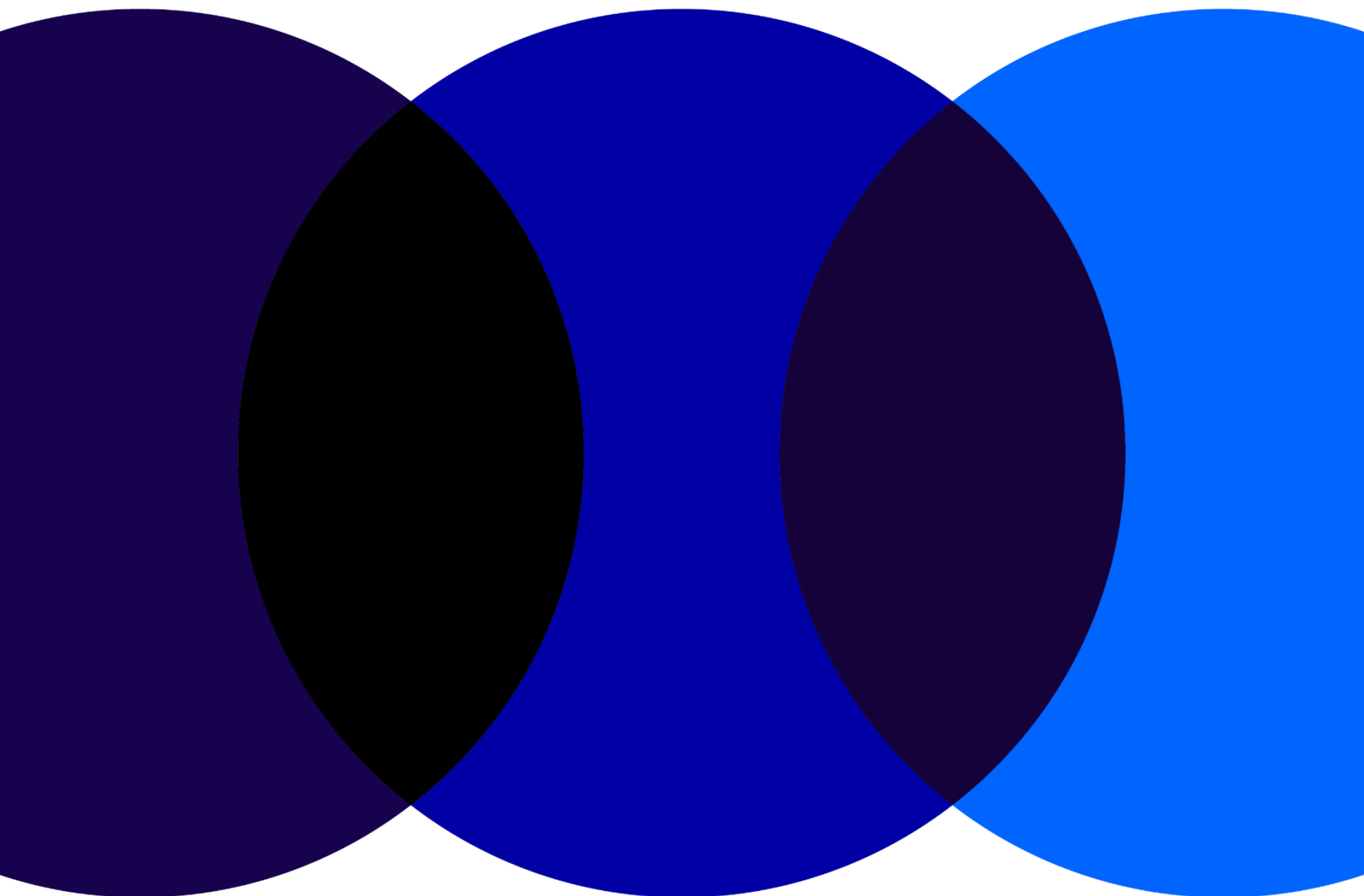




Evaluering av Nav-ombudsordningen

Rapport fra Oxford Research AS

Kunnskap for et bedre samfunn

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøkelser, analyser og evalueringer på tvers av fagområder og på en rekke tematiske felt, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferdsområdet, arbeidsmarkeds- og utdanningsområdet samt innen forsknings- og innovasjonssystemer.

Vi legger til rette for implementerings- og endringsprosesser basert på utfallet av utredningene og analysene våre.

Oxford Research AS ble etablert i Norge i 2004, og inngår i en rekke Oxford Research-selskaper. Selskapene har felles visjon og samarbeider der det gir merverdi for våre oppdragsgivere.

