



# PARTNERSKAPET I NAV

Ny kartlegging

Tine Olsen • Bjarki Steinarsson • Johan Gunnerud • June Helen Berg  
Januar 2022



NTL NAV

En rapport fra NTL NAV

NTL NAV  
Møllergata 10  
0179 OSLO

[www.ntlnav.no](http://www.ntlnav.no)  
[post@ntlnav.no](mailto:post@ntlnav.no)



# Innholdsfortegnelse

<b>INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
To linjer .....	1
Tre perspektiver .....	1
Piloter, prosjekter og realiteter .....	2
<b>BAKGRUNN – BEHOV FOR Å KARTLEGGE PARTNERSKAPET PÅ NYTT</b> .....	<b>2</b>
Hvor står politikerne i dag? .....	2
Hvor står organisasjonene i dag? .....	3
NTL NAVs rapport fra 2012 .....	4
Hva innebærer «statliggjøring av NAV-kontor»? .....	5
<b>HISTORIKK</b> .....	<b>6</b>
Etablering av partnerskapsavtaler .....	6
Medbestemmelse i partnerskapet (Dahl-rapporten).....	6
Forskning på partnerskapet i NAV .....	7
<b>ARBEIDSGRUPPENS MANDAT</b> .....	<b>8</b>
<i>Arbeidsgruppens avgrensning av kartleggingen:</i> .....	8
<b>ARBEIDSGRUPPENS UNDERSØKELSER</b> .....	<b>9</b>
Spørreundersøkelse – hovedtillitsvalgte i alle driftsenheter .....	10
Spørreundersøkelse – plasstillitsvalgte ved NAV-kontor i Arbeids- og tjenestelinjen .....	13
Brukerperspektivet .....	17
Intervju med Knut Fossestøl (AFI) og Lars Inge Terum (OsloMet).....	18
<b>KONKLUSJON</b> .....	<b>21</b>
<b>VEDLEGG</b> .....	<b>24</b>
Spørreundersøkelse sendt til hovedtillitsvalgte i alle driftsenheter .....	24
Spørreundersøkelse sendt til plasstillitsvalgte ved NAV-kontor i Arbeids- og tjenestelinjen .....	24



## Innledning

NAV er en politisk konstruksjon fra 2006. Målet var å restrukturere hele velferdsområdet med tanke på å kunne gi bedre tjenester til brukerne. Mange hadde falt mellom to (eller flere) stoler og politikerne tenkte at en skulle få til en mer helhetlig oppfølging ved å samle tjenester og ytelser hjemlet i Folketrygdloven og Lov om sosiale tjenester under ett tak. Det innebar å skape en ny organisasjon med to styringslinjer – en statlig og en kommunal: NAV.

## To linjer

Partnerskapet har møtt på mange utfordringer i den tida det har vart. Den kommunale styringslinjen bestod av 459 kommuner. Vi fikk «garantikontor», dvs. et NAV-kontor i hver kommune med minst tre ansatte. Etter hvert har vi sett kommunesammenslåinger og vertskommunesamarbeid, som igjen har gitt nye konstellasjoner og dermed også nye muligheter for både gevinster og konflikter.

## Tre perspektiver

Det kan være vanskelig å diskutere partnerskapet i NAV, fordi vi ser det fra ulike perspektiv. Mange ser *brukerperspektivet*. Så og si alt som er foretatt av forskning på NAV (og andre velferdsaktører) har størst fokus på dette perspektivet. Det er naturlig, da målet med en velferdsforvalter nettopp er å yte gode tjenester til brukerne – eller befolkningen.

Et annet perspektiv som også i noen grad har hatt forskerøyet på seg er *organisasjonsperspektivet*. Hvordan fungerer NAV som en velferdsforvalter, tjenesteyter, kontrollorgan, mm. Det er et helt legitimt spørsmål å stille for stat og kommune, men også for alle kritiske borgere, organisasjoner, medier, osv. Alle har rett til å stille spørsmål ved om vi får den velferden vi ønsker av de ulike velferdsorganene.

Et tredje perspektiv er *ansattperspektivet*. Dette er det forsket lite på, men fagorganisasjonene, som f.eks. NTL NAV, er opptatt av dette. Når vi som samfunn har slått fast at hovedfokus må være på gode tjenester til brukerne utført av en effektiv og pålitelig organisasjon er det tid for å tenke på de ansattes ve og vel. Brukertjenestene skal forvaltes innenfor det lov og avtaleverk som er etablert i henholdsvis stat og kommune. Det er et arbeidsvernperspektiv en må ta på alvor. Samtidig er den norske modellen tuftet på en kullsviertro på at vi skaper bedre tjenester gjennom et trepartssamarbeid (stat-bedrift-ansatt). Dette samarbeidet er for stat og kommune sin del nedfelt i hovedavtaler. I disse er det beskrevet både en plikt og en rett den enkelte ansatte har til å bidra til utvikling og forvaltning av gode tjenester.



*Ansattperspektivet* har altså to sider; de ansatte kan og skal bidra til gode tjenester, men det skal skje innenfor de lover og avtaler som er inngått mellom arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden.

## Piloter, prosjekter og realiteter

Forut for NAV-etableringen så vi gode piloter, som f.eks. VI-prosjektet på Saupstad<sup>1</sup>, der man samlokaliserte sosialtjenesten, trygdekontoret og arbeidsmarkedsetaten (aetat). Resultatet ble et godt samarbeid omkring brukere med sammensatte behov, men også et godt samarbeid omkring brukere med behov for smidige overganger mellom de ulike etatene. En evnet å se brukerløpet på en helt annen måte. Det er likevel ikke til å stikke under en stol at et slikt prosjekt som partnerskapet i NAV, tredd ned over hodet på to statlige etater og et anselig antall kommuner har gitt uheldige utslag. Noen steder har det vært todelt ledelse, noen steder har statlige og kommunale medarbeidere vært adskilt, noen steder har samarbeidet vært dårlig.

## Bakgrunn – behov for å kartlegge partnerskapet på nytt

NTL NAV har en stund kjent på behovet for å kartlegge partnerskapet på nytt, nå snart 10 år etter den første kartleggingen. Denne rapporten bygger på flere typer data, men hovedsakelig dokument- og litteraturgjennomgang og spørreundersøkelser. Vi har også sammenlignet våre nye funn med funnene fra NTL NAVs spørreundersøkelse til de tillitsvalgte i 2012.

### Hvor står politikerne i dag?

NAV har ikke blitt det politikerne tenkte seg i 2006. Det er naturlig, siden verden går videre, politikere skifter seter og nye løsninger kommer på banen. Likevel er det stor politisk enighet om å beholde og videreutvikle partnerskapet i NAV, til tross for både tanker om rekommunalisering (Høyre) og statliggjøring (FrP).

Høyres forslag er basert på Danmarksmodellen. Høyres partiprogram for 2021-2025 sier følgende: «Høyre vil innføre en forsøksordning hvor trygdebudsjettet, med unntak av pensjon, overføres til enkelte kommuner for å gi bedre og mer helhetlig oppfølging av brukerne.» Videre vil de «videreføre kommunereformen med sikte på større kommuner med større fagmiljøer som er bedre i stand til å løse oppgavene de har i dag, og til å overta flere oppgaver fra staten og regionene». Dette som et ledd i avvikling av fylkeskommuner. Danmarksmodellen referer til kommunereformen som ble vedtatt i Danmark i 2005 og trådte i kraft i 2007. Den danske

---

<sup>1</sup> *Prosess og organisasjonsmessig læring (VI-prosjektet, Saupstad bydel, Trondheim, Mari-Anne Øyhaugen 2005)*



kommunereformen handlet både om å profesjonalisere kommunene, lage nye finansieringsordninger og å etablere en ny oppgavefordeling mellom stat, amt og kommune. Kommunereformen i Danmark var en sentralisering og desentralisering på samme tid. Oppgavefordelingen ble endret i retning av økte oppgaver i kommunene, samtidig som Danmark gikk fra 13 amt til fem regioner, og fra 270 kommuner til 98 kommuner.

Storingsrepresentantene Wiborg, Saudland og Njåstad fra FrP fremmet vinteren 2021 et forslag til Stortinget hvor de ba regjeringen fremme nødvendige lovforslag for å avvikle partnerskapet i NAV og legge samtlige ytelser og tjenester i NAV under én statlig styringslinje. Representantene fra FrP mente NAV-reformens formål fortsatt er riktig, men at organiseringen og ansvarsdelingen mellom stat og kommune ikke er gunstig. Samtidig skrev de at det er viktig at brukerne kan føle seg trygge på at de får rett ytelse til rett tid, uavhengig av bostedskommune, og at myndighetene sikrer at fellesskapets midler forvaltes på en god måte og i tråd med formålet i NAV-reformen<sup>2</sup>.

