt behandlet, så ser ikke veilederen hvor en sak har stoppet opp. Om det er noe teknisk, om den har stoppet hos en saksbehandler, om det er postgangen som har gjort det utfordrende, eller andre ting. De kan derfor ikke bruke de samme faste stegene som tidligere når de skal etterlyse noe. De ser ikke nødvendigvis om problemet er digitalt eller manuelt.

Digitalisering av tjenesten har, ifølge enkelte av de vi har intervjuet på kontaktsentrene, ikke nødvendigvis ført til noe mindre arbeidsbelastning for kontaktsentrene. Som en påpeker, inneholder søknadsdialogen så mange valg at brukerne ikke klarte å finne ut av hva de skulle velge, noe som førte til at de tok kontakt med kontaktsentrene.

Veilederne kan også se på notater som saksbehandlerne har tatt i forbindelse med en sak. Disse er interne og ikke synlige for brukerne. Veilederne opplever disse notatene som en viktig kilde til å veilede brukeren der det er spørsmål om vedtakets innhold og begrunnelse, og skulle ønske at disse både var tydeligere og lettere å finne. Det er ikke alltid saksbehandlerne legger inn notater, og det varierer om de er skrevet slik at veilederne skal kunne forstå dem, eller om de bærer preg å være notater til seg selv.

Problemet er at de skriver i koder du ikke skjønner (...) for min del er det veldig vanskelig å forstå den interne kommunikasjonen. Og så har du tilfeller hvor de har vært veldig flinke igjen. Da er det lett å svare ut bruker. (Veileder, kontaktsenter)

Flere veiledere gir uttrykk for at en forbedring av disse ville vært til god hjelp for veilederne. Det ville også redusere oppgavene for saksbehandlerne i ettertid, ved at de får færre spørsmål og bidratt til raskere avklaring til brukerne.

3.3 Kombinasjonsinntekter

Dette vil jeg at vi skal bli bedre på. Her sliter vi rett og slett. (Fagansvarlig, kontaktsenter)

Det varierer hvordan veilederne vurderer omfanget av henvendelser fra personer med kombinasjonsinntekter. Det finnes heller ikke noe statistikk på dette, da målingene skjer etter henvendelser på ulike tastevalg som tilsvarer ytelsesområder. Det er også mulig at informantens refleksjoner ikke bare er knyttet til personer med kombinasjonsinntekter, men også brukere som kun er selvstendige næringsdrivende. Inntrykket er imidlertid at mye har endret seg under og etter koronapandemien. De veilederne som arbeidet under pandemien opplevde plutselig å få mange henvendelser fra frilansere og selvstendige, og blant disse også noen med kombinasjonsinntekt. Likevel er det stor variasjon mellom informantene, noe som også kan ha sammenheng med hvilke ytelser som tilhører deres kompetanseområde. En av veilederne sier at mellom 20 og 25 prosent av henvendelsene gjelder brukere med kombinasjonsinntekter. Det er imidlertid flere av de veilederne som sier at dette er et spørsmål de får mer sjeldent. Ikke så ofte, eller en gang i måneden, er svar som gis på dette.

Det er også stor variasjon i hvordan veilederne svarer på om dette området er komplekst å veilede i.

Det er mye forvirring ute hos bruker. Det er veldig kompliserte regler også å forstå for veileder. Jeg har jobbet med dette i 8 år og jeg sliter med disse reglene selv også etter 8 år. Folk sliter med disse reglene. (Veileder, kontaktsenter)

Veilederne gir ikke råd om hva den enkelte bruker er, om vedkommende er selvstendig, frilanser eller arbeidstaker, eller en kombinasjon. Dette vil gå ut over deres rolle som veiledere. Her legger veilederne til grunn det brukeren selv har oppgitt i søknaden, eller det som er registrert hos skatteetaten. I Alsos og medforfattere (2022) fremkom det at enkelte grupper med kombinasjonsinntekter gjerne omtaler seg selv som frilansere, uavhengig av hvilken formell tilknytning de har til oppdragsgiver. Denne

begrepsforvirringen er det også enkelte av veilederne som sier de har vært borti. I og med at veilederne ikke kan se om de er selvstendige i AA-registeret, skaper dette en utfordring i veiledningen. Noen kan sjekke fagsystemene om det har vært tidligere saker for denne brukeren der det er avklart. Ut over dette vil det være noe brukeren må klargjøre selv, eventuelt ved hjelp av skatteetaten. Om en person er frilanser, skal komme frem i AA-registeret, men det forutsetter at det er registrert av den aktuelle oppdragsgiveren.

Si at det er en polsk kvinne som vasker hjemme hos privatpersoner, 18 kunder. Det som blir problemet der er jo at vi trenger inntektsmelding fra 18 kunder, og hun kan kanskje ikke norsk engang. Frilansbegrepet er jo litt sånn, litt vanskelig å forstå for den enkelte veileder hos oss. (Veileder, kontaktsenter)

Selv om veilederne bruker AA-registeret til å forstå situasjonen til brukere, varierer det i hvilken grad de bruker det, også der brukere har kombinasjonsinntekter. En veileder sier at hen i utgangspunktet bare spør brukere hva de blir skattlagt som. Hvis bruker ikke vet hva hen er, blir de gjerne oppfordret til å ringe skatteetaten for å finne ut av dette. En annen sier at brukerne ofte ikke vet forskjellen selv, og at det heller ikke er så lett å forklare.

Jeg føler meg absolutt ikke trygg på det, men dette står jo på skatteetaten, det er ikke egentlig en veiledning vi skal gjøre, da skal de ringe skatteetaten. Men det er utfordrende, jeg har ikke stålkontroll på det, nei. (Veileder, kontaktsenter)

Også en annen veileder gir uttrykk for at dette er komplisert, for eksempel dersom de skal kombinere ytelsen med å jobbe litt, og at det er utfordrende å forklare et komplisert regelverk på en enkel måte. Mye vil også avhenge av kompetansen til brukeren, hvor mye de forstår.

Om noen ringer (...) så spør vi hvilken jobb de har. Sier de at de er frilanser, så legger vi oss ikke opp i det, men sier de skal sende søknad som frilanser. (Veileder, kontaktsenter).

Det gis også uttrykk for at veilederne mangler opplæring i hva det vil si å være ansatt i eget selskap, eller å ha et enkeltpersonsforetak, og at det skaper forvirring i veiledningen. Veilederen søker gjerne etter det ordet som brukeren selv bruker i kunnskapsbasen og leser bare opp det som står der, uten nødvendigvis å forstå.

Når det gjelder utmåling av ytelsene, skal veilederne ikke gå inn i dette, men veilede om regelverket generelt. Også her kan det by på problemer å forstå det regelverket man skal veilede i.

Teksten i kunnskapsbasen er ikke klartekst, så selv vi som skal tyde teksten til bruker, klarer ikke å forstå. Det er skrevet så komplisert at vi ikke klarer å formidle det. Vi kan bare lese det opp, men forstår det ikke selv, og da forstår bruker det hvert fall ikke. (Veileder, kontaktsenter)

Det er komplisert å skjønne det slik at man kan forklare det på en god måte. Hvis man ikke forstår det 100 prosent, da er det vanskelig å forklare det på en god måte. (Veiledere, kontaktsenter)

En annen sier at dokumentasjonen som kreves ved kombinasjonsinntekter er mer komplisert, fordi en av og til må ha resultatregnskap, og det er vanskelig for veiledere å forklare hvorfor og hva slags type dokumentasjon som er nødvendig. Her kunne informasjonen vært bedre, ifølge denne informanten. Denne informanten gir også uttrykk for at det er vanskelig å veilede dem med hva de må gjøre, eller hvem de må kontakte for å fremskaffe den nødvendige dokumentasjonen.

En av informantene trekker frem at det er en utfordring at volumet av henvendelser på sykepengesaker er for lite. Dette forklarer hen med at det kan bli få telefoner til hver enkelt, siden alle veiledere har dette som fagområde. Ikke alle er enige i denne beskrivelsen, noe som muligens kan ha sammenheng med hvilke fagkombinasjoner den enkelte har. For den som peker på et lavt volum av slike henvendelser, trekkes dette frem som en utfordring for å besvare henvendelser fra kombinasjonsinntekter.

Kunnskapsdatabasen oppleves av enkelte å være lite utfyllende hva gjelder informasjon om sykepengesaker for selvstendige og frilansere. Artikkelen om dette anses som mindre detaljert enn rundskrivet til bestemmelsene, men inneholder litt generell informasjon, noe informasjon om hva som ligger på nettsidene og ikke, og hva de som ringer inn kan komme til å spørre om. Utfordringen er at det er de problemstillingene veilederne sjeldnest får, som er vanskeligst å løse. Og disse sakene er også de som er minst omtalt i kunnskapsdatabasen.

Søknadsdialogen kan også oppleves som komplisert av brukere med kombinasjonsinntekter. Her er dialogen ulik for de ulike ytelsene, og en veileder sier at søknadsdialogen har blitt mer komplisert, og fører til at særlig selvstendige ringer inn og spør hva de skal fylle inn hvor. Dette gjelder for eksempel dersom de skal ha opphold i permisjonen.

3.4 Samarbeid og læring i organisasjonen

Kontaktsentrene er ifølge en informant «en termometer for det som fungerer og ikke fungerer i Nav». Opplevelsen er at organisasjonen i større grad har fått øynene opp for det, og at de som driver med utvikling, vil vite hva vi ser. Veilederne oppdager dersom informasjonen på Navs nettsider ikke er god nok, og dersom søknadsdialogen endres, eller det er nye rutiner eller regler som trer i kraft, vil kontaktsentrene merke dette. Trafikkavdelingen kan overvåke køene, og endre prioriteringen hvis de ser at enkelte køer blir veldig lange, men for å være i forkant er de avhengig av god informasjonsflyt på tvers av enheter i NAV.

«Samspillet» var tidligere et verktøy for interne tilbakemeldinger i Nav, og ble avviklet på grunn av personvernsutfordringer i februar 2024, etter at datainnsamlingen i dette prosjektet var gjennomført. I dette systemet kunne ansatte melde inn avvik eller ros, slik at disse kunne viderefremmes til den aktuelle veilederen.

Inntrykket fra datainnsamlingen var at det var svært ulikt hvor mye systemet var i bruk, og at det av mange ble brukt i liten grad. En av veilederne sier at hen aldri har verken gitt eller fått tilbakemeldinger i Samspillet. Flere sier at de aldri har fått tilbakemeldinger.

Samspillet brukes ikke. Knappt sett det. Men det er det de har som verktøy. Og så er det serviceklager fra brukere. Men det er jo ekstremt lite. Tror vi har hatt tre til fire på ett år. Og en veileder snakker med 35 personer hver dag. (Leder, kontaktsenter)

En av informantene sier at hen daglig kommer over ting som er feil eller upresist, men at hen har sluttet å bruke Samspillet.

Før sendte jeg i Samspillet støtt og stadig. [...] Men er så tungrodd, og er så mye å gjøre at jeg gidder ikke mer. Føler det eneste jeg gjør er å gi tilbakemeldinger i Samspillet.

Er ikke min jobb å følge med på at alle gjør ting rett. (Veileder, kontaktsenter)

Også andre gir uttrykk for at de ikke bruker det, og at det også er en prioritering av hva de skal bruke tida på. Basert på intervjuene er inntrykket at Samspillet, som nå er fjernet, neppe er savnet. Samtidig er også en av få kanaler for å kunne rette opp i feil i veiledningen, blitt borte, noe som kan være negativt for rettssikkerheten.

Veilederne er i en posisjon hvor de får informasjon om hvordan brukerne opplever Navs tjenester. Det virker likevel som mange føler at veien mot å få til en endring i en annen del av organisasjonen er lang.

Jeg tror ikke det man sier har så mye... tror ikke man kan endre så veldig mye. Jeg føler ikke at det man kommer med, har så veldig stor betydning. Jeg kan ta det til mine ledere som kan ta ting videre, men føler ikke egentlig at det har så mye å si. (Veileder, kontaktsenter)

Denne følelsen forsterkes også av at de ikke får noen tilbakemelding på hva som skjer med de innspillene de har.

3.5 Kvalitet og effektivitet

Rettsikkerheten for brukerne er avhengig av om de får riktig veiledning av forvaltningsorganene. For Nav er kontaktsentrene sentrale i oppfyllelse av denne forpliktelsen. Forholdet mellom kvalitet og effektivitet er en balansegang for alle forvaltningsenheter, også for kontaktsentrene. Avdelingslederne bruker ulike verktøy for å sikre at både kvaliteten på arbeidet som gjøres, er godt, og at arbeidet utføres så effektivt som mulig. Dette omfatter alt fra opplæring, utviklingssamtaler, medlytt og feedback, tilgang til gode digitale og menneskelige ressurser, og å sørge for at feil fanges opp og utbedres. Mens mye fungerer godt, vil vi avslutningsvis peke på noen områder der det kan være rom for forbedringer.

Kontaktsentrene har mange måter å måle aktiviteten i de ulike enhetene på. En utfordring med all målstyring, er at ikke alt kan måles. Mens datagrunnlaget gir god mulighet for å vurdere hvordan tiden brukes, er det vanskeligere å måle kvaliteten på det arbeidet som gjøres. Det er derfor behov for at ledere både på sentralt og lokalt nivå har et

bevisst forhold til hvordan målingene brukes. En av avdelingslederne vi har intervjuet, gir uttrykk for at de hele tiden blir sammenlignet med de enhetene som er best på ulike parametere. Vedkommende gir uttrykk for at dette kan være utfordrende å forholde seg til, og sier at det må være et fornuftig forhold mellom målingene og kvaliteten, og at man ikke alltid konkurrerer om å være best i klassen.

Samlet fremstår det som verktøyene for å måle effektiviteten er bedre, eller lettere å bruke enn verktøyene for å måle kvaliteten. Verken serviceklager eller målinger av brukeropplevelsen vil etter vår vurdering gi en fullstendig oversikt over kvaliteten, da det forutsetter at brukerne har kompetanse til å vurdere kvaliteten på den veiledningen som blir gitt. I den grad dette vektlegges for mye, kan det derfor bli en sovepute for å sikre veiledningens kvalitet.