Vi er miljøfyrtårnsertifisert

Miljøfyrtårn er et anerkjent og effektivt verktøy for sertifisering og miljøledelse, og Norges mest brukte sertifikat for virksomheter som vil dokumentere sin miljøinnsats og vise samfunnsansvar. Som Miljøfyrtårn bidrar vi også til å oppnå flere av FNs bærekraftsmål.

Oxford Research AS

Østre Strandgate 12

4610 Kristiansand

Norge

(+47) 40 00 57 93

post@oxford.no www.oxford.no



The Venn-diagram is a stylistic representation of Oxford Research's efforts to combine competences in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

Oppdragsgiver

Agder fylkeskommune

Prosjektperiode

Desember 2024 – februar 2025

Prosjektteam

Senioranalytiker Iselin Bøge Rom

(prosjektleder)

Senioranalytiker André Olsen

Senioranalytiker og ph.d.-stipendiat Silje

Hjelmeland

Analytiker Marte Birkedal Austenå



Forord

Oxford Research har på oppdrag for Agder fylkeskommune evaluert Nav-ombudsordningen. Formålet med oppdraget har vært å vurdere mandatet og organiseringen av Nav-ombudet, i tråd med føringene i saksfremlegget ved opprettelsen av ombudet.

Oppdraget er gjennomført av senioranalytiker Iselin Bøge Rom, senioranalytiker André Olsen, senioranalytiker og doktorgradsstipendiat Silje Hjelmeland og analytiker Marte Birkedal Austenå.

Vi vil takke alle som har stilt til intervju og delt av sin kunnskap og erfaring. Takk også til vår kontaktperson i Agder fylkeskommune, Steinar Knutsen, personvernombudet og Nav-ombudet selv, for godt samarbeid i prosjektperioden.

Kristiansand, 07. februar 2025

Iselin Bøge Rom
Senioranalytiker og prosjektleder
Oxford Research AS

Sammendrag

Oxford Research har evaluert Nav-ombudsordningen på oppdrag fra Agder fylkeskommune. Formålet har vært å vurdere mandatet og organiseringen av ombudet, med fokus på effektivitet, tjenestekvalitet, tilgjengelighet, kommunikasjon, systemendringer og ombudets samarbeid med Nav og andre aktører. Evalueringen bygger på kvalitative intervjuer og dokumentanalyser.

Nav-ombudet i Agder, etablert i 2022, er det første av sitt slag i Norge. Ombudet bistår voksne brukere av Nav-tjenester med veiledning og rådgivning, men skal ikke drive klage- eller saksbehandling. Hovedmålet med ordningen er å styrke brukernes rettssikkerhet gjennom ubyråkratisk og brukervennlig veiledning.

Funn:

Nav-ombudet bisto i 163 saker i 2022, 219 saker i 2023, og 206 saker i 2024. De fleste sakene gjelder arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd. Mer konkret har det meste av bistanden omhandlet klager, formelle feil, forklaringer av saksgang og henvendelser om bistand i møter.

Både Nav-ombudet selv og brukerne vi har intervjuet, forteller om kort responstid. Brukere kommer i kontakt med Nav-ombudet via telefon og kontaktskjemaet på fylkeskommunens nettside. Ombudet møter også noen brukere fysisk. Ombudet har så langt hatt kapasitet til å håndtere alle henvendelser, men opplever ikke å ha noe ekstra kapasitet slik situasjonen er nå. Dette skyldes flere komplekse saker som krever tid til forberedelser, og at ombudet gjør stadig mer utadrettet virksomhet.

Gjennomgående beskrives Nav-ombudet som kompetent. Flere viser til at det er en styrke at han dekker hele Nav og fungerer som en nøytral part. Ordningen omtales som nyttig for brukere som strever med å navigere i Nav-systemet, og som har lave digitale ferdigheter. Det påpekes likevel at det kan være sårbart for et Nav-ombud å arbeide alene. Flere mener ordningen med fordel kunne vært styrket gjennom et større fagmiljø.

Brukerne vi har intervjuet forteller om ulike opplevelser med ombudet. Noen viser til dårlige opplevelser, andre gode. En rekke forhold kan imidlertid ha påvirket brukernes tilfredshet med ordningen, blant annet utfallet av saken deres.

Informantenes inntrykk av ordningens kjennskap, både i Nav-kontor og blant innbyggerne, er varierende. Fylkeskommunen informerer om ordningen på sine nettsider, men ordningen markedsføres ikke på lokale Nav-kontor. Ombudet bemerker viktigheten av hans arbeid for å gjøre ordningen kjent. Et dilemma som oppstår som følge av økt synlighet, for eksempel gjennom uttalelser fra ombudet i media, er at henvendelsene til ombudet som følge av dette øker i omfang, tidvis utover hans kapasitet.