## Hvor står organisasjonene i dag?

Fellesorganisasjonen (FO) skrev en høringsuttalelse til forslaget<sup>3</sup>. De var uenige og frarådet en avvikling av partnerskapet. De skrev blant annet i sin uttalelse:

*«De sosialpolitiske fagområdene som Nav forvalter, som for eksempel arbeidsmarkedspolitik, inntektssikring, boligpolitikk og forebygging av utenforskap, tverrfaglig og tverretattlig samarbeid og oppfølging av brukere – må ses og forstås i en helhetlig sammenheng.»*

Signalene fra FO vedrørende NAV er likevel ikke entydige. I etterkant av rapport fra Helsetilsynet som kom i desember 2021, tok leder for profesjonsrådet for sosionomene i FO til ordet for en helhetlig gjennomgang av NAV i et avisinnlegg. FO poengterer at ytelser etter sosialtjenesteloven styres av hver enkelt kommune og at det er et ansvar som i svært varierende grad blir ivaretatt. Innlegget tilkjenner at synspunktet til FO er at de sosiale tjenestene blir skadelidende under dagens NAV-organisering. De ønsker derfor at det vurderes omfattende grep og at hele NAV-konstruksjonen må gjennomgås.

NTL NAVs arbeidsutvalg drøftet aktuelle tiltak i kjølvannet av FrPs forslag og etterfølgende medieoppslag. Selv om NTL NAV i sitt *Prinsipp- og handlingsprogram for 2019-2022*<sup>4</sup> har slått fast at vi skal arbeide for statliggjøring av NAV-kontor er det lenge siden vi har hatt en gjennomgang

---

<sup>2</sup> Dagens Perspektiv den 12.03.2021 som omhandler Fremskrittspartiets forslag til «skrotning» av partnerskapsmodellen i NAV og Dagens Perspektiv den 19.03.2021, hvor de andre partiene, både på høyre- og venstresiden, ytrer skepsis og motstand til FrPs forslag.

<sup>3</sup> Høringsvar fra FO: «Representantforslag 8:105 S (2020-2021) Om å sikre et helhetlig Nav».

<sup>4</sup> Prinsipp- og handlingsprogram for 2019-2022 ([www.ntlnav.no](http://www.ntlnav.no))



internt i organisasjonen på hvordan våre tillitsvalgte og medlemmer opplever at partnerskapet fungerer i dag.

## NTL NAVs rapport fra 2012

Landsforeningen utarbeidet i desember 2012 en rapport om partnerskapet i NAV<sup>5</sup>. Styret i NTL NAV diskuterte den gang både prinsipielle utfordringer med partnerskapsmodellen og konkrete saker. Resultatet av disse styrediskusjonene ble til beslutningen om å foreta en spørreundersøkelse blant avdelingene i NTL NAV. Formålet med undersøkelsen var å kartlegge partnerskapet i NAV sett fra vårt ståsted. Rapporten tok for seg funnene i vår undersøkelse og hvilke strategier NTL NAV mente burde velge for å nå målet om et *enhetlig og velfungerende NAV i fremtiden*.

NTL NAV konkluderte i rapporten med at uenigheten rundt partnerskapet var der, men at det (i 2012) var mindre enn forventet. Det kunne synes som om de som jobbet i velfungerende NAV-kontor opplevde at partnerskapet ga bedre tjenester til brukerne. Skepsisen var likevel mest framtrødende.

Medbestemmelsen i NAV-kontoret og i partnerskapet var også et tema. Tas det beslutninger i partnerskapsmøtene som de ansatte gjennom sine tillitsvalgte skulle hatt medbestemmelse i? Det ble konkludert med at en ikke kan kreve medbestemmelse i partnerskapsmøtet, da det vil bryte med Hovedavtalen i staten, som sier at politiske beslutninger er unntatt medbestemmelse. Samtidig slår Dahl-rapporten<sup>6</sup> fast at de ansatte gjennom tillitsvalgte har medbestemmelse på saker som skal opp til behandling i partnerskapet. Det innebærer at f.eks. avgjørelsen om hvilke kommunale tjenester som skal inn i NAV er gjenstand for drøfting på statlig side før partnerskapsmøtet. På den måten kan fylkesdirektøren i NAV gå inn i partnerskapsmøtet med et best mulig grunnlag for å ta en avgjørelse sammen med rådmannen/kommunedirektøren i den aktuelle kommunen.

Flere av de fylkestillitsvalgte trakk fram i undersøkelsen fra 2012 at det var problemer knyttet til to sett ansettelsesvilkår og tariffavtaler i NAV-kontoret; et kommunalt og et statlig. Forskjell i arbeidstid, fri i forbindelse med høytider, møter i kjernetiden, fleksitidsavtaler, ulik lønn for likt arbeid osv. bidro ikke til enhetlig tenkning.

Konklusjonen fra undersøkelsen i 2012 ble at en av NTL NAVs aller viktigste saker i årene framover måtte være å arbeide for å få statlige NAV-kontor. Viktigheten av én styringslinje og enhetlig ledelse i alle ledd ble pekt på som avgjørende for byggingen av framtidens NAV.

---

<sup>5</sup> Rapport om partnerskapet i NAV: Tvangsekteskap eller ekte kjærlighet? NTL NAV, desember 2012.

<sup>6</sup> Etablering og drift av NAV-kontor (Dahl-rapporten), Hans I. Dahl, 12.10.2006.





Hvor langt unna et *enhetlig og velfungerende NAV* er vi i 2022? Hvis utfordringsbildet er noenlunde det samme som i 2012, hva mener vi er løsningen og hvordan bør vi jobbe videre med det?

## Hva innebærer «statliggjøring av NAV-kontor»?

Styret i NTL NAV opplever det i dag som problematisk å ha statliggjøring av NAV-kontor som programerklæring (ref. *NTL NAVs Prinsipp- og handlingsprogram 2019-2022*) uten å kunne presisere hva vi mener med statliggjøring. Det er derfor behov for å definere hva vi mener med «statliggjøring». Når en slik forståelse er etablert kan en på et bedre grunnlag ta stilling til partnerskapet og evt. statliggjøring av NAV-kontoret.

En måte å se for seg en statliggjøring av NAV-kontoret på er å skille ut de kommunale tjenestene i NAV. Kommunene oppretter sosialkontorene igjen og staten tar seg av sine ytelser. Det vil si at NAV består av arbeid og trygd, og kommunene har ansvar for sosialhjelpen. Minimumsløsningen er mest vanlig for dagens NAV-kontor, dvs. kommunale tjenester som følger av Lov om sosiale tjenester. Noen kommuner har i tillegg andre tjenester, som f.eks. flyktningetjeneste, voksenopplæring, rustjeneste, vedtakskontor (eks skjenkebevilgning), mm.

En annen måte å se det på er å statliggjøre sosialhjelpen. Det kan innebære at alle inntektssikringsordningene blir statens ansvar, mens tjenester kan være både statlige og kommunale. Med inntektssikring mener arbeidsgruppen i denne sammenheng også kvalifiseringsstøtaden, som i dag administreres av kommunen. Vi kan også legge hele Lov om sosiale tjenester inn under statlig styring, men det innebærer å legge en hel rekke kommunale tjenester inn under statlig del av NAV.

Det heter seg at vi har to styringslinjer i NAV – en statlig og en kommunal. Men har vi ikke i realiteten én statlig styringslinje og 356 kommunale «styringslinjer» i form av like mange NAV-kontor og vertskommunesamarbeid? Arbeidsgruppen ser av svarene på våre undersøkelser at det fortsatt er stor forskjell på i hvilken grad ansattgoder som f.eks. gaver og ordninger/regler for arbeidstid er harmonisert på det enkelte NAV-kontor. En av våre antakelser er at dette i stor grad er avhengig av hver enkelt kommunes økonomi.

Enhetlig ledelse dreier seg om hvordan NAV-kontoret styres. Er det én eller to ledere? Da NAV ble etablert var det ikke uvanlig at det var én leder for den statlige siden av NAV og én leder for den kommunale siden. I dag er dette et mindre problem, da de aller fleste NAV-kontor har enhetlig ledelse. Det betyr ikke at alle problemer er løst. NAV-lederen må fortsatt forholde seg til to styringslinjer (en statlig og en kommunal), men NAV-leder har ved enhetlig ledelse ansvaret for hele NAVs tjenestetilbud.

## Historikk

Partnerskapet i NAV er betegnelsen på det samarbeidet mellom stat og kommune som omhandler etablering, drift og utvikling av de lokale NAV-tjenestene. Det er lovfestet at det skal inngås lokale samarbeidsavtaler mellom den enkelte kommune og arbeids- og velferdsetaten om opprettelse og drift av felles lokale kontor, jf. NAV-loven §§ 3, 13 og 14.