Hovedinntrykket er at kontaktsentrene arbeider godt for å sikre kvaliteten på veiledningen. I likhet med alle organisasjoner vil det også her være rom for forbedringer, og vi vil her peke på noe av det som kom frem i våre informantintervjuer. Dette gjelder veiledningen generelt, men vil særlig gjelde for områder som beskrives som kompliserte, slik som beregning av ytelser for brukere med kombinasjonsinntekter. Kravet til kompetanse hos veilederne vil øke i takt med at henvendelsene over tid har blitt mer kompliserte.

Mye tyder på at tiden fagansvarlige ikke er på telefonen, er for liten sett ut fra de oppgavene disse har. Mer tid vil øke tilgjengeligheten, og også tiden de kan bruke på medlytt/feedback, opplæring med mer. Det fremkommer også at fagansvarlige på ulike fagområder i liten grad har kontakt, selv om de veileder i samme regelverk. Det samme gjelder kontakten med ytelseslinja. Mye av det faglige kvalitetsarbeidet hviler på det de fagansvarlige gjør, og dersom ressursene her er for få, kan det få konsekvenser for veiledningen til brukerne. Økt tid til å drive det faglige arbeidet, vil derfor potensielt øke både kvaliteten og effektiviteten blant veilederne, og samtidig forhindre at enkelte spørsmål blir sendt videre til ytelseslinja.

Som nevnt er arbeidshverdagen til veilederne veldig styrt, og det er sterk oppmerksomhet knyttet til hvordan de bruker tiden i løpet av dagen. Det er ulike vurderinger av hvordan dette oppleves for veilederne. Noen liker en styrt arbeidsdag bedre enn andre. Samtidig er sykefraværet relativt høyt. Det er flere sider ved deres arbeidsforhold som innebærer negative arbeidsmiljøfaktorer, herunder lav kontroll over egen arbeidssituasjon, høye jobbkraav og emosjonelle krav (NOU 2016: 1, pkt. 13.4.5). Slike faktorer kan bidra til en risiko for økt sykefravær, men det kan reduseres ved at de ansatte gis større påvirkning på organisering av arbeidshverdagen. Dette kan, sammen med avdelingsledernes behov for å kunne tilrettelegge bedre, tilsi at dagens måte å planlegge trafikken og måle arbeidet på bør gjennomgås. Gitt at sykefraværet går ned, vil dette kunne friggi ressurser som kan brukes til å heve kvaliteten og effektiviteten på andre måter.

Hvor ofte veilederne er i berøring med spørsmål, vil også øke både kvalitet og effektivitet. Som nevnt tidligere, er det sprik i vurderingene av hvor ofte veilederne er innom ulike saksfelt. Flere trekker frem at det at arbeid og helse er noe alle veilederne skal kunne, fører til at de sjelden er i befatning med det. Det betyr at de ikke får mengdetrening på en rekke spørsmål innenfor sykepenges, for eksempel utmåling av sykepenges til personer med kombinasjonsinntekt. Dette forsterkes av at regelverket er komplisert.

Når flere av veilederne sier at de leser opp det som står der uten å forstå det selv, indikerer det at det er behov for bedre opplæring og/eller bedre informasjon på Salesforce. Dette vil sikkert også gjelde andre deler av regelverket som veilederne sjelden kommer i befatning med.

Til slutt synes det som at systemet for å fange opp veiledere som har får dårlig kunnskap på ulike områder, kan forbedres. Ut fra et rettssikkerhetsperspektiv, vil det være viktig å klare å avdekke og rette opp i eventuelle avvik.

4 Ytelseslinja

God rettssikkerhet forutsetter hensynsfull og forsvarlig saksbehandling som ivaretar krav til forutsigbarhet og likebehandling. God kvalitet i saksbehandlingen er nødvendig for å sikre at brukerne mottar de ytelsene de har rett på i henhold til gjeldende lovverk. Samtidig er det også viktig å behandle sakene raskt nok til å sikre at ytelser som er avgjørende for personers livsopphold, blir utbetalt i rimelig tid. Ytelsene sykepenger, pleiepenger og foreldrepenger skal alle erstatte helt eller delvis bortfall av inntekt i en periode. Dersom en person har inntekt fra flere ulike typer arbeidsforhold – som ansatt, selvstendig næringsdrivende og/eller frilansarbeid – blir sakene ofte mer komplekse. Et overordnet spørsmål er derfor om kompleksiteten i disse sakene representerer et rettssikkerhetsproblem for brukerne.

Ved søknad om en ytelse er det sakbehandlingsenhetene i ytelseslinja i Nav som behandler søknaden og fatter vedtak om utbetaling av ytelser. Disse har ansvar for at det utbetales rett ytelse til rett tid. De siste årene har tre endringer hatt særlig betydning for saksbehandlingen ved Navs ytelsesenheter: innføring av én nasjonal kø, omorganisering til færre saksbehandlingsenheter, og innføring av delautomatiske saksbehandlingsløsninger. Disse endringene sammenfaller i tid, og vår undersøkelse finner at disse har hatt stor innvirkning på saksbehandlingen i Nav generelt, og for saker med personer med kombinasjonsinntekter spesielt. Dette kapitlet vil utforske og analysere hvordan endringene i organisering og innføring av nye teknologiske løsninger, inkludert ressurser og kompetanse, har påvirket saksbehandlingen for brukere med kombinasjonsinntekter. Vi belyser i dette kapitlet hvordan saksbehandlingsenhetene jobber for å sikre forutsigbarhet og likebehandling, og derigjennom rettssikkerheten til brukerne.

4.1 Personer med kombinasjonsinntekter – en sammensatt brukergruppe

Personer som søker om ytelser på bakgrunn av en kombinasjon av inntekter, er en sammensatt gruppe. Dette ble bekreftet av både saksbehandlere og ledere vi intervjuet. De kommer fra ulike deler av arbeidslivet, og fra yrker med ulikt inntektsgrunnlag. Særlig tre typer av kombinasjonsinntekter ble trukket frem av saksbehandlerne.

For det første ble det trukket frem personer som kombinerte inntekten sin fra ulike typer arbeidsforhold. Dette er en kompleks kategori med mange ulike kombinasjoner. Det kunne være alt fra kulturarbeidere, jurister, leger, fiskere, bønder, men også lærere og SFO-ansatte. Yrker som renholdere og taxisjåfører inngår også i denne kategorien. Kunstnere og musikere ble også nevnt samt noen nye yrker, for eksempel bloggere.

For det andre ble det trukket frem personer som enten var fosterforeldre eller avlastningshjem. Spesielt fosterforeldre var en gjenganger, fordi fosterhjemsgodtgjørelsen de mottar, regnes som frilansinntekt. Saksbehandlerne fortalte at mange fosterforeldre hadde et annet yrke i tillegg, heltid eller deltid, slik at de svært ofte havnet i kategorien kombinasjonsinntekt.

For det tredje nevnte saksbehandlere personer som i hovedsak hadde inntekt fra ett definert hovedyrke, men som i tillegg hadde andre og mindre inntekter fra andre arbeidsforhold. Det kunne for eksempel være betalte styreverv, sensorarbeid eller lignende. Det kunne også være inntekt fra en type veldig liten næringsvirksomhet. Dette kunne være en kategori av brukere som i mindre grad tenkte på seg selv som en person med kombinasjonsinntekt. I noen tilfeller var det også behov for å avgjøre om disse inntektskildene var relevante som grunnlag for en ytelse, eller om de var som en form for hobby å regne.

Som vi vil vise videre i kapitlet, kan nettopp hva slags sammensetning av kombinasjonsinntekter det er snakk om, by på ulike utfordringer i saksbehandlingen, blant annet tidsbruk og nødvendig kompetanse. Noen av disse utfordringene settes særlig på spissen gjennom de to endringene Nav nylig har gjennomført: omorganiseringen av saksbehandlingen i én nasjonal kø og delautomatiseringen av saksbehandlingen av de tre ytelsene.

4.2 Organisering av saksbehandlingen i én nasjonal kø

Tidligere hadde saksbehandlingsenhetene et regionalt ansvar og behandlet søknader fra personer bosatt innenfor sin egen region. Nå har Nav hatt en omorganisering hvor samtlige saksbehandlingsenheter har ett, felles, nasjonalt ansvar, og sakene organiseres i én nasjonal kø. Så selv om saksbehandlingsenhetene fremdeles er spredt geografisk på mange ulike steder i Norge, så mottar alle nå søknader fra hele landet til sin enhet (se kapittel 1 for oversikt). Det er én nasjonal kø for sykepenger, én for pleiepenger og én for foreldrepenger – og tilsvarende for de andre ytelsene Nav har ansvar for. Det betyr at dersom en bruker søker om flere stønader samtidig (kombinasjon av ytelser, også kalt «ytelse på ytelse») så vil disse søknadene behandles av saksbehandlere ved ulike enheter. Hvordan rettssikkerheten er i tilfeller der brukere mottar mange ytelser fra Nav samtidig, er imidlertid ikke et tema for denne rapporten.

Mange av informantene vi intervjuet, både avdelingsledere og saksbehandlere, mente at overgangen til én nasjonal kø var noe som i stor grad preget arbeidshverdagen.

Nå jobber vi alle [enhetene] i én kø, og vi skal samarbeide og komme til enighet. [...] Vi har ikke hatt de store ulikhetene, men når vi skal jobbe i én kø så oppdager vi litt ulike måter å gjøre ting på. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Hovedhensikten med å organisere arbeidet i én nasjonal kø var nettopp å sikre lik saksbehandling for alle brukere, redusere feil og effektivisere saksbehandlingen. En kanskje ikke uventet konsekvens av omleggingen var like fullt at man oppdaget at enhetene hadde noe ulik praksis med tanke på rutiner og arbeidsorganisering. Omorganiseringen kan i så måte ha bidratt positivt til å avdekke slike praksisforskjeller, noe som også er en viktig forutsetning for å kunne foreta endringer med mål om forbedret likebehandling. I tillegg har omorganiseringen vært viktig for å kunne lage mer robuste organisatoriske strukturer slik at for eksempel høyt sykefravær blant saksbehandlerne i en region ikke får konsekvenser for brukere i denne regionen. Når det gjelder bekymringer knyttet til omorganiseringen, handlet disse blant annet om at man mistet kjennskap til lokalt næringsliv og bestemte næringsstrukturer når man måtte ta saker fra hele landet. Dette var

et relevant forhold i saker med personer med kombinasjonsinntekter. Tidligere hadde de lokale enhetene god lokalkunnskap om næringsliv og bransjer i sitt område, for eksempel for jordbruk i innlandet, fiskerinæring i nord og vestlandet, og taxinæring i storbyene. Med innføringen av nasjonal kø blir saker som kan kreve en form for spisskompetanse fordelt til ulike enheter. Dette skapte også et behov for kompetansedeling på tvers av enhetene.

Den nasjonale køen gir flere muligheter for å forbedre effektivitet og likebehandling, men skaper også store endringer i arbeidshverdagen til saksbehandlerne. Saksbehandlerne med lang fartstid beskrev overgangen fra konkrete papirmapper til en nå endeløs nasjonal kø, som ganske tung. De konkrete mappene motiverte enkelte ved at de ga en visuell tilbakemelding på at man var ferdig med en arbeidsbunke. De beskrev at denne motivasjonsfaktoren nå var borte på saksbehandlernivå.

Når vi dro hjem, hadde vi tømt benken og var a jour. Nå er det aldri tomt. Vi kommer aldri i mål, blir aldri ferdig. Det er som å flytte sand med teskje. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Organiseringen i en nasjonal kø er derfor også et godt eksempel på hvordan grenseflatene mellom digital effektivisering og de menneskelige aspektene av arbeid, som hva som gir motivasjon for å gi god saksbehandling, griper inn i hverandre.

Kvalitetssikring gjennom fagkoordinatorer, faglige nettverk, klagesaksbehandling og besluttere

Organisering i én nasjonal kø stiller nye krav til samordning, kompetansedeling og kommunikasjon på tvers av saksbehandlingsenhetene. Det er etablert en struktur som organiserer arbeidet internt og på tvers av enhetene gjennom fagkoordinatorer og faglige nettverk.

Hver enhet har en fagkoordinator. Disse er typisk saksbehandlere halvparten av tiden og har den andre halvparten av tiden et ekstra ansvar for å bistå saksbehandlerne i vanskelige spørsmål, og medvirke til fagutviklingen ved enhetene. Fagkoordinatorer på en ytelse inngår i et faglig nettverk, ledet av en nettverksdriver som sitter i styringsenheten. De faglige nettverkene er en viktig del av arbeidet med å sikre en enhetlig praksis i saksbehandlingen. Nettverkene sikrer samhandling mellom de ulike enhetene, og ble beskrevet som avgjørende for å jobbe mot en enda mer omforent praksis.

Når saksbehandlerne står fast i en sak, kan de løfte denne til fagkoordinatoren ved avdelingen sin. Hvis fagkoordinatorene er usikre på hvordan problemet skal løses, kan de bringe problemstillingen til nettverket. Fagkoordinatorene har også et ansvar for å ta ny informasjon fra styringsenheten og nettverket tilbake til sine enheter. De skal altså også bidra til at saksbehandlerne i de ulike enhetene holder seg oppdatert, for eksempel om endringer i regelverk, tolkninger og presiseringer. De faglige nettverksmøtene diskuterer også vanskelige saker, nye regelverksendringer og nye tekniske endringer. Dette forumet er med på å sikre en enhetlig, nasjonal praksis i saksbehandlingen.

Det var et gjennomgående funn at informantene var tilfredse med hvordan denne organiseringen fungerte internt på hver enhet. Samarbeidet mellom kollegaer og egen

fagkoordinator ved egen saksbehandlingsenhet ble beskrevet som godt av de aller fleste vi intervjuet, både saksbehandlerne, fagkoordinatorer og enhetsledere. Internt på enhetene var det lagt opp til en struktur som fremmet kommunikasjon og samarbeid mellom kollegaer, og der fagkoordinatorene hadde en nøkkelrolle.