Nav-ombudet er i kontakt med flere eksterne parter som del av sitt arbeid. Dette inkluderer Nav Agder, hans kontaktpersoner i Nav lokalt, statsforvalter, Nav Agders brukerutvalg, pasient- og brukerombudet og fylkeseldreombudet. I 2024 hadde Nav-ombudet 24 utadrettede oppdrag hos blant annet interesseorganisasjoner, kommunestyrer og arbeidsmarkedsbedrifter. Ombudet legger stor vekt på samarbeid med arbeidsmarkedsbedrifter og brukerorganisasjoner i sitt kommunikasjonsarbeid.

Flere informanter påpeker betydningen av å ha et tydelig mandat for ordningen. Likevel ytrer mange usikkerhet rundt ordningens mandat. Denne usikkerheten omhandler først og fremst i hvilken grad Nav-ombudet skal jobbe på systemnivå eller på individ/saks-nivå, og hvor langt ombudet skal gå i sin veiledning.

Vurderinger og anbefalinger:

Vi mener Nav-ombudet på flere områder etterlever sitt mandat. Vi anbefaler imidlertid at Nav-ombudets mandat forenkles og tydeliggjøres. Dette gjelder særlig punktene knyttet til ombudets bidrag i enkeltsaker kontra systemnivået, og hvor langt ombudets veilederrolle skal gå. Vi anbefaler videre at henvendelsene til ombudet loggføres mer utfyllende og systematisk, og at det legges til et punkt i mandatet om ombudets dialog med tredjeparter.

En ulempe med dagens organisering er at Nav-ombudet kun er én person. Dette skaper en åpenbar sårbarhet, både knyttet til tilgjengeligheten og kvaliteten på tjenesten, og betydning for brukernes rettsikkerhet. Denne sårbarheten taler for å inkludere flere personer i rollen.

Flere momenter spiller inn på vurderingene av ombudets organisering og arbeidsform. Man kan tenke seg to personer i 50 prosent stilling, flere personer i fulle stillinger (gitt at det er et behov), eller å integrere Nav-ombudet med fylkeskommunens øvrige ombudsordninger. Vurderingene må ses i lys av ombudets kapasitet opp mot pågangen på tjenesten, og innbyggernes kjennskap til ordningen. Dersom ordningen oppskaleres, mener vi Nav-kontorene burde benyttes mer aktivt for å øke kjennskapet til ordningen. Ved oppskalering vil vi også anbefale at det utformes noen kriterier for prioritering av brukere.

Uavhengig av ordningens form og omfang, er det avgjørende at fylkeskommunen følger opp Nav-ombudet på en god og systematisk måte. Det er viktig at man er omforente og klare på hva målet med Nav-ombudet er, og hvilken organisering og arbeidsform som er mest hensiktsmessig. Vi anbefaler også at fylkeskommunen i større grad undersøker resultatene av ombudets arbeid, i form av årlige målinger av brukertilfredshet.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Om Nav-ombudsordningen	1
2. Metode	3
2.1 Gjennomgang av dokumenter og statistikk	3
2.2 Kvalitative intervjuer	3
2.3 Vurdering av datagrunnlaget	3
3. Funn fra evalueringen	5
3.1 Effektivitet, tilgjengelighet og ressurser	5
3.2 Kvalitet på tjenestene og måloppnåelse	6
3.3 Kommunikasjon og informasjon	9
3.4 Systemendringer	10
3.5 Samarbeid med Nav og andre aktører	11
4. Vurderinger og anbefalinger	14
4.1 Mandat	14
4.2 Organisering og arbeidsform	16
4.3 Hovedkonklusjon	18
Litteraturliste	20

1. Innledning

Oxford Research har gjennomført en evaluering av Nav-ombudsordningen i Agder fylkeskommune. Formålet med oppdraget har vært å vurdere mandatet til og organiseringen av Nav-ombudet. Oppdragets problemstillinger er omfattende og inkluderer effektivitet og måloppnåelse, kvalitet på tjenestene, tilgjengelighet og ressurser, kommunikasjon og informasjon samt samarbeid med Nav og andre aktører. Evalueringen identifiserer også mulige forbedrings- og utviklingsområder, og gir anbefalinger til endringer i ombudets mandat og arbeidsform. Oppdraget har imidlertid begrensede rammer og bygger primært på kvalitative intervjuer med aktører som på ulike måter har kjennskap til ordningen. I tillegg inngår relevante dokumenter og statistikk utarbeidet av Nav-ombudet.