Det er opp til kommunen om en ønsker å inngå et interkommunalt samarbeid. Forarbeidene til NAV-loven legger til grunn at den statlige siden i NAV skal etablere en organisatorisk enhet i hver enkelt kommune, med mindre det er inngått interkommunale samarbeid på kommunal side. NAV plikter (på driftsenhetsnivå/fylkesnivå) å bidra til etableringen av et felles NAV-kontor i hver enkelt kommune eller med en vertskommune/sammenslått kommune.

### Etablering av partnerskapsavtaler

Ved etablering av NAV-kontor skal innholdet i Partnerskapsavtalen<sup>7</sup> drøftes med de respektive organisasjonene før den inngås mellom stat og kommune. Dette skjer mellom den aktuelle fylkesdirektøren i NAV og rådmannen/kommunedirektøren i den enkelte kommune.<sup>8</sup>

I «*Håndbok for etablering av NAV-kontor*» utarbeidet av KS og NAV i 2007 går det fram at hensikten med punktet samhandling og tjenesteinnhold er å avklare hvilke tjenester som kommune og stat skal tilby i NAV-kontoret. For å sikre et helhetlig tjenestetilbud til kommunens innbyggere er det nødvendig å avklare hvordan NAV-kontoret skal samhandle med kommunale og statlige enheter, næringsliv og andre samarbeidspartnere. Dette for å sikre at brukerne opplever en rask og helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud.

Ofte reforhandles partnerskapsavtalene årlig eller ved behov. I Dahl-rapporten, som omhandler etablering og drift av NAV-kontor, står det at «styringssignalene forutsettes m.a.o. iht. regelverket å være behandlet i aktuelt medbestemmelsesapparat hhv. før overlevering til NAV-leder, og til slutt, i det lokale medbestemmelsesapparatet i NAV-kontoret som ledd i gjennomføringen.»

### Medbestemmelse i partnerskapet (Dahl-rapporten)

Når det gjelder medbestemmelse ved oppretting og etablering av lokale NAV-kontor sier rapporten «at selv om avtaleinngåelsen skjer i møte mellom statlig og kommunal eier, skal innholdet i avtalen drøftes med respektive organisasjoner før avtalen inngås.»

---

<sup>7</sup> Partnerskapsavtale – mal, hentet fra Navet.

<sup>8</sup> Håndbok for etablering av NAV-kontor, 2007 (Navet).



Det framgår av Dahl-rapporten at den så det som viktig at lokal NAV-leder fikk vide nok fullmakter til at det kunne utøves god samhandling og medbestemmelse med de tillitsvalgte i kontoret. Om medbestemmelse innad i det enkelte NAV-kontor står det videre:

*«For å understøtte de overordnede målene i arbeids- og velferdsloven, må det legges til rette for godt samarbeid mellom lederen/ene og de tillitsvalgte i de lokale NAV-kontorene. Det er derfor viktig at NAV-lederen (e) blir gitt de nødvendige fullmakter for å kunne organisere og lede kontoret på en god og effektiv måte. Dette vil være enklere i NAV-kontorer som har en felles leder.*

*Når avtalen mellom staten og kommunen er inngått, og det lokale NAV-kontoret er etablert, vil det kunne oppstå situasjoner som gjør at punkter i partnerskapsavtalen må reforhandles. Gruppen mener at dette i så tilfelle må skje på samme måte og innenfor samme rammer og krav til medbestemmelse som beskrevet i punktet over.»*

## Forskning på partnerskapet i NAV

Det har vært forsket en god del på partnerskapet etter etableringen av NAV. Arbeidsgruppen har lagt tilgjengelig forskningsmateriale til grunn for sin kartlegging. Vi viser her til noen av rapportene.

I 2016 kom stortingsmelding 33: «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet».<sup>9</sup> Denne ble i stor grad basert på konklusjonene og forslagene i rapporten fra Vångeng-utvalget, «Et NAV med muligheter» fra april 2015,<sup>10</sup> om behov for utvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen.

På grunnlag av stortingsmelding 33 kom rapporten «Utvikling av NAV-kontor – større handlingsrom og ansvar» 13. januar 2017.<sup>11</sup> Denne ble utarbeidet etter bred involvering og med deltakelse bl.a. fra KS og flere kommuner. I denne rapporten anbefales det å øke antall interkommunale NAV-kontor basert på lokale vurderinger og beslutninger.

Rapporten «Mulighetsrommet i NAV-partnerskapet»<sup>12</sup> fra 2019 tar for seg forskning på det «gode partnerskapet» Denne undersøkelsen ble gjennomført som et FoU-oppdrag for KS i perioden 2018-2019. Den gir gode eksempler på strategiske grep som kan gjøres for å fremme et slikt partnerskap. Det

---

<sup>9</sup> Stortingsmelding 33: Utvikling av NAV-kontor – større handlingsrom og ansvar, 2016.

<sup>10</sup> Vångeng-utvalget: Et NAV med muligheter, 2015.

<sup>11</sup> Utvikling av NAV-kontor – større handlingsrom og ansvar (NAV, 2017)

<sup>12</sup> Mulighetsrommet i NAV-partnerskapet (NORCE-rapport, 2019)



kommer fram data i denne rapporten som underbygger det vi fant i vår spørreundersøkelse blant de hovedtillitsvalgte og plasstillitsvalgte om at det fortsatt er store ulikheter på NAV-kontorene vedrørende grad av samordning/harmonisering av lønn og fridager mm. I denne rapporten fremkommer også følgende:

*«Litteraturgjennomgangen viste at det foreligger lite nyere forskning om lønns- og personalpolitikk i kontorene, og hvordan dette påvirker organisasjonene. Mens ulik lønns- og personalpolitikk for statlig og kommunalt ansatte handler om administrative og politiske valg som tas utenfor NAV-kontoret. NAV-kontoret er del av en større kommuneøkonomi, og det er ulike tariffavtaler og lønnsnivåer i stat og kommune.»*

I 2020 utga AFI en forskningsrapport «NAV i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene». Den er skrevet av Knut Fossetøl, Elin Borg og Eric Breit. Konklusjonen her var følgende:

*«Samlet sett mener vi det er skjedd et retningsskifte i NAV som det er grunn til å tro at kan føres tilbake til Stortingsmelding 33. Vi ser større innslag av strategisk ledelse på kontornivå, og det er skjedd forbedringer i veiledernes arbeidssituasjon som kan gjøre dem mer myndige og løsningsorienterte.» Det kom likevel frem at det fortsatt er store utfordringer knyttet til veiledernes oppfølging av brukerne.*

## Arbeidsgruppens mandat

I april 2021 besluttet styret i NTL NAV å sette ned en arbeidsgruppe som skulle utrede partnerskapet i NAV. Arbeidsutvalget fikk fullmakt til å sette ned en arbeidsgruppe bestående av både frikjøpte tillitsvalgte og styremedlemmer. Mandatet til arbeidsgruppen:

- Foreta en ny kartlegging av partnerskapsavtalen i NAV og hvordan denne fungerer i praksis på NAV-kontorene
- Komme med en anbefaling til videre arbeid med partnerskapet

### Arbeidsgruppens avgrensning av kartleggingen:

Det er lovfestet at det skal inngås lokale samarbeidsavtaler mellom den enkelte kommune og arbeids- og velferdsetaten om opprettelse og drift av felles lokale kontor. Hver kommune hvor det etableres et NAV-kontor inngår en egen partnerskapsavtale.



Det er etablert en veileder til Partnerskapsavtalen<sup>13</sup> som skal avklare og definere de overordnende rammer for virksomheten i NAV-kontoret. Avtalen vil variere i omfang fra kommune til kommune hva gjelder tjenesteinnhold til innbyggerne/brukerne, demografi, kontorets beliggenhet, størrelse mm.

Vi avgrensner oss i denne undersøkelsen til å kartlegge hvordan partnerskapet i NAV fungerer i praksis, vi går ikke inn i innholdet i hver enkelt avtale.

## Arbeidsgruppens undersøkelser

Arbeidsgruppen utarbeidet en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle hovedtillitsvalgte og vara hovedtillitsvalgte i alle driftsenheter i NAV i september 2021. Arbeidsgruppen ønsket i første omgang å konsentrere oss om hvordan partnerskapet fungerer, dvs. kartlegge dagens situasjon. Vi valgte åpne spørsmål med mulighet for lange utfyllende svar i denne undersøkelsen og la vekt på at spørsmålsstillingen ble utformet med tanke på å gi oss et godt grunnlag for veien videre.