En utfordring mange saksbehandlere pekte på, var at de digitale ressursene de hadde tilgjengelig for å hjelpe dem i arbeidet, ofte opplevdes som lite tilgjengelige. Dette handlet både om at det ikke alltid opplevdes som at man hadde nok tid til å lese seg opp og holde seg oppdatert, og om at de digitale ressursene var fordelt over mange forskjellige kanaler med ulik oppdateringshyppighet og hvor flere manglet en god søkefunksjon. Gitt en opplevd fragmentering i de ulike digitale støttefunksjonene, så fikk fagkoordinatorene, som representerer den menneskelige og muntlige informasjonskilden, en desto viktigere rolle for å sikre faglig oppdatering og informasjon om endringer til de ulike enhetene.

Saksbehandlere og ledere vi intervjuet, la vekt på at behandling av klager var en viktig kilde til å justere praksis til å bli mest mulig lik på et nasjonalt nivå, og også fange opp om det var typer av tilfeller hvor det er utfordringer og Nav må justere sin praksis. Med innføringen av én nasjonal kø er det ikke lenger en link mellom den enkelte enheten sin saksbehandling og oppfølging av klager. Klagebehandlere gir ikke lenger direkte tilbakemelding til den enkelte saksbehandler i saker de har behandlet, men formidler dette i mer generelle termer til fagkoordinatorene. Dette kan skape utfordringer med tanke på læring internt i organisasjonen og gjør at tilbakemeldinger fra de fagansvarlige blir enda viktigere for at saksbehandlerne skal holde seg faglig oppdaterte. En annen utfordring med å drive forbedringsarbeid basert på klagesaker er at det totalt sett er relativt få brukere som legger inn klager. Å basere utviklingsarbeidet alene på klagesaker vil kunne gi et for smalt grunnlag for dette arbeidet.

I tillegg til fagkoordinatorrollen finnes det et system for besluttere. Disse kvalitetssikrer vedtakene før de sendes ut. Ifølge informanter vi intervjuet, har beslutterne hatt en avgjørende rolle for å sikre kvaliteten i saksbehandlingen etter omorganiseringen til én nasjonal kø. Beslutterne er ofte erfarne saksbehandlere ved sin enhet. De går inn og ser over og kvalitetssikrer vedtak saksbehandlere har fattet før de går ut til bruker. Beslutterne sitter dermed i en posisjon hvor de får innsikt i saksbehandlingen til en rekke ulike saksbehandlere og kan avdekke om det er noen form for systematiske feil eller utfordringer i saksbehandlingen. Det er uklart basert på denne undersøkelsen i hvilken grad den nåværende organisatoriske strukturen i tilstrekkelig grad klarer å fange opp, og systematisere, den innsikten beslutterne sitter på.

Økt behov for samarbeid mellom enheter i enkeltsaker

Et sentralt funn i denne undersøkelsen var at organiseringen av saksbehandlingen i Nav er helt vesentlig for å forstå hvordan sakene med kombinasjonsinntekt blir behandlet. Organiseringen i én nasjonal kø har påvirket dette vesentlig. Tidligere ble søknader behandlet ved en enkelt saksbehandlingsenhet. Dette er ikke lenger tilfellet. Køsystemet innebærer at en saksbehandler kun sitter med saken så langt den kan. Dersom flere trinn gjenstår før det kan fattes et vedtak, for eksempel at det må hentes inn mer informasjon i saken, vil saksbehandler sende saken tilbake i køen i påvente av informasjon.

Når den nye informasjonen har kommet inn, så vil saken igjen dukke opp i køen og havne hos den første ledige saksbehandleren i Nav. Nasjonal kø bidrar dermed til å effektivisere arbeidet. Men det betyr samtidig at saksbehandlingen av en og samme sak ofte er innom mange enheter og mange saksbehandlere før det fattes et vedtak. Det samme gjelder dersom det kommer spørsmål eller klager på vedtaket i etterkant. Disse vil også behandles av nye saksbehandlere. Datasystemene gir noen muligheter for å notere og «låse» saken til seg, slik at en saksbehandler kan gjøre ferdig en sak hen har begynt på. Men i svært mange tilfeller vil en sak kunne være innom mange saksbehandlere, ved ulike nasjonale enheter, som hver gjør litt i saken før det sendes ut et vedtak. Saksbehandlingen er derfor i stor grad en kollektiv prosess, et arbeid som løses av flere i fellesskap, og ikke et arbeid hvor en saksbehandler løser saken fra start til slutt. Denne organiseringen gjør saksbehandlingen effektiv. Den sikrer at saker ikke blir liggende hos en saksbehandler, den sikrer at saksbehandlerne bruker tiden på de sakene det er mulig å gjøre fremdrift i, og den sikrer et system som gjør at ingen brukere kan «snike» i køen, for det er programvaren som avgjør hvilken sak som er den neste i køen.

Til tross for disse fordelene er det også utfordringer med organisering i én nasjonal kø. En slik utfordring er kommunikasjon på tvers av enhetene, hvor to forhold ble trukket frem:

Det første er knyttet til risikoen for å miste informasjon underveis i saksbehandlingen. En kombinasjon av at sakene er innom mange enheter og den mangelfulle muligheten for kommunikasjonslinjer mellom enhetene utgjør en risiko i så måte. For eksempel kunne det være ulik praksis på hvor godt ulike saksbehandlere dokumenterte hva de hadde gjort i en sak, som å forklare hvorfor man hadde bedt om en bestemt type informasjon fra bruker, arbeidsgiver eller andre, eller informasjon om hvor man var i saksbehandlingsprosessen. Tidligere kunne saksbehandlere ved samme enhet stikke innom eller spørre en kollega som tidligere hadde hatt saken, og få overlevert slik informasjon muntlig. I den nasjonale køen ble dette beskrevet som vanskelig, og systemet er lagt opp til at dette ikke skal være nødvendig. Saksbehandlerne har i liten grad mulighet til å kontakte saksbehandlere ved andre enheter direkte. Denne type utfordringer kan være mer fremtredende i saker som var vanskelige og sammensatte, slik som for eksempel saker med kombinasjonsinntekter.

For det andre mente saksbehandlere at de ofte måtte inn i saker og rette opp feil andre saksbehandlere hadde gjort før dem. Dersom en ny saksbehandler er inne i saken og så at det som hadde blitt gjort tidligere, var mangelfullt eller uriktig, fortalte de at de i hovedsak bare rettet opp feilen, men i liten grad ga noen tilbakemeldinger til tidligere saksbehandlere. Siden det ikke er lagt opp til at saksbehandlere ved ulike enheter skal kommunisere direkte, blir det vanskelig å gi tilbakemelding om slike feil. Dersom de skulle ta dette opp med en konkret saksbehandler på en annen enhet, så måtte en slik tilbakemelding gå via fagkoordinatorene. Slike tilbakemeldinger tok tid, og flere saksbehandlere fortalte at de var redde for å bli oppfattet som vanskelige fordi de da måtte opp et hakk i styringshierarkiet. De manglet den mer uformelle muligheten til å gi tilbakemeldinger til saksbehandlere ved andre enheter. Dette vanskeliggjør læring i organisasjonen, og særlig i saker som må behandles manuelt. I tillegg kan det, i verste fall, bygge opp under en mistillitskultur mellom de ulike enhetene, fordi det er mangelen på læring

gjør at samme feil kan oppstå flere ganger. Så mens kollegajobbing var vanlig praksis internt i enheten, foregår kommunikasjonen mellom saksbehandlere på ulike enheter via fagkoordinator, noe som gjorde samarbeid og kollegalæring på tvers av enheter svært vanskelig.

Et generelt funn er derfor at forutsetningene for kommunikasjon og kompetansedeling er svært ulikt internt på en enhet, sammenlignet med mellom enheter i enkeltsaker.

4.3 Nye delautomatiske saksbehandlingsløsninger

Nav har vært i en prosess hvor det har blitt innført delautomatiske saksbehandlingsløsninger. Disse har på mange måter forenklet arbeidshverdagen for de Nav-ansatte, likevel står saksbehandlerne igjen med de kompliserte sakene, som må behandles helt eller delvis manuelt. Dette gjelder typisk saker hvor søker har kombinasjonsinntekt. Det er ulike forhold ved sakene med kombinasjonsinntekt som gjør disse kompliserte; dels handler det om dokumentasjonen som må innhentes og forstås, og dels handler det om anvendelsen av et komplisert regelverk.

De nye delautomatiske saksbehandlingssystemene

Det er utviklet egne delautomatiske systemer for hver av de tre ytelsene sykepenges, pleiepenges og foreldrepenges. Arbeids- og velferdsdirektoratet har organisert utviklingen av disse innunder ulike produktområder. Ulike utviklingsteam har utviklet forskjellige løsninger for hvordan det digitale saksbehandlingssystemet implementeres. Maskinen henter informasjon fra ulike registre som inntektsopplysninger. Deretter ligger det programmert inn hvordan opplysningene skal håndteres i henhold til eksisterende lovverk. Et stort antall vedtak om utbetaling av ytelser fattes derfor automatisk. I noen tilfeller kan maskinen hente inn en del opplysninger automatisk, og deretter sende saken videre til manuell saksbehandling.

Løsningen for sykepenges heter Speil. Speil er organisert etter en logikk med aksjonspunkter. Maskinen kan gå gjennom hele søknaden og behandle den ferdig. Disse såkalt enkle søknadene blir da ikke kontrollert av en saksbehandler, men hvis maskinen trenger input fra en saksbehandler, vil systemet vurdere de vilkårene i forhold til sykepenges som den klarer maskinelt, deretter samles resten opp til aksjonspunkter som kommer opp som varsler til saksbehandler til slutt. Saksbehandleren må deretter manuelt bestemme hvordan saken skal forstås på grunnlag av de ulike aksjonspunktene. De sakene som systemet spytter ut til manuell behandling, kan ikke legges tilbake igjen i Speil, slik at saksbehandlingen må avsluttes manuelt.

For foreldrepenges er saksbehandlingssystemet bygget opp etter en logikk der datasystemet behandler saken automatisk så langt det går etter en bestemt rekkefølge. Data-systemet sender saken til manuell saksbehandling dersom den står fast ved et punkt. Dette punktet må så løses manuelt og puttes tilbake til videre maskinell behandling.

Den digitale løsningen for pleiepenges, K9, ble implementert på gjenbruk av den tekniske løsningen for foreldrepenges. Logikken i disse systemene er at maskinen først gjør

noen vurderinger. Deretter, hvis den stopper opp, «spytter den ut» et spørsmål til saksbehandler. Denne må da besvare dette spørsmålet før saken legges tilbake i systemet igjen. Maskinen kan så jobbe videre med saken, enten til den er ferdig behandlet, eller til den stopper opp på et nytt aksjonspunkt.

Kombinasjonsinntekt oppleves som vanligere

Opplevelsen blant saksbehandlerne er at saker som gjelder brukere med kombinasjonsinntekter har blitt vanligere. Nettopp fordi så mange av de andre sakene har blitt automatisert, dukker sakene med kombinasjonsinntekter oftere opp hos saksbehandlerne.

Det er ikke annenhver sak, men det er noen i løpet av dagen. Ikke direkte uvanlig. Det er et regelverk jeg aldri har forstått så veldig godt. På vår ytelse kommer ting ofte automatisk inn, hvis de ikke gjør det, er det ofte kombinasjonsinntekter som gjør at jeg må ringe en venn. (Saksbehandler, ytelseslinja)

I hvilken grad sakene med kombinasjonsinntekt kunne behandles maskinelt, var noe ulikt. Mens foreldrepengeløsningen kunne behandle noen slike saker helt maskinelt, krevde sakene fra både sykepenger og pleiepenger manuell behandling. Saksbehandlerne kunne få noe støtte fra systemet, ved at noe av inntektsgrunnlaget ble hentet inn automatisk. Dette gjaldt arbeidsinntekt, og inntekt fra frilansarbeid dersom arbeidsgiver hadde sendt inn dokumentasjon til Nav, mens næringsinntekten ikke ble hentet inn automatisk. Det arbeides internt i Nav med å også få til maskinell behandling av søkere med kombinasjonsinntekter.

Dokumentasjon fra en mosaikk av arbeidsforhold

For å opplyse saken tilstrekkelig for å fatte et vedtak trenger saksbehandlerne korrekt og relevant informasjon. Hva slags dokumentasjon som sendes inn av brukere og av arbeidsgivere, og kvaliteten på denne er derfor avgjørende for hvor effektivt saker kan løses. Feil eller mangelfull dokumentasjon vil føre til tilbakesending av sakene og forsinkelser i utbetalinger. Det som er beskrevet som komplisert, kunne være både det å få tak i relevant informasjon, mengden av dokumentasjon, og å tolke informasjonen.

Et forhold er at saksbehandlerne kan ha behov for å innhente informasjon som ikke er lett tilgjengelig for bruker. Ikke alle brukere hadde oversikt over om de var frilansere, arbeidstaker og/eller selvstendig, og noen hadde også veldig mange ulike arbeidsforhold. I noen saker skal mye dokumentasjon hentes inn, og både stønadssøker og arbeidsgivere kunne være trege med å sende inn informasjonen.

Veldig ofte så kan vi ikke behandle saken ferdig, for vi har ikke nok informasjon. Da blir saken satt på vent, til vi har de opplysningene vi trenger. Da kan det være at en annen saksbehandler følger opp. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Saksbehandlerne fortalte at en del av disse brukerne ikke oppfattet at de hadde frilansinntekt, noe som gjorde det desto viktigere at saksbehandlerne hadde kunnskap om hva frilansarbeid innebærer. Men også saker med næringsinntekt ble rapportert som kompliserte. En saksbehandler sa:

Det er de selvstendige som er problemet. Frilansere, da skal arbeidsgiver sende inn A-melding. Så lenge arbeidsgiver har gjort dette, så ser vi det i systemet. De næringsdrivende ser vi ikke. Mange av frilansarbeidsgiverne skjønner at de skal sende inn [A-melding](Saksbehandler, ytelseslinja)

Næringsinntekt ble av flere trukket frem som problematisk å håndtere i saksbehandlingssystemene.

Det som er utfordringen, er at det kan ta mye lenger tid å saksbehandle saker med kombinasjonsinntekter. Det er spesielt de sakene der bruker har inntekt fra arbeid og selvstendig, men så er de ikke syke fra selvstendig. Men skjemaet for selvstendig næringsdrivende, det tar veldig lang tid før de sender det inn. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Det er ikke alltid bruker forstår hvilken informasjon som er relevant å sende inn for å få utløst velferdsrettigheter, og dette forsinker arbeidet med å fatte vedtak og utbetale ytelser til brukerne.