Rapporten er bygd opp på følgende måte: Kapittel 1 gir bakgrunnsinformasjon for Nav-ombudsordningen. Kapittel 2 redegjør for metode og vurdering av datagrunnlaget for evalueringen. Kapittel 3 presenterer funn fra intervjuer, dokumenter og relevant statistikk for å belyse oppdragets problemstillinger. I kapittel 4 presenterer vi overordnede vurderinger og gir noen anbefalinger.

1.1 Om Nav-ombudsordningen

Nav-ombudet i Agder har vært operativt siden 1. januar 2022. Agder er den første fylkeskommunen i landet som har etablert et Nav-ombud. Mandatet for Nav-ombudet i Agder fylkeskommune er presentert i tekstboksen under:

Nav-ombudets mandat

Nav-ombudet bistår primært voksne over 18 år. Nav-ombudet er ombud for både den kommunale og statlige delen av Nav, og skal gi råd og veiledning innenfor alle de tjenester Nav har ansvar for. Hovedfokus for Nav-ombudet er å gi veiledning til brukere av Nav-kontorene. Nav-ombudet skal primært veilede brukere og i mindre grad bistå i enkeltsaker i form av klage og saksbehandling. Nav-ombudet skal føre oversikt over alle henvendelser og utarbeide statistikk.

- Ombudet skal være ubyråkratisk og brukervennlig.
- Ombudet skal være faglig uavhengig og upartisk.
- Ombudet skal ikke overta veiledningsplikten eller andre plikter etter forvaltningsloven som påhviler Nav og Trygderetten.
- Ombudet skal ikke overta saks- eller klagebehandlingen på vegne av Nav eller Trygderetten.
- Ombudet skal dekke alle ytelsesområdene i Nav, både den kommunale og statlige delen av Nav.
- Ombudet tar imot informasjon om opplevelser brukere har hatt i møte med Nav
- Ombudet avklarer og svarer på generelle spørsmål om Nav tjenester.
- Ombudet gir råd og veiledning om rettigheter.
- Ombudet informerer om fremgangsmåte ved søknad og klage og informerer om hvor man kan henvende seg videre
- Ombudet er underlagt forvaltningsloven og forvaltningsrettslige prinsipper. Det innebærer blant annet at ombudet har en veiledningsplikt. Videre har ombudet taushetsplikt.
- Ombudet kan på eget initiativ uttale seg til offentligheten om generelle forhold som ikke er underlagt taushetsplikt.

Kilde: Agder fylkeskommune (2022)

Nav-ombudsordningen ble iverksatt som følge av et fylkesvedtak datert 18.12.2019. Det fremgår av saksprotokollen at «*Fylkestinget ønsker å etablere et Nav-ombud. Fylkesrådmannen utarbeider en sak med organisering og mandat*» (Agder fylkeskommune, 2019). Bakgrunnen for vedtaket var et innspill fra fylkestingsrepresentant Ingebjørg Godskesen fra Pensjonistpartiet i budsjettet for 2020.

Begrunnelsen inkluderte blant annet Nav-skandalen og at mange brukere har behov for veiledning for å forstå Nav-systemet og de ulike tjenestene Nav tilbyr. Brukernes behov går langt utover manglende digitale ferdigheter; mange trenger også hjelp med språk og byråkrati, og befinner seg ofte i vanskelige livssituasjoner.

Personer som mottar tjenester fra Nav-ombudsordningen, utgjør en sammensatt brukergruppe. De har ulike former for inntektssikring og kan motta kommunale tjenester eller statlige ytelser fra Nav, ofte med skiftende behov mellom begge tjenesteområder. Videre kjennetegnes brukerne av kombinasjoner av lave formelle kvalifikasjoner, begrenset arbeidserfaring, helseutfordringer, svake norskferdigheter, manglende digitale ferdigheter samt omsorgsforpliktelser og/eller sosiale utfordringer. Dette gjør dem også til en viktig målgruppe for inkluderingsarbeid (NOU 2021: 2).

Navs Personbrukerundersøkelse (2024a) fremhever at det gjensidige forholdet og ivaretagelse av rettigheter, er av betydning for tilliten mellom bruker og Nav. Dette er spesielt viktig i brukermøter ved uenigheter i behovsbeskrivelser. Kvaliteten på begrunnelsen for vedtak er ofte avgjørende for om brukere klager. Svake og mangelfulle begrunnelser øker klagehyppigheten. Resultatene viser at brukere med lav tillit er mer sårbare og avhengige av Navs tjenester. Dette samsvarer med andre kartlegginger som viser at ressurssvake brukere trenger mer bistand fra Nav for å få ivaretatt sine rettigheter (Nav, 2024a, s. 37).