Vi mottok svar fra 20 hovedtillitsvalgte i denne spørreundersøkelsen. Vi fikk inn et godt datagrunnlag for å jobbe videre, noen av svarene er gjengitt i neste kapittel. En svakhet vi ser i ettertid er at det er svært få av de spurte hovedtillitsvalgte som jobber på NAV-kontor. Vi var ikke tydelige nok på at de hovedtillitsvalgte skulle videresende undersøkelsen til sine plasstillitsvalgte. Videre valgte vi Teams-gruppe som distribusjonskanal for undersøkelsen. Vi har i ettertid erfart at denne kommunikasjonskanalen i mindre grad er tatt i bruk sammenlignet med e-post.

Arbeidsgruppen besluttet å utarbeide en ny undersøkelse i oktober 2021 som ble sendt til de plasstillitsvalgte på NAV-kontorene i Arbeids- og tjenestelinjen, via de hovedtillitsvalgte. Undersøkelsen ble sendt ut per e-post den 27.10.2021. Svarfrist ble satt til 12. november. Vi har mottatt svar fra 85 plasstillitsvalgte i denne undersøkelsen.

Vi har også gjennomført ett intervju med Knut Fossetøl og professor emeritus Lars Inge Terum i et møte på Teams den 15.12.2021. Knut Fossetøl jobber som forsker ved Arbeidsforskningsinstituttet på OsloMet og Lars Inge Terum jobber ved Kompetansesenter for arbeidsinkludering.

Vi stilte spørsmål til Fossetøl og Terum knyttet til funn i våre to spørreundersøkelser rettet mot hovedtillitsvalgte og plasstillitsvalgte på NAV-kontorene.

- Hvordan mener Fossetøl at partnerskapet kan revitaliseres?

---

<sup>13</sup> [www.nav.no](http://www.nav.no)



- Hvis NAV-kontor skal statliggjøres, tenker Terum at de kommunale oppgavene skal inn i den statlige delen av NAV eller snakker vi i realiteten om en skilsmisse?

## Spørreundersøkelse – hovedtillitsvalgte i alle driftsenheter

Den første undersøkelse blant de hovedtillitsvalgte viser at det fortsatt er ulike erfaringer om hvordan partnerskapet fungerer.

På spørsmål 1 om partnerskapet i NAV medfører en merverdi for brukerne er mange av de hovedtillitsvalgte i tvil og flere uttrykker at det er både positive og negative elementer ved partnerskapet. Det er en overvekt av nei-svar på dette spørsmålet. Begrunnelser er blant annet:

*«Det er en dør, men mange steder er det flere saksbehandlere brukerne må forholde seg til.»*

*«Statlige oppgaver og kommunale oppgaver utføres i ulike fagsystemer som krever ulike tilganger. Det kan i mange tilfeller være vanskelig for en som jobber med arbeidsrettet oppfølging å fange opp sosialfaglige problemstillinger og omvendt. Vi fremstår i mindre grad som ett Nav når vi har to oppdragsgivere.»*

*«Brukere opplever at veiledere ikke kan diskutere saker på tvers av stat/kommune og resultatet er at de ofte må gjøre dobbeltarbeid.»*

*«Det er spesielt uheldig at fagsystemene ikke kan/skal/bør snakke sammen og at vi ikke kan dele informasjon på en god måte. Det er også utfordrende at vi ikke kan nevne sosialhjelp i feks aktivitetsplanen. Brukerne har ingen forståelse for dette.»*

Av de hovedtillitsvalgte som svarer ja på at partnerskapet har en merverdi utdypes følgende:

*«kompetansedeling»*

*«brukerne har ett kontor å forholde seg til, og dersom det er flere ansatte involvert i saken kan de avklare ting seg imellom. Brukerne slipper å bli kasteballer.»*

*«Partnerskapet er et nødvendig organ, så lenge NAV loven er slik den er. Man må ha et samordnende og innenfor avtalen forpliktende og samordnende ledd»*

*«alternativ og komplimenter bistand kan innhentes raskere og bedre. Kunnskap om andre tjenesteområder er bedre enn om det var organisert i forskjellige virksomheter»*



**På spørsmål 2** om partnerskapet medfører en merverdi for de ansatte svarer 10 av de hovedtillitsvalgte nei og 7 svarer både ja og nei. Kun tre svarer et ubetinget ja.

*«Fordeling av oppgavene mellom statlige og kommunalt ansatte på enkelte kontor blir svevende. Kommunalt ansatte gjør statlige oppgaver og omvendt. Dette fungerer splittende på de ansatte når forskjellene i lønn er såpass store som de kan være»*

*«Mange steder gjør de ansatte like oppgaver uavhengig om det er kommunal eller statlig tilsatt og så er det store forskjeller i lønn»*

*«Delingen av ansatte hos vårt kontor er heldigvis ikke stor, og vi jobber skulder til skulder uansett arbeidsgiver (stat/kommune). Men det oppleves som rotete og kaotisk med en gang man snakker om rettigheter og plikter. Forskjeller i regelverk og rettigheter mellom stat og kommune bidrar til at mange ikke oppfatter seg som likestilte, og resultatet er at kolleger opplever forskjellsbehandling.»*

*«Når det gjelder å bistå bruker er det en ressurs. Men med tanke på å forholde seg til to linjer er det en merbelastning.»*

*«Dersom man klarer å jobbe godt sammen i partnerskapet blir det en merverdi for de ansatte. Jeg vil tro det er mer interessant, og at det er lettere å fylle NAV sin visjon, hvis man jobber på et NAV kontor med en engasjert og kreativ kommune på laget. En kommune som vil gi hjelp til selvhjelp til bruker som på sikt vil gjøre vedkommende selvhjulpen.»*

**På spørsmål 3** om den hovedtillitsvalgte har erfart at det har blitt vedtatt noe i partnerskapsmøter hvor tillitsvalgte skulle vært involvert svarer svært mange at det foregår, men det kommer likevel ikke så tydelig fram av de utdypende svarene hva som konkret er blitt vedtatt. Vi gjengir de mest konkrete svarene her:

*«Vi har mange eksempler hvor fylkesdirektøren har hoppet over medbestemmelsen. NAV-kontor har blitt slått sammen uten å ha drøfting og forhandling i MBA. Leder omdisponeres på flere kontor. Administrativ ansettelser går utover 6mnd, uten godkjenning fra MBA. Når vi stiller spørsmål så får vi til svar at partnerskapet har besluttet dette. Arbeidsmiljøprosesser avtales over hode på lokale tillitsvalgte uten grundig drøfting. Partnerskapet disponerer midler fra statlig siden uten godkjenning i statlig MBA.»*

*«Det har skjedd flere ganger og vært særlig merkbart i korona perioden. Beslutninger er tatt i partnerskapet (i realiteten av kommunen) som har påvirket statlige ansatte og uten medvirkning av tillitsvalgte.»*



*«Spesielt i saker om å legge til eller ta ut kommunale tjenester fra NAV-kontoret. Dette er forhold som kan føre til uroligheter blant de ansatte. Uro i kontoret påvirker også statlige ansatte. Det anerkjennes ikke at endringer i tjenesteinnholdet har betydning for et arbeidsmiljø hvor også statlige tillitsvalgte skal involveres.»*

*«Forhandling av nytt organisasjonskart. Rådmannen ville ha en vilje inn på hvordan NAV-kontoret ble organisert. Forhandling av kart skal gjøres med de statlige tillitsvalgte på NAV-kontoret. Det gikk ikke kommunen med på. Direktøren lovte å ta med de statliges innspill inn til kommunen når det ble bestemt.»*

Hvis vi tar utgangspunkt i Dahl-rapporten fra 2006 og føringene som der legges med hensyn til medbestemmelse så er vi overrasket over at dette ikke er mere på plass i 2021.

**På spørsmål 4** om hvordan informasjonsutvekslingen mellom kommunal og statlig oppfølging/ytelser fungerer svarer mange at dette er varierende og ulikt fra kontor til kontor. Det som trekkes frem som negativt er at stat og kommune har ulike IT-løsninger/fagsystemer som ikke «snakker sammen». Flere trekker også frem at informasjonsutvekslingen fungerer bedre på de kontorene som har en felles leder for stat og kommune.