Generelt sett så beskrev saksbehandlerne likevel arbeidet med å fremskaffe riktig dokumentasjon først og fremst som en praktisk utfordring. Avhengig av hvilken sak det var snakk om, krevde dette for eksempel at ligningstallene var tilgjengelige og korrekte, og at brukerne forstod hva slags status de hadde (ansatt, selvstendig, frilans), og at arbeidsgivere tok seg tid til å gi Nav korrekte opplysninger.

Samtidig som innhenting av dokumentasjon var en praktisk utfordring, var det også en sammensatt oppgave for saksbehandlerne å bedømme hva som er relevant informasjon for å beregne inntektsgrunnlag, og som de dermed måtte innhente dokumentasjon over. En saksbehandler sa følgende:

Det er ekstremt vanskelig for bruker å oppgi arbeidstid. Det ble en klage fra bruker. Det eneste han gjorde i sin næringsvirksomhet, var å inseminere dyr. Han hadde satt opp en detaljert oversikt over når han hadde gjort dette for å kunne innfri vilkåret. Dette kan bli komplisert i de tilfellene hvor det ikke er ditt hovedvirke å være selvstendig næringsdrivende. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Det denne saksbehandleren peker på her, er at det finnes en rekke tilfeller hvor det må utøves skjønn i forhold til hvordan inntektsgrunnlaget skal beregnes, og hva som da trengs av dokumentasjon for å understøtte dette. Det finnes lister over hvilken dokumentasjon som skal sendes inn, det er likevel vanskelig i flere tilfeller å avgjøre om all relevant informasjon har blitt sendt inn. Enkelte saksbehandlere pekte på at det kunne være et behov for en ytterlig presisering i lovverket. Andre pekte på et behov for bedre støtte fra saksbehandlingssystemene ved å opplyse om hva slags relevant informasjon brukere må sende inn. Andre igjen pekte på behov for styrking av fagkompetansen slik at saksbehandlerne ble enda bedre i stand til å gjøre vurderinger om hva slags dokumentasjon som må innhentes. Dersom saksbehandlerne var usikre på om de hadde all

tilgjengelig informasjon, kunne det være fristende å be om mer dokumentasjon, noe som kan både forsinke saksbehandlingen og legge unødvendig byrde på bruker.

Komplisert beregning av inntektsgrunnlaget

Mens kravet til innhenting av dokumentasjon kunne gjøre sakene med kombinasjonsinntekt kompliserte, var det også en kompliserende faktor hvordan dokumentasjonen skulle forstås i tilknytning til lovverket. Ett eksempel på dette var tolkninger av inntektsgrunnlaget som danner utgangspunktet for beregningen av utbetalt stønad.

Hvis det er en som er næringsdrivende og arbeidstaker, og pleiepenger skal graderes, og fordeles mellom foreldrene, da blir det komplisert. Må vite hva som skal legges på hvem. Så kan det være sykefravær fra arbeid i tillegg, og så kan det være det jobbes en dag i uka som selvstendig og en dag som frilans. Dette er ikke en liten gruppe, særlig siden alle med omsorgsstønad og fosterhjemsgodtgjørelse regnes som frilansere. (Saksbehandler, ytelseslinja)

For saksbehandlere på pleiepenger, innebar definisjonen av den kommunale ytelsen omsorgsstønad, og fosterhjemsgodtgjørelse som frilansinntekt. utfordringer med denne kombinasjonen forekom både på pleiepenge og sykepengeområdet.

Et annet forhold som kunne være vanskelig, var skjønnsmessig fastsettelse av næringsinntekt. Dette er nødvendig i tilfeller der virksomheten er nyoppstartet og det ikke ennå er klart hva vedkommende kom til å tjene. Bloggere var også en brukerkategori som ble trukket frem som noen det kunne være vanskelig å vurdere, da det var få normer i forhold til hva som var forventet inntektsgrunnlag for bloggere.

Et annet eksempel på kompliserte skjønnsmessige vurderinger kunne være hvilken inntekt som var relevant å ta med i beregningen. Dette kunne bli vanskelige saker der det var kombinasjon av for eksempel frilansinntekt og styreverv. Dette er tilfeller der utbetalingene ikke foregår jevnt ut over året. En saksbehandler sa følgende om hva som var en vanskelig sak:

Saker der det er ulik grad av sykemelding og flere arbeidsgivere og inntekt over 6G, og hvor det er ulik sykemeldingsgrad blant de ulike arbeidsforholdene, er vanskelig. Da må du inn og legge inn inntekt og legge inn graden av sykemelding i infotrygd. De som er sykemeldt som arbeidstaker, men ikke som selvstendig, de må du ha inntektsmelding for. Har du inntekt over 6G må du legge inn det [...] og du må ha to vedtak, det ene til arbeidsgiver om at denne får så og så mye i refusjon, og det er mindre, også må du ha eget vedtak til arbeidstaker. Ofte må du forklare til arbeidsgiver at du får mindre enn du er vant med, for det blir en avkortning i utbetaling opp mot inntekten til arbeidstaker fra egen selvstendig virksomhet. Det er komplekse saker. (Saksbehandler, ytelseslinja)

En annen saksbehandler på sykepenge ga følgende eksempel basert på folketrygdlovens § 8-13 som omhandler graderte sykepenge, hvor det er et vilkår at evnen til å

utføre inntektsgivende arbeid er nedsatt med minst 20 prosent, og at sykepengenes størrelse skal beregnes på grunnlag av reduksjon i arbeidstid og/eller inntektstap.

Man bør kanskje se på vilkåret om 20 prosent tap av inntekt. Dette er komplisert for de som er frilans og næringsdrivende. Hvis jeg har fastsatt et sykepengegrunnlag for en som har en kombinasjon av arbeidsinntekt og næringsinntekt, da må jeg ha en fordelingsnøkkel i inntekt mellom de to. For hvis man ikke er sykemeldt fra næringsforholdet, så må jeg vite hvor stor sykepengegrad du da må ha fra arbeidsinntekten din for at det skal utgjøre 20 prosent av din arbeidsinntekt. [...] men nå kan vi avslå før det er minst 20 prosent tap av *arbeidstid*. Da må vi vite hva som er din arbeidstid som arbeidstaker, næringsdrivende og eventuelt frilanser. Vi må vite gjennomsnittlig arbeidstid for de siste tre månedene, i hvert av arbeidsforholdene. Vi har ikke denne informasjonen. Og det er ekstremt vanskelig for brukere å oppgi slik informasjon. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Særlig kravet om å dokumentere arbeidstid, og ikke inntektstap, ble nevnt av flere som vanskelig å håndtere. Ikke alle arbeidsforhold er like mye knyttet til arbeidstid, og det er derfor ikke alltid informasjon brukere har lett tilgjengelig. Det var vanskelig å forklare brukere hvordan de skulle dokumentere tap av arbeidstid, og når slik dokumentasjon forelå, kunne dette også ofte dreie seg om mye informasjon å få oversikt over, og som saksbehandler deretter måtte vurdere om oppfylte vilkåret for utbetaling.

Andre viste også til at reglen med å fastsette inntekt basert på de siste tre månedene kunne være problematisk for enkelte yrker hvor inntekten kunne variere mye gjennom året. Ett slik eksempel var fiskere. Her kunne det være komplisert å finne ut hva som var næringsinntekt, og hva som var arbeidsinntekt. For saksbehandlerne er det særlig viktig å skille ut næringsinntekt, fordi regelverket er annerledes for næring. En saksbehandler sa:

Vi har fiskere som ikke alltid skjønner hva de har, om de har lottinntekt eller hyreinntekt, og at den ene er næringsinntekt og den andre arbeidsinntekt. I tillegg er de ofte sykemeldte fordi de har en mer manuell jobb. Og så er det det at mange får hyreinntekten på slutten av året, og da blir det ofte avvik i beregningen, hvis de er sykemeldt på sommeren, fordi beregningen tar utgangspunkt i de siste tre månedene. (Saksbehandler, ytelseslinja)

I tillegg var det komplisert å skjønnsmessig fastsette hva som var inntektstap avhengig av når på året personen ble sykemeldt. Regelverket og de automatiserte saksbehandlingssystemene la opp til at det kun er saker hvor det er mer enn 25 prosent avvik som sendes til manuell saksbehandling. Flere mente dette var et høyt tall og at selv lavere avvik enn dette kunne utgjøre store forskjeller i utbetalingen til enkeltbrukere.

Noen brukergroupe blir utsatte

Det var også noen saksbehandlere som pekte på at regelverket for kombinasjonsinntekter ikke var godt nok tilpasset dagens arbeidsliv, noe som kunne være til enkelte

grupperes ugunst. Flere informanter pekte på fosterforeldre som en gruppe hvor regelverket ikke virket å være tilpasset deres arbeidssituasjon, og at det burde vært andre regler for denne gruppen. Siden det var vanskelig for fosterforeldre å sykemelde seg fra arbeidsforholdet som forelder, ville utbetalingene da avhenge av det andre arbeidsforholdet man da ble sykemeldt fra. Med avkortingsregler mente flere saksbehandlere at fosterforeldre kom dårlig ut med tanke på sine trygderettigheter.

En annen gruppe enkelte saksbehandlere trakk frem som utsatt, og hvor de var bekymret for om personen fikk oppfylt sine trygderettigheter, var brukere som var i utsatte yrker og som kanskje manglet norskferdigheter og kunnskap om det norske arbeidslivs- og trygdesystemet.

Men det kan være utfordrende med de som jobber inne hos noen. De kan gå fra oppdrag til oppdrag. Jeg hadde for eksempel en som hadde 15 arbeidsgivere, en som jobbet med renhold. Da kan det være vi må ringe likningskontoret og høre hva det er de lignes som. De utsatte frilanserne er ikke de som jobber på festival og sånn, som man skulle tro. De mest utsatte er innvandrerkvinner som jobber to timer en dag og tre timer en annen dag, de som jobber hjemme hos folk, vasker og passer barn. De kan ha kombinasjonsinntekt. For de kan være frilans hvis de passer barn hjemme hos arbeidsgiver, men ansatt hvis de passer barn hjemme hos seg selv. Dette er saker som krever utrolig mye jobb. Og det er sånne saker der vi ender med å ringe skatteetaten for å sjekke hvordan de lignes. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Saksbehandlerne pekte på at de i noen slike saker hvor de oppfattet at det kunne være en sårbar bruker, var ekstra oppmerksomme for å sørge for at rettighetene ble oppfylt. De var likevel nødt til å følge regelverket, og selv om de av og til skulle ønske at utfallet var mer til gunst for bruker, så måtte likevel saker som ikke fullt ut oppfylte kravene, avvises.

4.4 En saksbehandlerrolle i endring

Saksbehandlernes kompetanse og muligheter til å løse de manuelle sakene er avgjørende for å sikre rettssikkerheten. Når de enkle sakene saksbehandles maskinelt, er det de kompliserte sakene saksbehandlerne stort sett forholder seg til. På denne måten endrer saksbehandlingssystemene også saksbehandlerrollen, hvilke arbeidsoppgaver de har, og hvilke rammevilkår de har for å løse arbeidsoppgavene, herunder både kompetanse og tid. Saksbehandlingssystemet for foreldrepenger har implementert en løsning for automatisk behandling av enkelte av sakene med kombinasjonsinntekter, mens systemet for pleiepenge og sykepenge ennå ikke hadde slike løsninger. Det var flere årsaker til dette. Delvis fordi det manglet mulighet til å hente inn næringsinntekt og noen ganger frilansinntekt direkte, og delvis fordi disse sakene ofte var mer sammensatte og med komplekse utfordringer som ofte krevde innhenting av ekstra informasjon. Saksbehandlerne fortalte at dette hadde konsekvenser for hvordan de opplevde sin egen arbeidshverdag.

Før hadde du hvileskjær. Du kunne få en vanskelig sak, også fikk du tre lette. Også fikk du følelsen av at du holdt produktiviteten oppe. Men nå er det mer komplisert for saksbehandlerne. (Saksbehandler, ytelseslinja).

Med kun de komplekse sakene igjen til manuell behandling, beskrev saksbehandlerne hvordan saksbehandlingen endret karakter og ble oppfattet som en mer krevende jobb. Saksbehandlerne får en todelt rolle der de både må fungere som systemstøtter som gjør feilsøking i systemet, og som fagpersoner med en helhetlig saksforståelse. I intervjuene var det både positive og negative tilbakemeldinger knyttet til delautomatiseringen og nye rutiner for saksbehandling. Mange av informantene mente at delautomatiseringen som ligger i systemene var positivt, blant annet fordi automatisk behandling kan redusere menneskelige feil, men også fordi delautomatiseringen kan overta de mer rutinepregede saksbehandlingsoppgavene.

Det var en sorgreaksjon da vi innførte et nytt system, det var snakk om at alt var bedre før. Det har vært en lang prosess hvor man har måttet fremsnakke det nye og det digitale. Men nå i dag tror jeg ikke så mange ville ha snudd. Vi får mye hjelp av roboten. Vi slipper de kjedelige oppgavene. Vi slipper å skrive lange vedtak, for de fylles ut av seg selv. Men dette har tatt lang tid. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Flere saksbehandlere fremhevet at de fant arbeidet som saksbehandler faglig interessant, og givende, med mange muligheter for fordypning og utfordringer. Samtidig var det flere som uttrykte bekymring og fortalte hvordan det var mindre rom for å ha en dårlig dag på jobben, og at mulighetene for å tilrettelegge for enkeltansatte ble færre. Enkelte saksbehandlere ønsket en større grad av differensiering mellom det som ble oppfattet som vanskelig, og det som ble sett på som enkle saker. En saksbehandler sa:

Det kan være at bruker har inntekt som frilans, og har gått på dagpenger, og har inntekt fra næring. Det er kjempevanskelig. Hvorfor gjør de det sånn at der har de en bank, og der kommer det inntektsmeldinger [fra alle typer saker] [...] Kunne de ikke bare lage sånn at her er det lette saker og medium saker og vanskelig saker, men i systemet så blander de alt. (Saksbehandler, ytelseslinja)

I tillegg til at det er mer krevende å styre hverdagen til saksbehandlere med tanke på hva slags oppgaver de får, og kompleksiteten i disse, så var det også saksbehandlere som var bekymret for helhetsperspektivet på sakene. Slik flere av systemene er bygget opp, ser saksbehandlerne kun deler av sakene. Dette handlet også om en følelse saksbehandlerne hadde om at de hadde blitt fjernere fra brukerne og de livssituasjonene brukerne står i, noe som gjør at det emosjonelle aspektet av saksbehandlingen er borte. En saksbehandler uttrykte dette slik:

Saksbehandler og menneske har blir mer fraskilt. Det føles mer fjernt det du sitter og behandler. Du er mer fremmedgjort kanskje. Det tenker jeg er negativt. Det er ikke helt et dataspill, men du kan sitte og lese en legeerklæring om et barn som har kreft, så blir du påminnet om hva du driver med. Hvis du ble tvunget til å lese saken først, så

hadde det blitt mer personlig. Når det automatiseres, så blir det litt fjernere, og det kan være litt demotiverende [...] Et system skal jo ivareta oss som medlemmer i velferdsstaten, men noen ganger er det nesten basert på matematikk. Man må passe på at man ikke mister intensjonen bak det man driver med. Det er mennesker, det er ikke biler på en fabrikk. (Saksbehandler, ytelseslinja)

At saksbehandlere følte de mistet nærheten til brukerne og deres livssituasjon, kunne også gjøre det vanskeligere å fatte skjønnsmessige vurderinger. Selv om datasystemene effektiviserer deler av saksbehandlingen, er det dermed også en risiko for at en mister noe på veien, da spesielt oversikten over «hele mennesket» som søker om ytelsen.