En viktig målsetting med Nav-ombudsordningen er å reelt styrke rettsikkerheten for bruker av Navs tjenester, uten at det innebærer en ytterligere byråkratisering som oppleves som en flaskehals for brukerne (Innst, 2019-2020). Navs virksomhetsstrategi frem mot 2030 vektlegger at saksbehandlingen skal være pålitelig, at brukeren skal ha innsikt i egen sak og at utfallet av saken er lett å forstå (Nav, 2024b). Selv om flertallet av dem som mottar tjenester fra Nav føler seg godt ivaretatt, har mange brukere fremdeles behov for hjelp til å tolke informasjon fra offentlige myndigheter. Det kan være vanskelig å forstå både språk og navigasjon, og mange foretrekker direkte kontakt med Nav (Nav, 2024a). Nav-ombudsordningen i Agder er ett virkemiddel som kan bidra til å imøtekomme disse utfordringene.

2. Metode

Datagrunnlaget for denne evalueringen består av gjennomgang av dokumenter og statistikk, og kvalitative intervjuer med sentrale aktører og brukere av Nav-ombudsordningen.

2.1 Gjennomgang av dokumenter og statistikk

I dokumentgjennomgangen har vi gjennomgått følgende dokumenter:

- Nav-ombudets årsrapporter for 2022, 2023 og 2024 (utkast)
- Dokumenter fra fylkestingets behandling av opprettelsen av Nav-ombud
- Mandatet for Nav-ombudet i Agder

I forbindelse med evalueringen har vi også gjennomgått anonymisert statistikk som Nav-ombudet har ført over sin kontakt med brukere. Statistikken er mangelfull og mangler konkrete kategorier. Prosjektteamet i Oxford Research har derfor gjennomgått og kategorisert den anonymiserte statistikken vi har fått oversendt. Statistikken har gitt innblikk i hva slags saker Nav-ombudet bistår i, men gir ikke informasjon om saksutfall eller brukers opplevelser av bistanden. Statistikken har derfor i liten grad bidratt til å besvare oppdragets problemstillinger.

2.2 Kvalitative intervjuer

Vi har gjennomført ti kvalitative intervjuer med sentrale samarbeidspartnere og Nav-ombudet. Informantene inkluderer representanter fra Nav, fylkeskommunen, politikere, Statsforvalteren i Agder, et annet ombud og en representant fra en arbeidsmarkedsbedrift. Videre er Nav-ombudet intervjuet på to ulike tidspunkt i prosjektgjennomføringen; innledningsvis og avslutningsvis. Formålet med intervjuene har vært å samle inn synspunkter, refleksjoner og perspektiver på ordningen fra et bredt spekter av aktører. Intervjuene ble gjennomført ved hjelp av semistrukturert intervjuguide over Teams. Intervjuene med Nav-ombudet ble gjennomført fysisk.

Vi har også gjennomført intervjuer med fem brukere som har hatt kontakt med Nav-ombudet. Personvernombudet i Oxford Research har hatt dialog med personvernombudet i Agder fylkeskommune for å utarbeide en fremgangsmåte for rekruttering av brukere. Brukerne ble rekruttert ved at vi valgte ut tilfeldige saksnumre fra den anonymiserte statistikken vi fikk oversendt fra Nav-ombudet. Nav-ombudet tok deretter kontakt med brukerne med de aktuelle saksnummerne, og ba om samtykke fra de aktuelle brukerne til å oversende kontaktinformasjon til Oxford Research. Videre tok Oxford Research kontakt med brukerne som samtykket til oversending av kontaktinformasjon og ga dem mer informasjon om hva prosjektet og eventuell deltakelse på intervju innebar. De brukerne som samtykket til å delta i intervju ble intervjuet med semistrukturert intervjuguide over telefon. Formålet med intervjuene var å kartlegge brukernes erfaringer med Nav-ombudet og bistanden de fikk.