**Spørsmål 5** går på om det oppleves merkbare personalmessige forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte når det gjelder lønn, seniordager, fridager, permisjon til kurs mm. Svært mange trekker frem lønnsforskjeller som et stort problem, videre nevnes ulik arbeidstid, fridager, arbeidstid i jul/nyttår mm. Det arbeidsgruppen finner påfallende i svarene på dette spørsmålet er at de ulike kontorene har svært ulike løsninger på den samme utfordringen. Flere svarer ja på at forskjellene påvirker arbeidsmiljøet negativt. Vi gjengir noen av svarene her:

*«Ja, det er forskjeller. I noen kontorer mer merkbart enn andre steder. Noen kontorer har høyere snittlønn på kommunalt ansatte mens andre kontorer har det motsatte. De ulike budsjettene og sedvane i de enkelte kommuner påvirker dette.»*

*«Morsomt når det feires bursdager: To 50-åring: Den statlige fikk et gavekort, den kommunale fikk en kvast. Ofte får kommunen det staten gir, men de statlige får aldri det de kommunale får.»*

*«Det er litt forskjell på lønn, men vi har mange av de samme velferdsgodene som ekstra fridag i julen, trening i arbeidstiden, velferdspermisjoner og annet»*

*«Stat har bedre sosiale ordninger. Det er samkjørt med tanke på trening i arbeidstiden, årlig turdag, arbeidstid (betalt lunsj) og fridag i romjulen. Stat har seniordager, noe kommunen ikke har. Dette er noe som legges merke til, og som av og til gir negative kommentarer. Ulik lønn har ikke vært et tema hos*





*oss på lang tid. Det er også ulikt hva den ansatte får av arbeidsgiver på merkedager. Der hvor statlige ansatte har fått gavekort på flere tusen kroner, har de kommunale fått gaver.»*

De hovedtillitsvalgte er bedre informert om hva som foregår i partnerskapet i kraft av sin rolle på driftsenhetsnivå, hvor endringer i partnerskapet skal drøftes på forhånd i de respektive linjene. Det preger også ulikhetene i svarene mellom hovedtillitsvalgte og plasstillitsvalgte.

Ulikheter på arbeidstid, lønn og fridager er åpenbart fortsatt er stort problem slik vi tolker svarene fra de hovedtillitsvalgte. Dette er på linje med informasjon vi fikk i vår forrige undersøkelse om partnerskapet for 10 år siden.

I 2012 ga de hovedtillitsvalgte tilbakemelding om at forskjell i arbeidstid, fri i forbindelse med høytider, møter i kjernetiden, fleksitidsavtalen, ulik lønn for likt arbeid osv. ikke bidro til enhetlig tenkning. En «vi-dem»-kultur skapte arbeidsmiljøutfordringer, som i siste instans kunne påvirke måten man samarbeidet om brukeroppfølgingen.

Arbeidsgruppen mener det er relevant å spørre seg om hvorfor ikke arbeidet med å utvikle NAV-kontorene de siste 10 år har medført mer og bedre samordning av felles goder?

Svaret kan ligge i mer ansvar og myndighet til de enkelte NAV-kontor. Vår neste undersøkelse viser at det er ulikheter i hvordan de enkelte NAV-kontor har organisert seg og hvordan dette påvirker arbeidsmiljøet. Vi vil se av svarene fra plasstillitsvalgte på NAV-kontorene at de er nokså delte i sitt syn på om partnerskapet fungerer godt eller ikke.

## **Spørreundersøkelse – plasstillitsvalgte ved NAV-kontor i Arbeids- og tjenestelinjen**

Den andre spørreundersøkelsen vi foretok blant de plasstillitsvalgte på NAV-kontorene gir noen flere tydeligere svar og interessante resultater. Vi vinklet spørsmålene noe annerledes enn til de hovedtillitsvalgte og vi stilte i tillegg spørsmål om de jobbet i et NAV-kontor med vertskommunesamarbeid og om dette hadde ført til endringer omkring samarbeidet i partnerskapet. Vi mottok 85 svar, dette ga oss et godt grunnlag for den videre kartleggingen. Arbeidsgruppen ser at det er en svakhet ved spørreundersøkelsen at vi ikke spurte om hvor lang erfaring de plasstillitsvalgte hadde som tillitsvalgt på NAV-kontor.

**På spørsmål 1** er det 47 av de 85 plasstillitsvalgte som svarer klart *ja* på at partnerskapet i NAV medfører at brukerne får bedre hjelp. Ytterligere 23 plasstillitsvalgte svarer at det er mer nyansert og både *ja* og *nei*, fordi det oppleves at brukerne får bedre hjelp på noen områder og at det fungerer



bedre på små NAV-kontor sammenlignet med store kontor. Det er kun 15 av de 85 som svarer ett klart *nei* på spørsmålet.

Av de som svarer *nei*, ser det ut til at det går et skarpt skille mellom kommunale og statlige oppgaver på det aktuelle kontoret og at de statlige ansatte jobber med statlige oppgaver og vise versa. Flere av de plasstillitsvalgte som svarer *nei* oppgir at brukerne fortsatt er «kasteballer» i systemet mellom de kommunale og statlige ytelsene og tjenestene. Partnerskapet er praktisk talt usynlig da utfordringer rundt grensesnittet mellom statlige og kommunale ytelser ikke håndteres, og det er dårlig samhandling mellom stat og kommune.

De som svarer *ja*, fremhever at det er enklere å samarbeide og at det gis mer helhetlig oppfølging. Det er lettere å kombinere flere tiltak samtidig; for eksempel medisinsk behandling og arbeidsrettede tiltak. Brukerne får oppfølging av en veileder som arbeider etter Lov om sosiale tjenester og de samarbeider tettere sammen om brukere som trenger sosialhjelp og/eller tiltak på kontoret. Det oppleves kort vei mellom statlig og kommunalt ansatte i NAV, fagmiljøet er større og dette kommer brukerne til gode.

De som oppgir at det er et mer nyansert bilde (og svarer både *ja* og *nei*) skriver blant annet at:

*«det er ulik erfaring fra store og små Nav kontor, der det i små kontor kan føre til mer felles arbeid og felles ansvar for brukere. I større by-kontorer ser vi at partnerskapet kan være til hinder. f.eks. ved at det bestemmes at kommunalt ansatte ikke skal bruke statlige systemer og motsatt»*

*«De kommunale tjenestene får mindre "oppmerksomhet" og fokus fra sentralt hold. Mye av løsningene og digitaliseringen som skjer gjør at de kommunale tjenestene blir "hengende etter" og holdt utenfor da de har eget lovverk, egne føringer fra statsforvalter osv. Vanskelig å tenke helhetlig og "ett NAV" når det i realiteten ikke er det.»*

Det oppgis å være gjennomgående god samhandling og helhetlig oppfølging. Vi ser en svak korrelasjon mellom de som svarer *ja* på spørsmål 1 om at partnerskapet fører til bedre tjenester for brukerne og som samtidig svarer *nei* på spørsmål 3 om at det blir vedtatt noe i partnerskapsmøter som tillitsvalgte skulle vært involvert i.

**På spørsmål 2** om det er god informasjon om hva som skjer på kommunal side vedrørende prosjekt, tiltak, ansettelse m.m. svarer 44 personer klart *ja*/positivt at det er god informasjon. Det er allikevel 18 av de tillitsvalgte som svarer *nei* på dette spørsmålet. Her er det også så mange som 23 personer som angir at informasjonsflyten er variabel.

25 av de 44 som svarer at det blir gitt god informasjon om hva som skjer på den kommunale siden av NAV-kontoret, svarer også *nei* på spørsmål 3 om de opplever at noe blir vedtatt i partnerskapsmøter som de tillitsvalgte skulle ha



vært involvert i. Arbeidsgruppen ser en klar korrelasjon mellom de som svarer at det er god informasjonsflyt og som samtidig opplever at medbestemmelse og involvering er på plass.

**Spørsmål 3:** «Har du erfart at det blir vedtatt noe i partnerskapsmøter hvor tillitsvalgte skulle vært involvert?» 33 svarer entydig nei på dette spørsmålet, men noen få av disse svarer nei fordi de ikke har kunnskap eller oversikt:

«Vi har vært godt involvert og er det hele tiden»

«Nei, i grunnen ikke. Har en relativ god samhandling i lokalt MBA. Statlige tillitsvalgte har rimelig oversikt.»

«Nei, men jeg har ikke oversikt over alt dette»

«Nei, egentlig ikke. Men jeg opplever at det gis for korte frister»

Det som kanskje er litt overraskende er at det kun er seks tillitsvalgte som svarer entydig ja. De angir som årsak bla. at:

«Det er som regel resultat av politisk behandlede linjer som effektueres. Men i den prosessen tas mindre valg som i stor grad styrer kontoret.»

«Ja, ingenting blir tillitsvalgte involvert i. Åpningstider, bemanning, Det er ikke referater»

«Det ble jobbet med å endre vertskommunemodell hos oss i 2020. I den prosessen var ingen av oss tillitsvalgte (NTL/Fagforbundet) involvert»

De resterende 46, altså over 50 % av de plasstillitsvalgte svarer: vet ikke, ukjent, usikker, osv.:

«Usikker. Aldri sett et eneste referat fra partnerskapsmøter»

«Det har vært få møter med partnerskapet som jeg kjenner til, og lite informasjon fra møtene»

«Jeg vet ingenting om hva som blir tatt opp i partnerskapsmøtene. Ingen info til meg verken før eller etter møtene»

Flertallet av de plasstillitsvalgte svarer at de ikke vet eller at de er usikre på dette spørsmålet. Flere gir uttrykk for at de er helt nye i rollen og da naturlig nok har begrenset erfaring om hvordan partnerskapet fungerer sett fra arbeidstakersiden. Arbeidsgruppen vurderer det som bekymringsverdig at så mange oppgir at de ikke vet hva som foregår i partnerskapet.