Behov for flere typer kompetanse

Den økte kompleksiteten i den manuelle saksbehandlingen skaper et behov for flere typer kompetanse i saksbehandlingen. Med oppbygningen av datasystemene må saksbehandlerne ha kompetanse både på fag og system. Saksbehandlerne må ha juridisk kompetanse for å forstå lov- og regelverk, de må ha teknisk kompetanse for å forstå saksbehandlingsprosessene og hvorfor den aktuelle saken ikke kan behandles maskinelt, og de må ha økonomisk kompetanse for å vurdere informasjon om inntekt og inntektsbortfall. I noen tilfeller må de også ha kompetanse til å vurdere medisinsk dokumentasjon på reduksjon i arbeidstid. Saksbehandlerne fortalte at dokumentasjonen som innhentes, ofte er faglig komplisert og handler om å få oversikt over og forstå fakturaer, regnskap og lønn i ulike virksomheter og virksomheters resultatregnskap. I tillegg ble også mer kvalitative ferdigheter trukket frem som nødvendige i jobben som saksbehandler. Dette kunne handle om nøyaktighet, det å klare å tilegne seg ny kunnskap, kunne samarbeide med andre, og kunne jobbe under tidspress.

Det finnes ikke en konkret utdanningsvei for å bli saksbehandler i Nav. Det betyr også at det hviler på Nav som arbeidsgiver å sørge for at alle saksbehandlerne til enhver tid har den kompetansen de trenger. Saksbehandlerne i ytelseslinja i Nav har en mangfoldig og sammensatt fagbakgrunn og inkluderer alt fra jurister, sykepleiere, økonomer, samfunnsvitere, og en rekke andre fagkompetanser. Mens noen få stillinger er reservert personer med bestemte fagbakgrunner, for eksempel jurister, så er de fleste saksbehandlingsstillingene åpne for personer med ulik fagbakgrunn. Det er et mål at saksbehandlerne også gjenspeiler et mangfold av samfunnet. Personer som rekrutteres inn, har høyere utdanning, minimum på bachelornivå. Det legges stor vekt på at nyansatte skal gjennomgå intern opplæring. Erfaring gjennom praksis fremheves som det viktigste kompetansehevende tiltaket. Når det gjelder type av kompetanse for å behandle de vanskelige sakene, var gjennomgangstemaet i intervjuene at det kreves erfaring, både i å forstå lover og regler, men også kompetanse i å vite hvor man skal klare å finne den informasjonen man har behov for, for å kunne fatte vedtak i saker.

For å gjøre denne jobben må du ha litt erfaring. Du må kunne regelverket, og saksbehandlingen, og hvor ting er. Jeg bruker det som er tilgjengelig for å avgjøre saker. Jeg kan sjekke a-inntekt, AA-registeret. Jeg kan sjekke det som ligger i Proff, der er det

opplysninger om organisasjonsnummer og arbeidsforhold som er tilgjengelig for alle, man kan gå inn og se regnskapet i et AS, rollene i et firma, hvem som eier aksjene, hvem som var daglig leder da firmaet startet, og endringer og sånn. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Å bli en god saksbehandler er altså ikke noe man kan komme ferdig utdannet til, men noe som skjer over tid gjennom opplæring på arbeidsplassen. Det trengs opplysninger fra ulike kilder for å løse sakene, som saksbehandlerne må lete frem selv. Dersom man ikke alene klarer å løse sakene selv, er det en innarbeidet rutine å henvende seg til kollegaer. De andre ansatte ved samme enhet er viktige ressurser for hverandres læring.

Jeg løser de komplekse sakene ved å ha erfaring. Har man gjort dette lenge, så klarer man å ta de rette avgjørelsene. Men er du litt mer usikker og du ikke har jobbet med en tilsvarende sak tidligere, så spør du en kollega. Du kan høre om vi har hatt lignende saker inne til klagebehandling. De som har jobbet med klagesaker kan gi mye tilbakemeldinger. (Saksbehandler, foreldrepenger)

I saksbehandlingen er det et generelt prinsipp om at alle skal kunne ta alle saker. Det finnes unntak og tilpasninger her, men hovedregelen er at alle skal kunne saksbehandle alt. De digitale systemene følger også denne logikken. Det var bekymringer blant noen av saksbehandlerne og avdelingslederne om at automatiseringen av de enkle sakene gjorde det mer tidkrevende å drive intern opplæring av nyansatte. Med automatiseringen av de enkle sakene må nyansatte nå starte rett på de mer sammensatte og komplekse sakene. I et av saksbehandlingssystemene får den enkelte saksbehandler opp tre saker, og må velge én av dem å jobbe med. Her skal saksbehandler i utgangspunktet velge den øverste, for eksempel for å unngå at saksbehandler får tildelt saker de ikke skal behandle på grunn av habilitetshensyn og for å ha litt fleksibilitet.

Det er vanskeligere med opplæring. For når du får de tre sakene opp, så aner du ikke hva det er, før du har åpnet saken. Du kan få opp hva som helst. Før var det mange ting som skulle testes inn på rutinene. Da lærte du ofte ved at du fikk en bunke som var ferdig og som bare skulle behandles. Men nå kan det være mange ting som du ikke har vært innom i systemet. (Fagkoordinator, ytelseslinja)

Delautomatiseringen av saksbehandlingen skiller seg ganske mye fra den tidligere saksbehandlingen. Saksbehandlere med lang fartstid mener at det utfordrer opplæringen av nye saksbehandlere at de ikke lenger har muligheten til å kunne skaffe seg den fulle og hele oversikten over en sak før det treffes et vedtak.

Jeg tror det var en fordel at man kunne se sakene som en helhet på papir. De som kommer inn nye nå går inn og løser aksjonspunkter. Det kan være en ulempe at man da ikke ser sakens helhet og får full oversikt over saken. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Saksbehandlingssystemet kunne gjøre opplæringen mer krevende ved at saksbehandleren ikke fikk noen fullstendig oversikt og måtte hoppe rett i komplekse problemstillinger. Samtidig var det en leder som trakk frem at nyansatte kanskje ikke ville merke så

mye til dette, fordi de ikke ville kjenne en hverdag der de hadde enklere oppgaver. Det var også flere som var positive til at det var blitt enklere å drive opplæring i mer spesialisert saksbehandling i de digitale systemene. En avdelingsleder sa følgende:

I det gamle systemet var det få som brukte systemene for klagebehandling og tilbakebetaling. Men i det nye systemet er det ikke så vanskelig å lære opp alle i de tekniske løsningene. Da kan flere [saksbehandlere] lære seg de mer spesialiserte oppgavene. (Avdelingsleder, ytelseslinja).

Mulighetene som ligger i de digitale systemene kan gjøre det mulig med mer spesialisert kompetanse og at det er flere som har tilstrekkelig kompetanse for de mer kompliserte saksbehandlingsoppgavene. Samtidig var det ikke alle saksbehandlerne som følte at de hadde god nok kompetanse til å vurdere hva slags informasjon de trengte eller fastsette beregningsgrunnlag, til tross for intern opplæring. Det er viktig at saksbehandlerne har rett kompetanse for å gjennomføre arbeidet. Det var flere som uttrykte bekymring rundt om man klarte å tiltrekke seg og beholde den nødvendige kompetansen med lønnsnivået for saksbehandlere i dag. Saksbehandlerne trakk frem behovet for å kombinere kunnskap fra en rekke fagområder i arbeidet.

Når du sitter og jobber med lovverk hver dag, så er det ikke veldig dumt å ha juridisk bakgrunn, men vi jobber også mye med økonomi og matematikk. Jeg er statsviter, så [jeg] har litt matematikk, men majoriteten har ikke det. Vi kunne ansatt flere økonomer. Vi hadde en, men hun begynte et annet sted med bedre lønn. (Saksbehandler, ytelseslinja)

I saksbehandlingen er det lagt opp til en hjelpestige der saksbehandlerne i saker de ikke klarer å løse selv, skal spørre kollegaer de sitter ved siden av, om hjelp. Opplæring og informasjonsmøter foregår i stor grad internt ved de ulike enhetene. Det er med andre ord en rekke forhold som oppfordrer til skulder-ved-skulder-jobbing og samarbeid internt ved enheten. Dette gjør det desto viktigere å sikre at de ulike enhetene har den nødvendige kompetansen internt.

Delautomatiseringen fjerner noe av risikoen for menneskelige feil i saksbehandlingen, men når kompleksiteten i den manuelle saksbehandlingen øker, er også behovene for kompetanse blant saksbehandlerne høyere. Det vil derfor trolig bli viktigere i tiden fremover å rekruttere og beholde ansatte med riktig kompetanse, og sikre god intern opplæring. Ved at alle skal gjøre alle oppgaver, har mulighetene for å fordele saker etter kompetanse også blitt vanskeligere. Opplæringen må dessuten være bredere, fordi en ikke kan velge ut spesifikke sakstyper en skal konsentrere seg om. Samlet sett er det derfor flere momenter som tilsier at kompetansearbeidet vil ha enda større betydning for rettsikkerheten enn tidligere.

Effektivitet og plukking

NAV opplever stor pågang av søknad om ytelser og det stilles store krav til effektivitet i saksbehandlingen. Det er et mål for organisasjonen at de etablerer rutiner og praksiser som gjør at saksbehandlerne så raskt som mulig kan ta unna sakene som kommer inn.

Et forhold som ble trukket frem i intervjuene, var hvordan komplekse vurderinger skulle passes inn i et system med stort produksjonspress. Fra sentralt hold blir det satt opp målstyringskrav for produksjonen ved hver enhet. Selv om kravene ikke er satt på den enkelte saksbehandler, så er det altså krav til produksjon ved avdeling og enhet. Med dette følger også et spørsmål om hvor mye ledere kan måle effektiviteten eller produksjonen hos de ansatte. En saksbehandler uttrykte seg slik:

Det kan være en sak der det er kombinasjonsinntekt fra både frilans og arbeidsinntekt fra både skole og SFO. Det er to arbeidsgivere. Det blir så rotete da. Hva gjør jeg da? Jeg ser på all dokumentasjon og sjekker om de har inntekt fra frilans, fra selvstendig næringsdrivende, sjekker om det er styreverv osv., osv. Det tar tid for meg å sette meg inn i den saken. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Utfordringen fra et styringsståsted er hvordan dette skal måles. Gitt at saksbehandlerne må ta de sakene de får, og noen saker er mer komplekse enn andre, oppleves det som lite meningsfullt å telle produksjon i antall saker behandlet innenfor en gitt tidsperiode. Flere pekte på at innføringen av en nasjonal kø har gjort det vanskeligere å følge produksjonen lokalt.

Det er litt av utfordringen med å være på en kø, det er vanskeligere å se. Vi har produksjonskrav [...]. Det er satt ulike mål. En søknad kan ta ti sekunder, men den kan også plutselig ta mye lenger tid, hvis du har kombinerte inntekter, eller hvis du har flere arbeidsgivere, eller du har inntekt over 6G. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Avdelingslederne lager planer for gjennomføringen av produksjonen. Disse planene var ofte utformet som ukeplaner over hvilken saksbehandler som skulle jobbe med hvilken oppgavetype på ulike dager i kommende uke.

Avdelingsledere setter opp produksjonsplaner. Noen gjør det veldig detaljert. Da har hver enhet ansvaret for så og så mange oppgaver av det slaget. Jeg ser jo det daglig. Da får vi jo beskjed om man ligger godt eller dårlig an. Det er detaljert oppfølging. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Av saksbehandlerne vi intervjuet, var det ulikt hvorvidt de oppfattet at det ble lagt stor vekt på å ha høy produksjon eller ei. Enkelte fortalte at det var mye press på å holde produksjonen oppe, mens andre rapporterte at avdelingslederne var mindre opptatt av produksjonstallene, og at de var mer opptatt av at saksbehandlingen hadde høy kvalitet. Inntrykket fra intervjuene er likevel at det var stort press på saksbehandlerne, og at det var høye krav til effektivitet, kanskje høyere enn til kvalitet.

Det som er greia, er at for mange avdelinger har tallet for produksjon mye å si. Hvis de ikke produserer det som er forventet å produsere som avdeling [...] I vår avdeling, på journalføring, så har du tre til fire som jobber samtidig, så har du kanskje ti som jobber med inntektsmelding og søknader. Så du ser ikke så fort om det blir gjort nok oppgaver. Men over en periode på to til tre uker så ser du kanskje at den personen ikke

har gjort alle oppgavene. Noen blir påvirket av det, fordi de tenker at tallene er veldig viktig. Noen føler de får en dårlig dag for de ikke nådde tallene. Mens de som har jobbet lenge i etaten, de blir ikke påvirket i det hele tatt, for de ønsker å gjøre en best mulig jobb for brukerne. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Selv om det er avdelingen som har produksjonskrav, er likevel avdelingene på en enhet så pass små at mange saksbehandlere ikke personlig påvirkes av målstyringen. Det var mange eksempler på saksbehandlere som enten følte de ikke klarte å bidra nok, eller at det var saksbehandlere som følte de måtte jobbe enda mer effektivt fordi de mente de hadde kollegaer som ikke bidro nok, slik at avdelingen samlet kunne nå produksjonsmålet.