2.3 Vurdering av datagrunnlaget

Evalueringen av Nav-ombudsordningen er et annerledes oppdrag, som har bydd på noen metodiske utfordringer. Disse knytter seg til at ordningen er relativt ny, og med begrenset sammenligningsgrunnlag, da det per i dag ikke finnes tilsvarende ordninger i andre fylker. Videre

består ombudet kun av én person. De andre informantene i oppdraget har begrenset kjennskap til ordningen, og kun ombudet selv og brukerne har førstehåndskunnskap rettet mot flere av oppdragets problemstillinger. Vi har derfor ikke hatt mulighet til å belyse alle problemstillingene fra flere, og ulike perspektiver. Dette gir noen metodiske svakheter. At ombudet kun er én person gir også noen etiske utfordringer rundt framstillingen av data. Det samme gjelder for framstillingen av brukerdata, da oppdraget kun har Agder som nedslagsfelt. Det er viktig å bevare brukernes anonymitet. Videre har statistikken utformet av ombudet selv, ikke vært tenkt som grunnlag for en evaluering. Dette gir noen svakheter i datamaterialet.

Brukerne som er intervjuet har snakket med ombudet på ulike tidspunkt. Det er derfor ingen garanti for at alle husker samtalen like godt. Videre kan det tenkes at brukerne strever med å skille Nav-ombudet fra Nav for øvrig. Ved bistand i klage- og ankesaker, kan det være at brukernes tilfredshet påvirkes av hvordan saken endte. Vi har i intervjuene vært nøye på å skille erfaringer med Nav-ombudet fra brukernes generelle erfaringer med Nav. Vår oppfatning er at brukerne har hatt denne forskjellen klart for seg. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at det er få brukere som er intervjuet. Selv om intervjuene har fanget opp et meningsmangfold, er deres synspunkter ikke nødvendigvis representative for hele brukergruppen.

3. Funn fra evalueringen

I dette kapittelet presenteres funn fra intervjuer, dokumenter og relevant statistikk knyttet til Nav-ombudsordningen i Agder. Strukturen med underkapitler er basert på problemstillingene formulert i utlysningen. Vi har imidlertid valgt å gjøre enkelte justeringer i omtalen av problemstillingene for å sikre bedre flyt. Dette innebærer at enkelte problemstillinger har fått en annen tittel enn slik de opprinnelig er formulert i utlysningen, som skisserer følgende:

- **Effektivitet og måloppnåelse:** Vurder ombudets effektivitet i å oppnå sine mål og oppfylle sitt mandat. Dette kan inkludere evaluering av antall saker behandlet, responstid, grad av løsning av problemer og effekt av ombudets innsats.
- **Kvalitet på tjenestene:** Evaluer kvaliteten på tjenestene som tilbys av Nav-ombudet, inkludert faglig kompetanse, effektivitet og relevans for brukernes behov.
- **Tilgjengelighet og tilgjengelige ressurser:** Vurder ombudets tilgjengelighet for publikum, herunder åpningstider, respons på henvendelser og tilgjengelige ressurser for å møte behovene til de som trenger støtte fra ombudet.
- **Kommunikasjon og informasjon:** Vurder kvaliteten på ombudets kommunikasjon og informasjon til publikum, herunder tilgjengelighet av informasjon om tjenester, rettigheter og plikter, samt klarhet og nøyaktighet i kommunikasjonen.
- **Systemendringer:** I hvilken grad kan kjennskap til enkelthistorier og -saker bli brukt av ombudet til å få til systemendringer? Vurder hvilke resultater og endringer ombudsrollen har bidratt med i måten tjenestene leveres eller saker vurderes.
- **Samarbeid med Nav og andre aktører:** Vurder ombudets evne til å samarbeide konstruktivt med Nav og andre relevante aktører som er listet opp som aktører over.

3.1 Effektivitet, tilgjengelighet og ressurser

I dette delkapittelet presenteres funn som belyser ombudets effektivitet, tilgjengelighet og ressurser. I dette inngår tilgjengelighet for publikum, antall behandlede saker og responstid, kjennetegn ved sakene og prioritering av brukere. En vurdering av mandatet, med tilhørende empiri presenteres i kapittel 4.1.

Nav-ombudet har siden starten av 2022 holdt oversikt over antall henvendelser. Disse årlige saksoversiktene har blant annet blitt brukt til å utarbeide årsrapporter til fylkestinget. I saksoversikten kommer det frem at Nav-ombudet bisto i 163 saker i 2022 og 219 saker i 2023. Saksoversikten for 2024 viser at Nav-ombudet bisto i 206 saker, hvorav 36 av henvendelsene kom fra utenfor Agder. I intervju forteller ombudet at han det første året (2022) besvarte alle henvendelser. Ifølge ombudet var sakene utenfor Agder kjennetegnet av at de ofte hadde kommet lenger i systemet, og at det typisk dreide seg om saker der det ikke var mer Nav kunne gjøre. I årsrapporten fra 2023 fremkommer det at Nav-ombudet mottok 57 henvendelser utenfor Agder. Det presiseres både i årsrapporten for 2024 og i intervju at ombudet ikke lenger har kapasitet til å bistå personer utenfor fylket, men prøver å tipse om andre mulige hjelpere som for eksempel kommunale ombud og stiftelser (Agder fylkeskommune, 2024, s. 10). I 2024 var det 69 henvendelser fra Kristiansand, 25 fra Arendal og 18 fra Grimstad. Ellers fordeler sakene seg over resten av fylket.