**På spørsmål 4** ønsket vi i likhet med den første undersøkelsen blant de hovedtillitsvalgte å undersøke om de plasstillitsvalgte på NAV-kontorene opplever «merkable personmessige forskjeller mellom statlig og kommunalt



*ansatte når det gjelder lønn, seniordager, fridager, permisjon til kurs med mer? Hvilke?»*

Her svarer 60 av de 85 tillitsvalgte klart *ja* på at det er merkbare personalmessige forskjeller og motsatt er det kun åtte som mener at det *ikke* er merkbare forskjeller. De resterende mener at det er noen personalmessige forskjeller, men at det primært er snakk om lønnsforskjeller mellom kommunalt og statlige ansatte.

Det som går igjen i svarene på spørsmål 4 er at:

Det er store lønnsforskjeller på statlig og kommunalt ansatte. Kommunalt ansatte har en høyere årslønn. Statlig ansatte har flere fridager enn kommunalt ansatte, bl.a. fri jul/nyttår. Dette med forskjellige arbeidstider i jula framstår som helt uforståelig for mange. Antall seniordager er litt forskjellig mellom statlige og kommunalt ansatte.

Vi ser tydelig av svarene på dette spørsmålet at det er ulikheter i lønn, seniordager, fridager og arbeidstid som går igjen her.

De som svarer at *det er få merkbare forskjeller* skriver at ledelsen prøver å utjevne alle ulikheter så langt det er mulig og videre at leder er opptatt av at det skal være likt for alle, og at den ordningen som er best skal gjelde for alle. Det er tilstrebet å ha like vilkår for alle på NAV-kontoret, uansett ansettelsesforhold.

Arbeidsgruppen tolker svarene dithen at det en del NAV-kontor som bruker sin myndighet til å samordne ulikheter mellom de statlig og kommunalt ansatte på NAV-kontor. Dette gjelder spesielt gaver ved merkedager og fridager.

Vi er ikke overrasket over at mange trekker frem dette med ulikheter i avlønning. Dette er en pendel som har svingt litt frem og tilbake siden etableringen av NAV-kontorene. De kommunalt ansatte med 3-årig høyere utdanning fikk for noen år siden et betydelig lønnsloft. De kommunalt ansatte i NAV-kontor med høyere utdanning og flere års ansiennitet ligger nå gjennomgående en god del høyere i lønn sammenlignet med sine statlig ansatte kollegaer. Kommunen har flere automatiske ansiennitetsopprykk i sin lønnstabell enn det staten har. I staten avlønnes de fleste som førstekonsulent i kode 1408 uten automatiske opprykk etter 10 år eller som rådgiver i kode 1434 uten automatiske opprykk i det hele tatt, altså direkteplassert. Dette gjør at kommunalt ansatte gjerne begynner lavere i lønn, men har høyere lønnsvekst over tid med sine ansiennitetsopprykk.

**Spørsmål 5:** Har dette innvirkning på arbeidsmiljøet?

43 svarer *ja/bekreftende* på at dette har innvirkning på arbeidsmiljøet. 34 svarer *nei/benektende* på at dette har innvirkning på arbeidsmiljøet. De resterende er mere delt i synet på om det har en påvirkning eller ikke.



Det er verdt å merke seg at noen av de som svarer ja på at det har innvirkning på arbeidsmiljøet ikke nødvendigvis mener at forskjellene har negativ påvirkning på arbeidsmiljøet. En av disse skriver for eksempel at «Ikke nødvendigvis fordi vi på vårt kontor jobber for, og etterstreber, å få til likheter/utjevne forskjellene. Vi skal være ett NAV og gjør stort sett samme jobb med samme mål.» En annen svarer: «Nei, det er forståelse for forskjellige styringslinjer»

#### **Spørsmål 6:** Jobber du i en vertskommunemodell?

21 av de plasstillitsvalgte svarer ja på at de jobber i en vertskommunemodell.

#### **Spørsmål 7:** «Hvis ja, har det ført til positive/negative endringer vedrørende samarbeidet i partnerskapet?»

De fleste svarer at det enten ikke er merkbare endringer eller at det har vært mest positivt. De som svarer at det har ført til negative endringer skriver at:

«dette er starten på nedleggelse av små kontor ute i distriktene: færre og færre ansatte og mindre og mindre åpningstid»

«Det har blitt mer arbeid, og problemer med å få ansatt medarbeider i en liten kommune»

### **Brukerperspektivet**

I våre to spørreundersøkelser til våre tillitsvalgte i NAV var vi opptatt av hva de mente om brukernes opplevelse av partnerskapet: Er brukerperspektivet ivaretatt og medfører partnerskapet en merverdi for brukerne.

Der var det et klart skille mellom hovedtillitsvalgte og plasstillitsvalgte der førstnevnte gruppe hadde en klar overvekt av nei-svar, mens ja-svar var i flertall hos de plasstillitsvalgte. De som hadde svart nei hos de plasstillitsvalgte begrunnet det med store problemer i relasjonen stat vs. Kommune. De beskriver manglende samhandling i fagsystemene og taushetsplikt som forhindrer at man kan samle både kommunal og statlig informasjon rundt en bruker. Dette sammenfaller med flertallet av de hovedtillitsvalgtes begrunnelse.

Rett før jul 2021 kom det en rapport fra Helsetilsynet om ivaretagelsen av sosialstønadbrukere. Rapporten har blitt utarbeidet bl.a. med intervjuer og spørreundersøkelser i NAV Kontaktsenter (NKS). Den er ganske nedslående da den konkluderer med at de sosiale tjenestene har blitt mindre tilgjengelige for brukerne. Dette skyldes at NKS, som skal ta imot henvendelser fra alle NAV-brukere, ikke har tilgang til de kommunale systemene. NKS må derfor videreformidle at brukere av sosiale tjenester ønsker kontakt og er avhengig av at når det formidles beskjed om at bruker ønsker kontakt så tar det enkelte



NAV-kontor kontakt med bruker. Rapporten avdekker at så ikke er tilfelle: Henvendelser fra brukere med sosial stønad blir bare unntaksvis besvart. En annen utfordring som formidles i rapporten er at bruker av sosial stønad ikke skal identifiseres som det. Derfor er det laget et system som NKS bruker med «koder» for hva en bruker med sosial stønad trenger hjelp til fra NAV-kontoret. Dette er ikke et problem vedrørende de statlige tjenestene der NKS har full tilgang i fagsystemene. Slik det er i dag kan NKS løse ca. 50 % av de kommunale henvendelsene, til sammenligning løser NKS ni av 10 av de statlige henvendelsene. De ansatte ved NKS forteller at brukerne ikke forstår forskjellen på statlige og kommunale tjenester og at informasjonen vedrørende dem blir ulik.

Helsetilsynet er klar på at NKS ikke har hjemmel til å veilede brukere av sosiale stønader, det er det den enkelte veileder i NAV-kontoret som skal. Dermed har man en vond sirkel man ikke kommer ut av når henvendelser sendt NAV-kontoret ikke blir besvart. Det er kommunene som er ansvarlig for at tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene er forsvarlig. Helsetilsynet kommer med et knippe anbefalinger til slutt i rapporten, som de mener kan bedre situasjonen for denne gruppen. En av anbefalingene fra Helsetilsynet er at det skal finnes en kommunal vakttelefon i hvert kontor. I tillegg at det bør settes i gang tiltak som bedrer kommunikasjonen mellom NKS og NAV-kontor og som samtidig ivaretar taushetsplikten. Spørsmålet her er om det lar seg gjøre med de utfordringene som er mellom det kommunale og statlige regelverket og taushetsplikten opp mot denne sårbare gruppen.

### **Intervju med Knut Fossestøl (AFI) og Lars Inge Terum (OsloMet)**

Møtet fant sted på Teams, 15. desember 2021. Vi ønsket et dybdykk i resultatene fra våre spørreundersøkelser høsten 2021 blant våre hovedtillitsvalgte og tillitsvalgte på NAV-kontor. Vi stilte spørsmål og la frem våre tanker om hva som er utfordringsbildet med partnerskapet til både Knut Fossestøl og Lars Inge Terum.

Hvordan kan partnerskapet revitaliseres?

Hvilke endringer i NAV ser Fossestøl gjennom sin forskning på NAV de siste 10 år? Hvilke trender ser de Fossestøl/Terum gjennom sin forskning på velferdsrelaterte tema? Er det en positiv utvikling av hvordan partnerskapet fungerer?

Vi ser av svarene i vår undersøkelse at det er lite innblikk blant de tillitsvalgte i hva som skjer i partnerskapsmøtene eller om det i det hele tatt er møter. Mange oppgir å ikke få informasjon eller referat fra møtene.