Endring i organisering av arbeidet fører også til endring i rutine for å gjennomføre arbeidet. Konflikten mellom kvalitet i saksbehandlingen og effektivitet var gjennomgående i intervjuene. Dette gjenspeilet også en skillelinje mellom saksbehandlerne som ønsket å kunne bruke tid på å sette seg inn i sakene og gjennomgå disse grundig, og lederne som ønsket å nå mål for produksjon.

Avdelingsleder har et press på at de skal klare disse tallene, og de formidler dette til saksbehandlerne. Mens noen tenker at man skal klare tallene, men de skal og gjøre det beste for brukerne. Man blir påvirket, det blir man. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Dette kan skape utilsiktede og lite hensiktsmessige praksiser som kanskje særlig kan utfordre rettssikkerheten til personer med kombinasjonsinntekter. I den nye nasjonale køen organiseres arbeidet slik at saksbehandlerne hele tiden må ta den nyeste saken. En saksbehandler beskrev dette slik:

Vi får opp en liste med tre saker. Vi skal alltid plukke den øverste. Den første personen som skal ha penger skal bli behandlet først [...] Når jeg har plukket en sak, så er den reservert for meg i åtte timer. Men hvis jeg for eksempel sender et brev til bruker, så blir saken lagt i skyen på vent til bruker svarer. Når bruker sender inn et svar innen de åtte timene, så kommer saken tilbake til meg. Men hvis det går tre dager så kommer den i den generelle køen igjen. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Årsaken til at det kommer opp tre saker, og ikke bare en, er å sikre at saksbehandlere skal unngå å behandle saker hvor de er inhabile. Dersom et navn til en person saksbehandleren kjenner, dukker opp på skjermen, kan saksbehandleren velge den neste på lista. Samtidig som dette opprettholder en nødvendig fleksibilitet, gir det også rom for at saksbehandlerne kan drive såkalt «plukking». Flere av saksbehandlerne vi snakket med, viste til at de kunne se at saksbehandlere på andre enheter drev med plukking, men ingen ville innrømme at de gjorde det selv.

Til tross for at de digitale systemene i stor grad er lagt opp til å sikre brukerne et først-i-køen-prinsipp, var det likevel måter for enkelte saksbehandlere å til en viss grad unngå de vanskelige sakene, eller på ulikt vis å legge de vanskelige sakene tilbake i køen. Kompliserte saker, saker med kombinasjonsinntekter ble av mange oppfattet som tidkrevende å saksbehandle. Et eksempel på dette kunne være tilfeller der personer har

flere arbeidsforhold de i ulik grad er sykemeldt fra over flere perioder. Dette gjaldt ikke bare for sykepengene, men også saksbehandlere på de andre ytelsene syntes sakene hvor det var mye informasjon å hente inn, var vanskelige saker. En saksbehandler sa for eksempel følgende:

En vanskelig sak kan være at det er vanskelig å sette seg inn i inntektsgrunnlaget, eller at det er mange arbeidsforhold. At man har en ny ansatt i ektefelles firma, for eksempel, og må innhente dokumentasjon om at et arbeidsforhold faktisk er reelt for en nyoppstartede næringsdrivende. (Saksbehandler, ytelseslinja)

Fra et saksbehandlerståsted ble det understreket at det var sakene med kombinasjon av lønnsinntekt og næringsinntekt som ble oppfattet som vanskeligst å håndtere. Når slike saker tar lengre tid, og enhetene nettopp måles på produksjon, kan dette gjøre at saksbehandlerne unngår denne typen saker så langt det går. Enkelte saksbehandlere sa for eksempel at de kunne se at saker hadde vært plukket av andre før dem, fordi navnet på saksbehandler lå inne på saken, uten at noe var blitt gjort med saken før den ble lagt tilbake i køen og havnet hos en ny saksbehandler. Fordi saksbehandlerne har et produksjonskrav knyttet til sin enhet, oppstod det også en konkurranse mellom enhetene om å produsere mest. En type strategisk «plukking» ble derfor svært uglesett og oppfattet som negativt. Det var imidlertid ikke mulig for en saksbehandler å kontakte den forrige saksbehandleren direkte om slike forhold, da kommunikasjonen mellom enhetene går via lederne. Det var derfor få måter saksbehandlere kunne håndtere dette på direkte, og mange lot bare være å rapportere dette videre.

En måte å måle effektivitet blant saksbehandlerne på er gjennom å måle såkalte journalføringsoppgaver, oppgaver der dokumenter som kommer inn, føres inn i journalen i den aktuelle saken. Målingen av disse tar imidlertid ikke høyde for at noen slike oppgaver er raske å gjennomføre, mens andre tar mye tid.

Vi må ferdigstille en journalføringsoppgave hvor det er mye dokumentasjon [som må journalføres]. Jeg må gå igjennom timelister og lønns slipper og masse dokumentasjon, også får du bare én journalføring. Mange ganger bruker du en masse tid, og så skiller ikke ledelsen på hva det innebærer å ferdigstille oppgavene og hvor lang tid det tar. Det synes jeg er veldig trist. (Saksbehandler, ytelseslinja).

Når de enkle sakene behandles automatisk, vil det kunne gi en større variasjon i hva slags type saker, hva slags type utfordringer som løses manuelt, og hvor lang tid dette tar. Siden sakene med kombinasjonsinntekter ofte var mer komplekse og krevde mer sjekking fra saksbehandlerne side, var dette også saker som førte til frustrasjon blant enkelte saksbehandlere overfor ledere som de oppfattet ikke tok hensyn til dette. En forståelsesfull leder ble av saksbehandlerne definert som en som i mindre grad styrte etter prinsippene om effektiv tidsbruk. Behovet for å plukke saker handler for saksbehandlerne om at de opplever et press for å opprettholde høy produksjon. Tidspress gjør at mange ønsker seg saker som fremstår som raske å saksbehandle. Et opplevd tidspress, i kombinasjon med manglende muligheter for kommunikasjon mellom enhetene, kan bidra til mistenkeligjøring mellom enhetene – altså en tanke om at de andre

enhetene skyr unna de vanskelige sakene, og dermed ikke jobber like hardt som de ansatte ved egen enhet, eller gjør flere feil enn ved egen enhet.

Større ansvar på brukerne

Endringene i saksbehandlingens karakter som følge av delautomatiserte systemer og organiseringen i én nasjonal kø gjør at brukerne også kan oppleve et større ansvar for egen sak. Med digitale søknader og selvbetjeningsløsninger må nå brukere selv sørge for å utføre oppgaver som tidligere ble utført av en saksbehandler. Det stilles for eksempel økte krav til brukere om å levere riktig dokumentasjon, noe som stiller krav til at brukeren forstår regelverk. Det legger også en større administrativ byrde på brukeren. Dette gjelder spesielt deres kunnskap om egen arbeidstilknytning, og deres forståelse av inntekten og rettighetene sine. For å kunne behandle søknadene om ytelser fra Nav er saksbehandlingsenhetene avhengig av at den som søker, har oppgitt korrekte opplysninger om hvilke arbeidsforhold de har – i og med at regelverket knyttet til kombinasjonsinntekter er ulikt avhengig av om man er arbeidstaker, selvstendig næringsdrivende og/eller frilanser. En vanlig problemstilling saksbehandlerne trakk frem, var at brukerne hadde for dårlig oversikt og innsikt i egne arbeidsforhold. For eksempel ble det kommentert på at bevisstheten blant enkelte om hvorvidt man var selvstendig næringsdrivende eller ei, var lav. En leder sa:

Hvordan kan du for eksempel være selvstendig næringsdrivende i mange år uten å være registrert i Brønnøysundregisteret? Kunstnere, taxi, folk som driver i alle mulige bransjer, blogger, aler opp alpakkageiter. Hvis du er litt på et kontor og jobber litt som musiker innimellom, så sier det seg selv at jeg driver for meg selv. (Fagansvarlig, Styringsenheten)

Det var mange eksempler på at brukerne selv ikke alltid visste om de hadde inntekt fra arbeid, næring eller frilans.

En annen bekymring om brukernes rettigheter handlet om ulike former for tilpasninger i arbeidssituasjonen med et ønske om å få bedre utbetalinger – eller i motsatt fall at brukere burde ha tatt enkelte andre valg som ville gitt en gunstigere, og ifølge saksbehandlerne, mer rettferdig utbetaling. Saksbehandlerne pekte på at brukere noen ganger også tok for kontakt med Nav for seint, og på den måten gikk glipp av rettigheter. Sistnevnte handler om manglende rettssikkerhet grunnet mangel på informasjon og kunnskap hos brukere, noe de Nav-ansatte vi intervjuet, syntes var utfordrende. Flere saksbehandlere var bekymret for at den automatiserte saksbehandlingen også endrer brukernes rolle og ansvar for egen sak, og at dette forutsetter brukere med høy språk-, regelverks- og systemkompetanse. På spørsmål om hvordan eventuelle feil kunne avdekkes ble det pekt på at det var opp til brukerne å klage på vedtak de mente var urettmessige.

Selv om klageadgangen er en sikkerhetsventil i systemet, er det en risiko for at dette legger et ansvar på brukerne, som ikke alle har forutsetninger for å ta. Gruppen med kombinasjonsinntekter er spesielt sårbare for feil, ettersom disse ofte ikke har noe apparat rundt seg til å hjelpe med å forstå utbetalingene. I tillegg er regelverket komplisert og krevende å forstå. Selv om mange av disse brukerne har rettigheter til trygdeytelser, kan tilgangen til disse være mer krevende enn for andre. Dette har stor betydning

i de tilfellene der saksbehandlingen ikke gjennomføres manuelt. Dette stiller særlige krav til hvordan de automatiserte saksbehandlingsløsningene utformes. En informant peker på at det er viktig å ha et bevisst forhold til hvordan oversettelse fra praksis til system gjøres:

Der det har en betydning for brukeren er hvor det er et ansvarsforhold som blir pulverisert. Hvordan en juridisk løsning blir omsatt til en teknisk løsning er ikke alene opp til en IT-tekniker, det må være opp til juristen. (Fagansvarlig, styringsenhet)

Sitatet illustrerer hvordan innføringen av ny digital teknologi også former praktiseringen av lovverket. Utformingen av saksbehandlingsløsningene innebærer også en fortolkning av hvordan lovverket skal praktiseres. Denne informanten peker på at slike fortolkninger krever mer enn teknisk kompetanse for å unngå løsninger som potensielt ikke ivaretar brukernes behov, og dermed også kan true rettssikkerheten til brukerne.

I brukerdialogen som vi gjorde i forkant av datainnsamlingen i Nav, fremkom det også at søknadsdialogen var upresis når det gjaldt å veilede brukerne i hvordan de skulle fylle ut søknaden. Et eksempel var knyttet til at veiledningen ga eksempler på yrkesgrupper som ofte var frilansere for å hjelpe brukeren til å velge hvilken kategori hen tilhørte. Denne beskrivelsen tok imidlertid ikke utgangspunkt i den juridiske avgrensningen av begrepene, og kunne derfor føre til at brukerne valgte feil. I og med at søknadsdialogen vil ha konsekvenser for om en sak går til maskinell behandling eller ikke, og hvilke opplysninger som kommer frem, kan dette innebære at man ikke oppdager disse feilene i saksbehandlingen.

5 utfordringer for rettssikkerheten

Den overordnede problemstillingen i denne rapporten har vært hvordan Nav ivaretar rettssikkerheten til brukergrupper og på tema som de møter sjeldnere i sin veiledning og saksbehandling. For å undersøke dette har vi tatt utgangspunkt i brukere med kombinasjonsinntekt, altså de som kombinerer to eller flere roller av arbeidstaker, frilanser eller selvstendige næringsdrivende, og hvordan saker om utmåling av sykepenger, foreldrepenger og pleiepenger til denne gruppen behandles i Nav. I datainnsamlingen har det kommet frem at ikke alle opplever dette som sjeldne saker, men at sakene likevel kan være utfordrende fordi de er komplekse både når det gjelder å få oversikt over de faktiske forholdene, og rettsanvendelsen. Begge deler vil være viktig for å ivareta rettssikkerheten til personer med kombinasjonsinntekter. I dette kapitlet vil vi drøfte noen av de viktigste funnene fra dette prosjektet.

5.1 utfordring for rettssikkerheten: en balanse mellom kvalitet og effektivitet

Forvaltningen står daglig i et press mellom det å levere god kvalitet i saksbehandlingen slik at borgernes rettssikkerhet ivaretas, og at det arbeides effektivt slik at ressursene utnyttes på en best mulig måte. utfordringen er altså å finne den riktige balansen mellom kvalitet og effektivitet i veiledning og saksbehandling. Begrepet effektivitet kan romme mye, men i denne sammenhengen er vi opptatt av det kostnadseffektive. En rask saksbehandling kan gå på bekostning av avgjørelsens riktighet. Som nevnt i kapittel 1, er kjernen i rettssikkerhetsbegrepet at avgjørelsene skal være rettferdige og forutsigbare, men samtidig skal saksbehandlingen være hensynsfull og rask. I tillegg vil det være avgjørende at veiledningen og saksbehandlingen fremmer tillit til NAV. Det er et viktig prinsipp som ligger bak forvaltningsloven. Det vil også være et ideal for saksbehandlingen at den sikrer likebehandling (NOU 2019: 5). Dette vil også gjelde på tvers av grupper, ved at personer med kombinasjonsinntekter skal sikres lik behandling som brukere som kun er arbeidstakere. Samtidig kan det være riktig å prioritere enkelte grupper foran andre, for eksempel frilansere som ikke får forskudd på sykepenger fra sine oppdragsgivere fremfor arbeidstakere som får slikt forskudd.