Nav-ansatte og representanter fra fylkeskommunen forteller at de ikke har nok kjennskap til Nav-ombudets tjenester til å kunne ta stilling til ombudets tilgjengelighet for brukere, kapasitet og hvilke ressurser ombudet har tilgjengelig. Flere informanter påpeker imidlertid at det er en styrke ved ordningen at ombudet er ubyråkratisk og brukervennlig. I dette ligger det at brukerne enkelt kan komme i kontakt med Nav-ombudet via telefon og kontaktskjema på fylkeskommunens nettsider.

De fleste brukerne vi har intervjuet forteller om kort responstid fra de tok kontakt med Nav-ombudet til de fikk bistand. Brukere kommer i kontakt med Nav-ombudet gjennom telefon mellom klokka 08:00 og 15:30 på hverdager, og via kontaktskjemaet på fylkeskommunens nettside. I årsrapportene skriver Nav-ombudet at han ved ferieavvikling har hatt utfordringer med at brukere ringer på privattelefonen og tar kontakt med ham gjennom sosiale medier. I 2024 satt han derfor jobbtelefonen sin over til sentralbordet i fylkeskommunen (Agder fylkeskommune, 2023; 2024; upublisert).

Årsrapportene viser at de fleste av sakene gjelder arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd, og serviceklager. Vår egen gjennomgang av ombudets behandlede saker gjennom årene viser at flesteparten av sakene gjelder uføretrygd, AAP, stønad til enslige forsørgere og foreldrepenger. Mer konkret har det meste av bistanden omhandlet klager, formelle feil, forklaringer av saksgang og henvendelser om bistand i møter.

På spørsmål om det er noen tjenester eller brukergrupper som må nedprioriteres forteller ombudet at det så langt har vært mulig å svare på henvendelser fra alle som tar kontakt i Agder. Noen brukere møter ombudet fysisk. Det begrunnes med at ordningen ikke er en akutt tjeneste og at ombudet kan sette av oppfølgingstidspunkter basert på ledige tidsrom i kalenderen. Videre trekkes det frem at flere av dem som tar kontakt med ombudet ber om bistand i saker der det er liten sjanse for å få til endringer. I slike saker er bistanden ofte rettet mot å fortolke og forklare utfallet av en sak. Flere av sakene er komplekse og krever at ombudet setter av tid til forberedelser og gjennomgang av relevant informasjon på området som kan hjelpe med å opplyse saken. Ombudet henvender seg til frivillige organisasjoner for å bedre kunne opplyse enkeltsaker han bistår med, men blir også kontaktet av organisasjonene for å hjelpe dem med å bistå sine brukere. Aktuelle tredjeparter kan være Gatejuristen i regi av Kirkens Bymisjon, Nav, andre ombud og andre frivillige organisasjoner. Ombudet opplever ikke at han har kapasitet til å bistå i flere saker enn i dag. Dette ser han opp mot at flere av sakene er komplekse og at Nav-ombudet kun er én person.

3.2 Kvalitet på tjenestene og måloppnåelse

I dette underkapitlet besvares problemstillingene rettet mot tjenestens kvalitet og måloppnåelse, herunder ombudets kompetanse og relevansen og effekten opp mot brukernes behov.

3.2.1 Ombudets kompetanse

Gjennomgående beskrives Nav-ombudet som kompetent. Det omtales som en styrke at han dekker hele Nav. I en innledende fase var det likevel diskutert hvorvidt man skulle gjøre avgrensninger med tanke på at mandatet innbefatter alle Navs tjenester (både de kommunale og statlige). En informant fra Nav Agder, som ga innspill til mandatet, forklarer at mandatet favner bredt, og at de anså dette som naturlig. Det påpekes at det ville vært utfordrende å veilede kun på statlige eller kommunale områder, eller på enkelte fagområder, da dette kunne utelukke enkelte brukergrupper.