Hvordan tenker Fossestøl at dette kan endres og forbedres ved opprettholdelse av partnerskapet?



Han sier, ut fra det vi forteller, at denne partnerskapsstrukturen skaper en del utfordringer. Det å være tillitsvalgt og det å ha rett til medbestemmelse innad i organisasjonen synes å være av ulik karakter. Men allikevel er det avgjørende for de tillitsvalgtes mulighet til å kunne påvirke det som skjer. Det virker som om det er behov for å kartlegge dette ordentlig. Gå igjennom lov og avtaleverk, se på hele dette feltet på nytt igjen. Fossestøl kan ikke se at det har vært gjort noe arbeid på dette feltet siden NAV-reformens begynnelse. Det virker som det er overmodent for å reise de problemstillingene som NTL NAV skisserer.

Han opplever at det er alvorlige ting vi nevner her og han forstår at vi blir usikre og frustrert over denne partnerskapskonstruksjonen.

Fossestøl mener vi kunne ha initiert et forskningsrådsprosjekt. 1) Et samarbeidsprosjekt hvor et element var kartlegging av lov og tariffavtaler, partnerskap og konsekvenser for medvirkning i NAV. Deretter kunne man hatt to mer anvendte elementer: 2) Pilot på hvordan man kan få aktivisert medbestemmelsesinstituttet 3) De ulike fagforeningene i NAV fører strategiske samtaler om hvordan medbestemmelsen skal ivaretas, hva man skal kreve innflytelse over, mm. Det kunne ha vært en tredelt pakke, det tror han vi kunne fått penger til. Spørsmålet om statliggjøring kunne også vært en del av et slikt prosjekt. – Hva innebærer denne organiseringen for de ansattes mulighet til å medvirke på det som foregår? Det er både et interessant teoretisk spørsmål, men også et kjempeviktig praktisk spørsmål, sier Fossestøl. Hans konklusjon er altså at medbestemmelsesinstituttet i partnerskapet har fått alt for liten oppmerksomhet.

I vår rapport fra undersøkelsen i 2012 står det:

*«Konklusjonen vi kan lese ut av undersøkelsen er tydelig på at en av NTL NAV sine aller viktigste saker i årene fremover er å arbeide for å få statlige NAV-kontorer. Det er i denne undersøkelsen ikke gått inn på eventuelt hva av kommunale oppgaver som bør statliggjøres, så det er foreløpig uavklart. Viktigheten en styringslinje og enhetlig ledelse i alle ledd blir pekt på som avgjørende for byggingen av fremtidens NAV»*

Hvis NAV-kontoret skal gjøres statlig, tenker en da at de kommunale oppgavene skal inn under den statlige delen av NAV eller snakker vi i realiteten om en skilsmisse?

Hvis sosialhjelpen og kvalifiseringsstønadene skal statliggjøres – bør det være en standardisert sats?

Lars Inge Terum skrev doktorgrad om sosialhjelpen på nittitallet. Der ble det en diskusjon om hvorfor den var kommunal. Hva var argumentene for det og hvorfor var den ikke statlig? Han har seinere skrevet om sitt syn på utfordringene med partnerskapet i NAV og hva som kan være løsningen. Han understreker under vårt møte at han aldri rent empirisk har studert partnerskapet eller har inngående kjennskap til dette. Han svarer på et mer



overordnet nivå enn det Fossestøl, med bakgrunn i sin empiriske forskning, kan gjøre.

Terum satt i referansegruppen til Fossestøls rapport om «NAV i en ny tid». Han opplevde at det ble vanskeligere og vanskeligere å forstå rasjonaliteten i partnerskapsløsningen. Det endte med at han skrev en kronikk i Aftenposten, rettet mot den nye NAV-direktøren, hvor han tematiserte utfordringene i NAV og konkluderte at hvis NAV-direktøren skulle få «sving på sakene» måtte han ta livet av partnerskapet. Knut Fossestøl svarte på kronikken og det ble en offentlig debatt rundt temaet. Terum påpeker i denne sammenhengen at Fossestøl har et bredere empirisk grunnlag å debattere ut fra og at han leverer gode argumenter for at en avlivning av partnerskapet er problematisk, ikke minst politisk og praktisk.

Fossestøl er enig med Terum om at hans egen tilgang til dette er mer empirisk rettet. Han har foretatt langvarige studier over flere år med omfattende datainnsamling. Partnerskapet er et konstituerende fenomen, det er noe som griper inn i alle aspekter av arbeidet på et NAV-kontor. Han kan ikke si at han er overveldende begeistret for konstruksjonen da det er enormt belastende, men over tid virker det som at kompleksiteten som dette partnerskapet innebærer gradvis kan overkommes i noen grad. Enkelte steder finnes også gode eksempler på hvordan man kan få det til.

Fossestøl sier videre at man skal være veldig forsiktig med slike store reformer. Det å oppheve partnerskapet i NAV er et gigantisk inngrep som vil kreve store økonomiske og menneskelige ressurser uten at en kan forutsi resultatet. Hans erfaring tilsier at man skal være tilbakeholden med den slags type reformer hvis det ikke er veldig gode og sterke argumenter for det. Ofte koster det mer enn det smaker. Han understreker at det finnes gode eksempler på partnerskap og NAV-kontor som fungerer og som er vitale. Den kunnskapen og målrettetheten staten sitter inne med smitter da over på kommunen. Han henviser her til rapporten om «Mulighetsrommet i NAV-partnerskapet» fra 2020. Den gir gode eksempler på strategiske grep som kan gjøres for å fremme et slikt partnerskap.

Terum mener det er to linjer man kan følge framover: Ta partnerskapet for gitt og jobbe for å utvide det. Alternativt kan all inntektssikring gjøres statlig. Hans syn er at statliggjøring kan gjennomføres ved at inntektssikringen blir statlig, mens tjenestetilbudet kan forbli todelt mellom stat og kommune. Han har ikke tro på at vi skal gå tilbake til å være delt slik vi var før NAV.

Terum påpeker at det ikke er politisk flertall for å gjøre noe med partnerskapet i dag, men det finnes ingen rasjonell tanke bak den delingen i statlige og kommunale ytelser vi har i dag. Assymetrien mellom de to styringslinjene blir bare større og større ettersom tiden går. Fossestøl legger til at han tror assymetrien også øker ettersom flere kommuner går inn i vertskommunesamarbeid. Kommunedelen i NAV representerer et politisk nivå og det kompliseres når flere kommuner må samarbeide.





## Konklusjon

I arbeidsgruppens mandat ligger det en føring om å komme med en anbefaling til videre arbeid med partnerskapet og en eventuell statliggjøring.

Arbeidsgruppens begrunnelse og anbefaling om veien videre:

Det går fram av vår undersøkelse blant plasstillitsvalgte på NAV-kontor i 2021 at et flertall mener brukerperspektivet er bedre ivaretatt nå enn tidligere, mens de hovedtillitsvalgte hadde et flertall som mente det motsatte. Vi mener at det har vært en utvikling fra 2012 med at flere jobber helhetlig og at det er tettere samhandling mellom statlige og kommunale tjenester, samt et tettere samarbeid mellom kommunalt og statlig ansatte i NAV. Dette understøttes av resultatene i bl.a. forskningsrapporten «*Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene*».

Det er likevel fremdeles barrierer mellom statlige og kommunale systemer som gjør arbeidet med ivaretagelse av brukerne utfordrende. Taushetsplikt mellom de to styringslinjene er også fortsatt et moment som er til hinder for en rask og god saksbehandling.

Da NAV ble opprettet var det mye snakk om at nå skulle brukerne få én dør inn til alle tjenester og brukeropplevelsen skulle bli betydelig bedre enn tidligere. På bakgrunn av Helsetilsynets rapport, som vi har redegjort for tidligere, så heter den døren (ifølge kanalstrategien) i dag NAV Kontaktsenter. Den døren fungerer tilfredsstillende så lenge det dreier seg om statlige ytelser/tjenester.

Som vist i rapporten er det ikke tilfelle for de som har behov for de kommunale tjenestene, herunder er også den mest sårbare gruppen i NAV, brukere med bistand fra sosialtjenesten. NAV Kontaktsenter er en ordning som ikke fungerer for denne gruppen pga. at det er to styringslinjer med hvert sitt sett av lover, regler og restriksjoner. Her må vi konkludere med at kanalstrategien, som sier at «alle» henvendelser skal rutes gjennom NAV Kontaktsenter, ikke er positiv for det som er den mest ressursvake gruppen – brukere med bistand fra den kommunale delen av NAV.