Hensynet til effektivitet og likebehandling synes å ligge bak flere av de endringene som er gjort i Nav de siste årene. Overgangen til én nasjonal kø i ytelseslinja begrunnes for eksempel med at det skal sikre lik behandling for brukerne uavhengig av hvor i landet de bor. Tilsvarende kan en delvis automatisering av saksbehandlingen bidra både til økt likebehandling og økt effektivitet. Potensialet for likebehandling er større ved at saksbehandlingen er digital og dermed ikke påvirkes av den enkelte saksbehandlers tilnærming, i tillegg til at sakene behandles raskere der det kun gjøres maskinelt. Felles opplæring, tilgang til de samme verktøyene, og koordinering av det faglige arbeidet på tvers av enhetene, vil være elementer som bidrar til å sikre både en rask og lik behandling av sakene.

Som i andre virksomheter, vil det også i Navs ulike enheter være forhold som fungerer godt og mindre godt, og som igjen vil kunne påvirke faren for at rettssikkerheten til

brukerne ikke blir ivaretatt godt nok. Vi vil i det følgende drøfte noen slike problemstillinger. Det er imidlertid viktig å understreke at vi her har et kritisk blikk på hvordan arbeidet er organisert i de ulike enhetene, og at vi dermed underkommunerer at veldig mye fungerer godt.

5.2 Målstyring som metode for å sikre effektivitet og kvalitet

Mye av arbeidet på enhetene målstyres. Dette er særlig tydelig for kontaktsentrene, der styringsenheten har tilgang til detaljerte data om hvordan veilederne på de ulike enhetene bruker tiden sin. Inntrykket er at «alt» av tidsbruk måles, og i tillegg måles enhetene på enkelte deler av arbeidsoppgavene, som det å skrive referat og hvor mange oppgaver en oppretter til andre deler av Nav. I ytelseslinja settes det opp produksjonsplaner hvor enheten har ansvar for et visst antall oppgaver, og følges opp på hvordan enheten følger denne planen. Det var stor bevissthet rundt målstyringen av produksjon ved enhetene, og flere av informantene mente at det å holde produksjonene oppe ble ansett som viktigere enn å sikre kvalitet i saksbehandlingen. Det er en vanskelig grensegang mellom å være sikker på at man har hentet inn tilstrekkelig dokumentasjon for å opplyse saken, slik at det fattes riktig vedtak, og behovet for å effektivt komme gjennom sakene.

Selv om alt kan måles, er det ikke sikkert at det bør måles. Som vi viste i kapittel 3, er det flere av informantene som synes at de enkelte enhetene har for lite autonomi. For den enkelte veileder er det heller ikke alltid lett å bruke tiden i tråd med det styringsenheten ønsker, da de ikke alltid rekker å gjøre oppgavene på denne tiden. Mens noen sier at de ikke bryr seg om disse målingene, er inntrykket at andre kan bli stresset dersom de for eksempel bruker for mye tid på etterarbeid. Det er derfor en risiko for at for stor vekt på målstyring kan gå ut over kvaliteten i det arbeidet som gjøres. Hvis en veileder vil prøve å holde samtaletiden nede, og samtidig ikke bruke mye tid på etterarbeid, vil det kunne være fristende å ikke skrive, eller skrive svært kortfattede referater. Tilsvarende kan det også gjøre at man lager oppgaver til andre heller enn å løse dem selv, eller at man lar være å melde tilbake feil og forslag til forbedringer, fordi det enten fører til at man bruker mer tid på etterarbeid, eller at det stjeler av oppgavetiden.

For saksbehandlerne kan også for stort søkelys på kvantitative produksjonsmål ha tilsvarende konsekvenser, for eksempel hvilke saker man plukker, og hva man gjør med sakene. Eksempler som ble nevnt i kapittel 4, omfatter å søke og unngå de mest komplekse sakene enten ved å søke og plukke de sakene som er enkle, eller å søke og unngå å ende opp med de komplekse sakene. En måte å unngå dette på var ved å be om mer informasjon i saken, og sende den videre i systemet. Vi har ikke grunnlag for å si hvor utbredt slik praksis var, men dette var et tema i nesten alle intervjuene. Begge deler vil kunne forsinke saksbehandlingen av enkeltsaker. Holdningen til ledere og mellomledere når det gjaldt fokuset på produksjonsmål så ut for å ha mye å si i forhold til hvor mye stress saksbehandlerne opplevde, noe som understreker betydningen av ledelse knyttet til kommunikasjonen av målstyringen til de ansatte.

Vårt datamateriale er kvalitativt, og vi har ikke noe grunnlag for å si noe om hvor utbredt denne formen for mekanismer er. Det er likevel viktig å vurdere hvor omfattende målstyringen bør være, og hva man får igjen for det opp mot hvilke utilsiktede konsekvenser

det kan ha. Dette er et ansvar som ikke bare påligger den enkelte styringsenheten, men også Arbeids- og velferdsdirektoratet.

5.3 Kvalitativt godt faktagrunnlag: Veilednings- og utredningsplikt

Etter forvaltningsloven har forvaltningsenhetene både en utrednings- og en veiledningsplikt, se fvl §§ 11 og 17. Veiledningen i forbindelse med søknaden vil være viktig for at brukeren skal kunne avgjøre hvilke faktiske forhold som kan ha betydning for vedtaket, mens oppfyllelse av utredningsplikten er avgjørende for å sikre en forsvarlig saksbehandling ved at fakta i saken blir klargjort. Det innebærer ikke nødvendigvis at de selv skal innhente alle opplysninger, men vurdere kvaliteten og troverdighetene av opplysninger som er fremlagt. Hvor omfattende denne plikten er, er avhengig av hva som er mulig innenfor akseptabel tid- og ressursbruk, og hvor inngripende saken er (Bernt, 2017). Videre vil begrunnelsen for vedtaket være viktig for å kunne forstå hva som er lagt til grunn, se fvl. § 25 som stiller krav til begrunnelsens innhold.

Tidligere forskning har vist at innhenting av dokumentasjon og fakta i saksbehandlingen ikke alltid fremstår som systematisk (Mandal et al. 2016). Ut fra våre intervjuer fremstår det som det finnes felles prinsipper for hvilken dokumentasjon som skal innhentes i ulike saker. Samtidig er saker forskjellige, og til dels vil det også være et element av skjønn i denne vurderingen. Det innebærer at det ikke nødvendigvis er lett å etablere en ensartet praksis for hvor godt en sak utredes, det vil si hvilken dokumentasjon som saksbehandlerne henter inn. Ulike vurderinger av dette vil kunne ha betydning for hvor godt utredet sakene blir, men forsinker også saksbehandlingen i en del tilfeller. I tillegg hevder noen at innhenting av mer dokumentasjon brukes som en strategi for å slippe unna vanskelige saker, eller for å nå målene om antall behandlede saker. Dette muliggjøres av at saksbehandlingen er fragmentert, slik at ulike saksbehandlere er inne i en og samme sak. Hvis saksbehandler nummer to mener det er behov for mer dokumentasjon enn det den første har innhentet, vil saken legges tilbake i den nasjonale køordningen, og eventuelt tildeles en ny saksbehandler i neste runde. Det at dokumentasjonsinnhenting skjer i flere runder vil føre til at det tar lengre tid før vedtaket fattes. Det kan særlig være kritisk for brukere med kombinasjonsinntekter, da disse ofte ikke har en arbeidsgiver som kan forskuttere sykepenger eller andre ytelser. Jo lengre disse må vente på vedtaket, jo vanskeligere blir det å dekke utgiftene til livsopphold.

Selv om både søknadsdialogen og saksbehandlingen er skriftlig, utelukker ikke det muntlig kontakt mellom saksbehandlerne og brukere. I hovedsak skjer dette indirekte ved at brukerne kan forklare seg til veilederne, som kan skrive dette i referat eller oppgaver til saksbehandlerne. Saksbehandlerne vi intervjuet, forklarte at de bare unntaksvis tar direkte kontakt med en bruker for å innhente informasjon. Det ble oppgitt å være noe mer utbredt å ta kontakt med arbeidsgivere for å få avklaringer. Köhler-Olsen (2020) peker på at en rent skriftlig saksbehandling vil kunne utgjøre et problem. Dette er også noe som trekkes frem i NOU 2019: 5 om ny forvaltningslov, hvor det sies at retten til å forklare seg muntlig kan bidra til riktige avgjørelser (pkt. 10.2.8).

Et annet spørsmål er om veiledere og saksbehandlerne klarer å trygge brukerne i at deres rettssikkerhet er ivaretatt. Som nevnt i kapittel 1, har enkelte brukere med kombinasjonsinntekter en opplevelse av at deres status, hvordan de jobber osv. ikke blir forstått

av Navs saksbehandlere og veiledere. Dette henger blant annet sammen med at regelverket i utgangspunktet er bygget opp for det som utgjør hovedgruppen i norsk arbeidsliv – arbeidstakere, men også at bruker og NAV-ansatt bruker ulike begreper, og at det finnes mange variasjoner i hvordan frilansere og selvstendig næringsdrivende jobber. Det fremstår som om veiledere og saksbehandlere har liten bevissthet knyttet til de juridiske vurderingene av ulike roller. Det kan ha sammenheng med at ansvaret for å plassere brukeren i kategorien arbeidstaker, frilanser og selvstendig i utgangspunktet ligger hos skatteetaten. Samtidig kan det innebære at feil klassifisering ikke oppdages, eller at veiledning og vedtak formuleres på en slik måte at brukeren blir usikker på hva som er lagt til grunn.

5.4 Kvalitet og endrede krav til saksbehandlerrollen

Det finnes utvilsomt god støtte i de nye digitale saksbehandlingssystemene. Samtidig endrer også de digitale systemene selve saksbehandlerrollen. Saksbehandlerrollen og behovet for kompetanse blant saksbehandlere blir i større grad bundet til logikkene i de ulike saksbehandlingssystemene. Til tross for at regelverket for utmåling av sykepenger, foreldrepenger og pleiepenger til personer med kombinerte inntekter er likt, blir disse sakene behandlet i ulike saksbehandlingssystemer. Som beskrevet i kapittel 4 er de tre systemene ulikt bygd opp, og dermed varierer det også mellom ytelsene når en sak går over til manuell behandling og når den behandles maskinelt. Dette kan føre til at beregning av ytelser etter samme regelverk gir ulikt resultat, og påvirker forutberegneligheten.

Overgangen til delautomatisk saksbehandling innebærer at veiledere og saksbehandlere både har behov for systemkompetanse og fagkompetanse. Veilederne fordi de trenger å forstå hvor en sak kan ha stoppet opp, og saksbehandlerne for å forstå hva som gjøres maskinelt, og hva som skal gjøres manuelt. Saksbehandlernes hverdag ble endret ved at maskinen nå tok mange av de rutinepregede oppgavene. Dette gjorde arbeidet mer interessant, men stilte igjen økte krav til saksbehandlernes kompetanse. I denne prosessen var det en bekymring blant saksbehandlerne for at saksbehandlerrollen nå lener seg mer mot systemstøtte og mindre på fagkompetanse og en helhetlig forståelse av brukernes situasjon. Mens man tidligere gikk inn i hele saken, leste og satte seg inn i denne for å få et helhetsperspektiv, legger delautomatiseringen opp til en annen logikk hvor saksbehandlerne svarer ut aksjonspunkter eller oppgaver som maskinen «spytter ut».

I de komplekse sakene kan mange saksbehandlere være inne i en og samme sak. Når vedtak fattes må også saksbehandler stole på at de tidligere vurderingene som har blitt gjort, er riktige. Det var også en bekymring at en mer fragmentert saksbehandling gjorde noe med synet på brukeren. Når man kun er inne og ser en liten del av en sak, er det lettere å miste av syne at det bak sakene står enkeltpersoner som er avhengige av en inntekt fra Nav. Mens enkelte saksbehandlere synes det var greit å slippe nærheten til ulike «skjebner», trakk andre frem at den medmenneskelige dimensjonen av saksbehandling hadde gått tapt, og at det svekket muligheten for å gjøre gode skjønnsmessige vurderinger.

5.5 Kvalitet gjennom faglig nettverk og oppdatering

Fagansvarlige, fagkoordinatorer og nettverksdrivere er de som har ansvaret for den faglige opplæringen og oppdateringen i enhetene. Dersom det oppstår spørsmål på kontaktsentrene eller i saksbehandlingsenhetene som fagansvarlig eller fagkoordinator ikke kan svare på, kan spørsmålet bringes opp til diskusjon i gruppen av fagpersoner. I ytelseslinja kan det også bes om juridisk avklaring fra styringsenheten. På denne måten skal problemer bringes oppover i systemet. Samtidig skal ny rettspraksis, nye regler osv. bringes ned på enhetene via de fagansvarlige i form av opplæring og oppdatering av felles nettressurser.

Informantene har vært samstemte om at dette systemet i utgangspunktet fungerer godt, selv om det er noen diskusjoner knyttet til hvor mye tid fagpersonene har tilgjengelig til å gjøre oppgavene sine, og hvor mye tid som settes av til felles opplæring. Videre er inntrykket at en i opplæringstiden gjerne prioriterer områder der volumet av henvendelser er stort. Der det er tilfelle, kan det gå på bekostning av andre mindre områder, som for eksempel ytelser til brukere med kombinasjonsinntekter. Dette kan gå ut over den faglige kvaliteten i disse sakene. Et eksempel er at det i intervjuene på kontaktsentrene kom frem at informasjonen i kunnskapsbanken var for dårlig når det gjaldt kombinasjonsinntekter, og at veilederne ikke alltid skjønnte hva de selv leste opp til brukeren.

Sett utenfra kan det også være noen svakheter knyttet til måten avklaringen i gruppen av fagpersoner skjer. Et funn i PwCs evaluering av automatiseringen på sykepengeområdet var at utformingen av saksbehandlingsløsningen var basert på innsikt fra enkelte saksbehandlere ute på enkelte enheter, fremfor fra en enhetlig tolkning av lovverk fra juristene. Dette skapte både «frustrasjon og feilsituasjoner fordi det etter hvert ble oppdaget at det var mye ulik praksis ute i enhetene» (PwC 2023, s. 71). Gitt at avklaringen blant fagkoordinatorene skjer internt i denne gruppa, kan andre hensyn enn det juridiske være det som blir bestemmende for løsningen. Hvilken fagansvarlig som er best til å argumentere for sin forståelse, kan for eksempel bli bestemmende for resultatet. For at en slik arbeidsform skal fungere, krever det en sterk bevissthet rundt gruppedynamikken blant de som deltar. Vi har ikke noe grunnlag for å si om en slik forståelse foreligger eller ikke, men informantene vi intervjuet, reflekterte ikke over dette spørsmålet. Et annet poeng er at hvis vi legger til grunn at praksis fremdeles er ulik ved de ulike enhetene, kan det være et tegn på at ikke nok problemstillinger blir løftet opp til avklaring i gruppen av fagpersoner.