Svarene i begge våre undersøkelser blant hovedtillitsvalgte og plasstillitsvalgte viser tydelig at det fortsatt er store utfordringer med hensyn til medbestemmelse, medvirkning og personalmessige konsekvenser på NAV-kontor mellom statlige og kommunalt ansatte. Vi ser liten utvikling på dette området fra vår forrige undersøkelse i 2012 og frem til vår nye undersøkelse i 2021. Ved enkelte NAV-kontor har ledelsen evnet å harmonisere lønn og ansattgoder på tvers av statlig og kommunal side. Det er så vidt vi vet ingen



som har forsøkt å gjøre noe på et overordnet nivå for å fjerne disse forskjellene.

Godt over halvparten av de spurte plasstillitsvalgte svarer at de ikke vet eller er usikre på om det blir vedtatt noe i partnerskapsmøter hvor tillitsvalgte skulle vært involvert. Her er derimot de hovedtillitsvalgte meget tydelig: 14 av 20 svarer et klart ja på at det blir gjort vedtak som tillitsvalgte skulle vært med på. Hovedtillitsvalgte i fylkene har ofte bedre oversikt og får saker fra de forskjellige enhetene når noe skjer. Dette er ikke slik intensjonen var ment da NAV ble opprettet – tillitsvalgte skulle bli holdt løpende informert og bli tatt med på råd og gi innspill i partnerskapet. Dahl-rapporten gir klare føringer for dette.

På den annen side ser vi ut fra vår undersøkelse blant de plasstillitsvalgte at det er store individuelle forskjeller i hvordan NAV-kontorene har organisert seg og i hvilken grad de benytter handlingsrommet som ligger til grunn for partnerskapsavtalen. Det ser vi tydelig i rapporten «*Mulighetsrommet i NAV-partnerskapet*». Hvordan NAV-kontoret har organisert seg og benytter sitt handlingsrom kan ha stor betydning for hvor store de personalmessige konsekvensene er og i hvilken grad det utgjør en utfordring for kontoret.

På bakgrunn av våre egne undersøkelser, tilgjengelig forskningsmateriale og et intervju med Knut Fossetøl (AFI) og Lars Inge Terum (OsloMet) foreslår arbeidsgruppen følgende tiltak for videre arbeid med partnerskapet i NAV og eventuelt en statliggjøring av NAV-kontorene:

- Det foretas en kartlegging av medbestemmelsen på NAV-kontor. Det er ikke gjort noe arbeid innen dette feltet siden NAV-reformens begynnelse.

Kartleggingen foreslås utført som et forskningsrådsprosjekt i regi av AFI. Dette kan for eksempel etableres som et samarbeidsprosjekt hvor et element er kartlegging av lover og tariffavtaler og et for partnerskap og konsekvenser for medvirkning og medbestemmelse i NAV.

- Herunder kan vi gjennomføre en pilot på hvordan man kan få aktivisert medbestemmelsesinstituttet og de ulike fagforeningene i NAV kan føre strategiske samtaler om hvordan medbestemmelsen skal ivaretas, hva man skal kreve innflytelse over. Konsekvenser av en eventuell statliggjøring kan også være en del av dette prosjektet.
- Brukerperspektivet til de med kommunale tjenester må ivaretas. Her må de to styringslinjene få klar beskjed om å komme med løsninger som ivaretar brukerne vi er satt til å hjelpe. Her må vi i NTL NAV jobbe opp mot både arbeidsgivere og politikere. Hvis dette ikke lar seg løse pga. taushetsplikt mm, så er det også en viktig del av debatten om en eventuell statliggjøring.



NTL NAV

Spørsmålet om hvorvidt NTL NAV fortsatt skal arbeide for statliggjøring av NAV-kontor foreslås overlatt til representantskapsmøtet å ta stilling til, i forbindelse med utarbeidelse av nytt *Prinsipp- og handlingsprogram for 2022-2024*.



## Vedlegg

### Spørreundersøkelse sendt til hovedtillitsvalgte i alle driftsenheter

Kartlegging – partnerskapet i NAV

Hensikten med partnerskapet i NAV er i siste instans at brukerne skal få en helhetlig innsats tilpasset den enkeltes behov, uavhengig av kommunal eller statlig inntektssikring – En dør.

1. Medfører partnerskapet i NAV etter din mening en merverdi for brukerne?

Ja / Nei - Utdyp

2. Medfører partnerskapet i NAV etter din mening en merverdi for de ansatte?

Ja / Nei - Utdyp

3. Har du erfart at det har blitt vedtatt noe i partnerskapsmøter hvor tillitsvalgte skulle vært involvert? Hvis ja, utdyp.

4. Hvordan oppleves informasjonsutvekslingen mellom kommunal og statlig oppfølging/ytelser?

5. Oppleves det merkbare personalmessige forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte når det gjelder lønn, seniordager, fridager, permisjon til kurs med mer? Hvilke? Og har dette innvirkning på arbeidsmiljøet?

### Spørreundersøkelse sendt til plasstillitsvalgte ved NAV-kontor i Arbeids- og tjenestelinjen

Kartlegging – partnerskapet i NAV

Hensikten med partnerskapet i NAV er i siste instans at brukerne skal få en helhetlig innsats tilpasset den enkeltes behov, uavhengig av kommunal eller statlig inntektssikring – én dør. Vi ønsker å vite hva du som plasstillitsvalgt for NTL NAV på et NAV-kontor har av erfaringer med partnerskapet og hvordan du opplever at det fungerer per i dag. Det tar ca 30 minutter å svare på denne undersøkelsen.

1. Medfører partnerskapet i NAV, etter din mening, at brukerne får bedre hjelp? Ja/Nei - Utdyp



2. Er det god informasjon om hva som skjer på kommunal side vedr. prosjekt, tiltak, ansettelse m.m.? Ja/nei – Utdyp

Ved etablering av NAV-kontor skal innholdet i Partnerskapsavtalen drøftes med de respektive organisasjonene før den inngås mellom stat og kommune. Dette skjer mellom fylkesdirektør i NAV og rådmann i den enkelte kommune. Ofte reforhandles disse avtalene årlig eller ved behov. I Dahl-rapporten, som omhandler etablering og drift av NAV-kontor, står det videre:

«Styringssignalene forutsettes m.a.o. iht. regelverket å være behandlet i aktuelt medbestemmelsesapparat hhv. før overlevering til NAV-leder, og etterpå i det lokale medbestemmelsesapparatet i NAV-kontoret som ledd i gjennomføringen»

3. Har du erfart at det blir vedtatt noe i partnerskapsmøter hvor tillitsvalgte skulle vært involvert? Hvis ja, utdyp.

4. Oppleveres det merkbare personalmessige forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte når det gjelder lønn, seniordager, fridager, permisjon til kurs med mer? Hvilke?

5. Har dette innvirkning på arbeidsmiljøet? Hvis Ja - Utdyp

6. Jobber du i en vertskommunemodell?

7. Hvis ja på spm. 6.: Har det ført til positive/negative endringer vedr. samarbeidet i partnerskapet? Utdyp.

## Kilder

*Dagens Perspektiv* den 12.03.2021, som omhandlet Fremskrittspartiets forslag til «skroting» av partnerskapsmodellen i NAV.

*Dagens Perspektiv* den 19.03.2021, hvor de andre partiene, både på høyre- og venstresiden, ytrer skepsis og motstand til FrP sitt forslag.

Intervju – møte mellom arbeidsgruppa og Terum/Fossestøl (Teams, 15.12.2021)

*Et NAV med muligheter* (Vågeng-utvalget, 2015)

*Etablering og drift av NAV-kontor* (Dahl-rapporten), (Hans I. Dahl, 2006)

Hei, og velkommen til NAV! Gjelder det økonomisk sosialhjelp, midlertidig botilbud eller andre sosiale tjenester, tast 1 (Helsetilsynet rapport nr. 5 2021)

Håndbok for etablering av NAV-kontor (Navet, 2007)

Mulighetsrommet i NAV-partnerskapet (NORCE-rapport, 2019)

NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet (Stortingsmelding 33, 2016)

NAV i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på NAV-kontorene (AFI-rapport, 2020:09)

*Om å sikre et helhetlig NAV* (Høringssvar fra FO – Representantforslag 8:105 S (2020-2021))

Partnerskapsavtale – mal (Navet, 2021)

Prinsipp- og handlingsprogram 2019-2022 ([www.ntlnav.no](http://www.ntlnav.no))

*Prosess og organisasjonsmessig læring* (VI-prosjektet, Saupstad bydel, Trondheim, Mari-Anne Øyhaugen 2005)

*Tvangsekteskap eller ekte kjærlighet* (NTL NAVs rapport om partnerskapet i NAV, 2012).

Utvikling av NAV-kontor – større handlingsrom og ansvar (NAV, 2017)

Veileder til partnerskapsavtalen (Navet)



NTL NAV



**NTL NAV**

**FAGFORENINGA - FOLKA SOM GA OSS HELG**