Et annet spørsmål er knyttet til fagkompetansen til saksbehandlere og veiledere. Bakgrunnen er variert, men gjennomgående er det få jurister som veileder eller behandler saker. Det gjelder også blant de fagansvarlige som er de som diskuterer og avklarer faglige spørsmål som kommer opp. Det er vanskelig å si om dette i seg selv utgjør et problem. I de fleste sakene er ikke rettsanvendelsen komplisert, og i den grad det oppstår utfordringer, synes det å være relatert til faktagrunnlaget. I tillegg har de ansatte som nevnt mulighet til å få avklaringer fra fagansvarlige eller fagkoordinatorer. Samtidig kan det innvendes at systemet i liten grad er lagt opp til at det skal stilles spørsmål ved lovanvendelsen. Veiledere og saksbehandlere leter etter svar i verktøyene de har til rådighet, men inntrykket er at der de finner et svar, reflekterer de sjeldnere over om dette

svaret er riktig. Dette er en del av saksbehandlingen som er skjult for brukerne, som i utgangspunktet vil ha tiltro til at rettsanvendelsen er riktig.

5.6 Kvalitet gjennom oppretting av feil

For å ivareta brukernes rettssikkerhet vil det videre være viktig at misforståelser og feil i veiledning og saksbehandling oppdages og korrigeres raskt, og at organisasjonen lærer av de feilene som er gjort. Ytelseslinja har interne systemer som skal sikre dette. I tillegg vil klager fra brukerne på service og vedtak kunne bidra til å rette opp feil og forbedre tjenestene. Informantintervjuene kan tyde på at Nav i enda større grad kunne ha lært av feil som oppdages i systemet. Flere av saksbehandlerne fortalte hvordan feil som oppdages internt, i for liten grad bringes videre, fordi dette kan oppleves som illojalt overfor andre saksbehandlere, eller være mer tidkrevende enn å bare rette feilen og gå videre i saksbehandlingen. Dermed mister NAV viktige innspill som kan bidra til å forbedre kvaliteten på veiledning og saksbehandling. Samtidig vil systemet med en beslutter hvor en annen saksbehandler ser gjennom vedtaket, bidra til at risikoen for å gjøre feil reduseres.

I kontaktsentrene er systemet for å gi interne tilbakemeldinger, Samspillet, fjernet av personvern hensyn. Dette var imidlertid lite brukt. Det er et spørsmål om man i tilstrekkelig grad klarer å fange opp eventuelle misforståelser eller feil i veiledningen. Medlytt er en metode for å sikre kvaliteten, og det vil være viktig å sikre at fagansvarlige har kapasitet til å gjennomføre medlytt i tråd med intensjonen.

Dersom brukeren selv mener det er gjort feil, kan de sende inn en serviceklage eller påklage et vedtak, men trolig vil motivasjonen for å klage på veiledningen være lavere enn for vedtakene, da kun sistnevnte vil kunne endre utfallet i saken. Antallet serviceklager er lavt sammenlignet med antall henvendelser til kontaktsentrene, noe som tilsier at det er ekstra viktig å sørge for gode interne rutiner på å oppdage og rette feil.

Når det gjelder klager på vedtak, vil det forutsette at brukeren forstår at det kan være noe feil med det faktum som er lagt til grunn og/eller rettsanvendelsen. I de tilfellene brukeren får en ytelse, men utmålingen er feil, stiller det krav til både vedtakets begrunnelse og brukerens kompetanse for at det skal kunne påklages. I saksbehandlingen gikk en av og til i vanskelige saker inn og sjekket dokumentasjon opp mot tidligere klagesaker for å sjekke at rettsanvendelsen var rett. Denne typen læring er viktig. Samtidig er det relativt sett få klager i organisasjonen. Det virket å være mindre læring basert på feil som oppdages av enten saksbehandlerne eller av besluttere som går inn i sakene. Disse oppdager feil langt oftere, men det er i liten grad systematisk i hvordan denne informasjonen nyttiggjøres i kvalitetssikringsarbeidet til Nav.

5.7 Samarbeid og læring i organisasjonen for å øke kvaliteten

Samhandling og læring er utfordrende i en så stor organisasjon som Nav er, og det er mange ulike kommunikasjonslinjer som skal fungere dersom en best skal kunne nyttiggjøre seg kompetansen som finnes i de ulike delene av organisasjonen. Selv om det i praksis er tilrettelagt for å kunne gi innspill og tilbakemeldinger, vil bruken av disse kanalene avhenge av en rekke andre faktorer, som at de ansatte ser nytten av å gi

tilbakemeldinger, at de har tid til å gi dem, at tilbakemeldingene håndteres på en god måte, med mer.

I ytelseslinja synes samhandlingen å være god innad i enhetene, men dårligere på tvers av enhetene. Her synes det å være potensiale for å bygge en sterkere kommunikasjon og samarbeidskultur på tvers av enhetene. Informantintervjuene tyder på at dette muligens har vært en undervurdert del av overgangen til nasjonal kø i saksbehandlingen. Få muligheter for kommunikasjon og målstyring knyttet til hver enkelt enhet gir seg utslag i mistenkeligjøring av andre enheter, og kan resultere i at kompetanse ikke utnyttes fullt ut på tvers og at læring av feil ikke skjer så effektivt mellom enhetene. I kontaktsentrene fremstår også kulturen som ulik ved at noen enheter synes å vektlegge effektivitet mer enn kvalitet, og motsatt.

Det fremstår videre som det vil være nyttig å etablere bedre kommunikasjon mellom fagpersoner knyttet til ulike ytelser. Det gjelder særlig der regelverket som forvaltes, er likt, slik som det er for kombinasjonsinntekter. Her synes det å være rom for å øke kommunikasjonen både på tvers av enheter som forvalter ulike ytelser i ytelseslinja, og med kontaktsentrene.

Også hvordan kommunikasjonen fungerer fra de ulike enhetene til styringsenhetene og direktoratet, kan påvirke kvaliteten på tjenestene. Om den enkelte saksbehandler eller veileder har mulighet til å påvirke oppover i systemet, eller om hen i størst mulig grad prøver å tilpasse seg på best mulig måte lokalt, kan ha betydning for likebehandling av søknader. Lokal tilpasning vil innebære mindre koordinering og ulike praksiser på ulike enheter. Ut fra intervjuene konstaterer vi at noen peker på at de har få muligheter til å påvirke, og i den grad de gir innspill, får de ikke tilbakemelding på hva som skjer videre med disse.

5.8 Tillit blir kanskje viktigere for å sikre effektivitet og kvalitet

Med endringer i organisering og innføringen av delautomatisert saksbehandling har det vært en intensjon om økt effektivitet, likebehandling og objektivitet i saksbehandlingen. Samtidig gjør dette at det blir viktigere med tillit. For at delautomatiseringen skal være effektiv, må saksbehandlerne ha tillit til informasjonen som ligger i datasystemene, til de andre saksbehandlerne og enhetene som har vært inne i saken før, og til at datasystemene gjør korrekte beregninger og avgjørelser. Dersom tilliten til kvaliteten i saksbehandlingen som er gjort ikke ligger i bunn, vil saksbehandlerne stadig ende opp med å dobbeltsjekke andres arbeid, innhente ytterligere dokumentasjon e.l.

En sentral del av arbeidet i Nav de siste årene har vært å utvikle nye digitale og tekniske løsninger. Disse har stor betydning for hvordan arbeidshverdagen til den enkelte saksbehandler ser ut, og det er sentralt at saksbehandlerne har tillit til systemet. Systemet er lagt opp slik at saksbehandlerne må akseptere at de ikke har det samme innsynet i saksbehandlingen som de hadde tidligere, ved at de ikke nødvendigvis ser hva maskinen har gjort. Der det kommer frem at den automatiske saksbehandlingen har gjort feil, blir det vanskelig å bygge opp den nødvendige tilliten til systemet. Dette har særlig vært utfordrende på sykepengeområdet hvor PwCs evaluering av P3 viste at arbeidet med etterlevelse av regelverket foregikk adskilt fra det tekniske utviklingsarbeidet, og at

arkitekturen tok utgangspunkt i sykdomsforløpet og ikke forvaltningsprosessene. Dette gjorde det vanskelig å sikre etterlevelse av lovkravene (PwC 2023, s. 87).

Samtidig som saksbehandlerne må ha tillit til systemene, må de også ha tillit til informasjonen systemene baserer seg på. Når selve saksbehandlingen er blitt automatisert, blir det veldig viktig at dokumentasjonen i saken er riktig, for det sitter ingen saksbehandler og vurderer riktigheten i dokumentasjonen. Dette kan være utfordrende når saksbehandlerne vet at mange med kombinasjonsinntekter ikke selv vet hvilken arbeidstillknytning de har. På denne måten har digitaliseringen stor betydning for brukerne, brukerrollen, og for brukernes rettssikkerhet. I hvilken grad saksbehandlingen er automatisert og digital er imidlertid ikke like synlig for brukerne. Selv om det er mulig for brukerne å klage ved feil i vedtaket, krever dette høy språkkompetanse, system- og regelverksforståelse og evne til å oversette disse til egen situasjon. Dette gjør noen brukergrupper sårbare, spesielt blant gruppen med kombinasjonsinntekter, når det gjelder tilgangen til å realisere trykderettighetene sine.

5.9 Vil utfordringene endre seg fremover?

Selv om vi i dette kapitlet har pekt på noen utfordringer som bør gripes fatt i for å sikre rettssikkerheten til Navs brukere, er det viktig å understreke at vi ikke har noe grunnlag for å påstå at det per i dag er mangler ved rettssikkerheten til brukere med kombinasjonsinntekter. Det er imidlertid enkelte forhold som Nav som organisasjon kan se på, og som har potensiale til ikke bare å bedre den faglige kvaliteten, men også arbeidssituasjonen for veiledere og saksbehandlere.

Hvis vi retter blikket fremover, tilsier den pågående automatiseringen, og som følge av dette den økte kompleksiteten til sakene og problemstillingen som behandles manuelt, at kravene til kompetanse blant de ansatte også vil øke. Dette gjelder både den faglige kompetansen og systemkompetansen. Per i dag så synes utfordringene, slik de beskrives av informantene, å være særlig knyttet til innhenting og forståelse av dokumentasjon i sakene. Fremover kan det tenkes at både disse vurderingene og hvordan rettsreglene anvendes på dette faktagrunnlaget, vil være komplisert i mange av sakene. Informantene beskriver det som at hvileskjærene, både i veiledningen og saksbehandlingen har blitt færre, noe som gjør arbeidet mer krevende. Dette vil trolig forsterke kravene til kompetanse, internopplæring, brukerkontakt og samarbeid.

Det kan også være verdt for Nav å gjennomgå hvordan den digitale utviklingen og automatiseringen fører til endringer i saksbehandlerrollen, i relasjonen mellom saksbehandler og maskin og ikke minst, i endringer i hva slags syn saksbehandleren har på brukeren som mottaker av en økonomisk velferdsordning.

Referanser

- Alsos, K., Nergaard, K. & Thorbjørnsen, S. (2022). Velferdsordninger for selvstendig næringsdrivende. Utfordringer og tilpasninger. Fafo-rapport 2022:12.
- Billbo, T.; Løvold Syversen, T. og Solheim, L. J. (2020) Saksbehandling av sosialhjelpssaker ved Nav-kontor: På sporet av kvalitet. Fontene forskning, 13(1), s. 72-85Friberg m.fl., 2024).
- Friberg & Elgvin (2014) Når aktivering blir ydmykelse – En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV. Fafo-rapport 2014:43.
- ILO & OECD (2020). Ensuring better social protection for self-employed workers
- Jesnes, K. og Oppegaard, S. M.N. (2023). Plattforarbeidet gigarbeid i Norge. Fleksibilitet, uforutsigbarhet og ulikhet. I: Fløtten, T., Kavli, H.C. og Trygstad, S.C.(red) Ulikhetens drivere og dilemmaer. Universitetsforlaget, s. 137-153.
- Kane, A (2018) Navs begrunnelser av enkeltvedtak. Tidsskrift for velferdsforskning. Årgang 21, nr. 4-2018, s. 313-329.Køber, T. (2020). Hvor mange frilansere er det? Statistisk sentralbyrå. Publisert mars 2020. [Hvor mange frilansere er det? - SSB](#)
- Köhler-Olsen, J. (2020). Den digitale rettighetshaveren: Når tilgang til økonomiske og sosiale rettigheter går via pc-en. Schütz, S. E.; Aarli, R.; Aasen, H. S. (Redd.). Likestilling, barn og velferd. Rettsfelt i utvikling. s. 93-108. Gyldendal Juridisk.
- Løberg, I. B. (2023). «Å møte følelser med følelser» – Empatisk kommunikasjon i NAV Kontaktsenter. Arbeid og velferd. 3/2023.
- Mandal, R., Dyrstad, K., Melby, L. og Midtgård, T.M. (2016). Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten, SINTEF.
- NAV (2018) NAVs virksomhetsstrategi 2022.
- NAV (u.d.) Fou-plan for NAV 2021-2025.
- NOU 2016: 1Arbeidstidsutvalget — Regulering av arbeidstid – vern og fleksibilitet
- NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)
- Prop. 37 L (2016–2017) Endringer i folketrygdloven (endret fastsetting av grunnlaget for sykepengen, foreldrepenger og pleiepenge mv.)
- PwC (2023) Evaluering av Prosjekt 3 i NAV.
- Riksrevisjonen (2023) Riksrevisjonsrapport for 2022 om forståelig kommunikasjon i vedtaksbrev fra SPK og Nav. Rapportert i Dokument 1 (2023–2024).
- NAV (2024) Rundskriv til ftrl kap 8 – Sykepenge. Rundskriv r08-00.
- St.meld nr. 32 (1976–1977) Rettssikkerhet i sosial- og helseinstitusjoner

Fafo

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: fafo@fafo.no

fafo.no