Ifølge representanten fra Nav Agder bør Nav-ombudet ha forståelse for Nav som organisasjon og kunne orientere seg i rettighetene knyttet til de ulike ordningen og tjenestene. Informanten påpeker at det ikke er realistisk eller en del av mandatet å forvente at et Nav-ombud skal ha detaljert kompetanse på alle fagområder i Nav (selv om mandatet tilsier dette), men at det er viktig med tilstrekkelig forståelse for de ulike tjenesten for å kunne gi best mulig veiledning og hjelp til den enkelte. Selv om det har blitt tilgjengeliggjort mye informasjon rettet mot brukerne på Navs nettsider de senere årene, kan det fortsatt være krevende for mange å bruke disse verktøyene effektivt. Ombudet bør derfor fokusere på å veilede brukerne i hvordan de kan navigere i systemet og få tilgang til nødvendige tjenester, uten å gå over i saksbehandling, mener informanten.

Et Nav-ombud vil vanskelig kunne kvalitetssikre kompetansen til å ha fagkunnskap på alle disse områdene, men bør ha kjennskap og forståelse både til organisasjonen og de ulike fagområdene og tjenestene. Den dialogen Nav har med Nav-ombudet gir oss viktig innsikt i utfordringene enkeltpersoner har opplevd i møte med Nav.

- Representant Nav Agder

Videre trekker flere informanter frem viktigheten av at Nav-ombudet har kompetanse innen samhandling og veiledning av mennesker. Menneskemøtene står sentralt i ombudets arbeid. Det er derfor avgjørende at ombudet har gode ferdigheter i å håndtere disse.

Nav-ombudet opplever gjennomgående å ha tilstrekkelig kompetanse, men nevner at økonomisk rådgivning er et fagområde han selv føler seg mindre kvalifisert til å gi råd om. I samtaler med brukere som ønsker bistand i slike saker, er ombudet tydelig på at dette ligger utenfor mandatet for ordningen. Ombudet har tidligere bedt om kurs og utdanning innen økonomisk rådgivning, men ledelsen besluttet at ombudet ikke skulle veilede inngående på dette området. Videre forteller ombudet at han er forsiktig med å gi bistand utover de områdene Nav Kontaktsenter kan svare på. I intervjuet viser ombudet også til mandatet, og formuleringen om at Nav-ombudet skal rådgi. Det trekkes også frem at ombudet sjeldent kjenner hele saken, og at det er flere unntaksmuligheter som krever grundigere undersøkelser. I slike tilfeller råder ombudet gjerne brukerne til å kontakte andre deler av Nav eller relevante eksterne aktører, som for eksempel en jurist, Gjeldsoffer-Alliansen eller banken.

Flere informanter påpeker at det kan være sårbart for et Nav-ombud å arbeide alene. Det fremheves at ordningen kunne vært styrket med et større fagmiljø, noe som også vil kunne bidra til videreutvikling av rollen. En politiker forteller i intervju at enkelte politiske partier foreslo opprettelse av to stillinger som Nav-ombud. Hovedargumentet var at ombudet blir ensomt i møte med Navs omfattende saksfelt. Enkelte peker også på at ordningens suksess i stor grad avhenger av personen som innehar stillingen:

Jeg tror suksessen hos oss skyldes at vi har fått inn en person i rollen med bred erfaring fra Nav. Nav-ombudet klarer å omsette denne erfaringen til god veiledning for brukerne. Dette er nok et av suksesskriteriene – at vi har en med den nødvendige erfaringen.

- Politiker

3.2.2 Måloppnåelse

Informanter beskriver det som en styrke ved ordningen at Nav-ombudet fungerer som en nøytral part. De tror dette gjør at brukerne kanskje er litt mer uredde for å ta uforpliktende kontakt. En representant fra statsforvalteren trekker frem i intervju at det er en styrke at Nav-ombudet kan møte brukerne ansikt til ansikt, og ikke bare snakke med dem over telefon eller gjennom skriftlig kommunikasjon. Dette møter et behov i målgruppen, bemerker informantene. Nav-ombudet forteller at han også har vært med brukere på møter ved Nav-kontorene.

Informanter bemerker videre at en av ordningens klare styrker er at den hjelper brukere som synes det er utfordrende å etablere eller opprettholde dialog med Nav. Selv om de fleste brukerne som Nav-ombudet bistår allerede har vært i kontakt med lokale Nav-kontor, påpeker en informant ved Nav Agder at ordningen kan fungerer som et virkemiddel for å nå personer som kanskje ikke har vurdert å kontakte Nav, men som befinner seg i krevende livssituasjoner. Nav-ombudet oppleves derfor å ha en nøkkelrolle i å hjelpe brukere med å få tilgang til nødvendige tjenester. En bruker beskriver et møte med Nav-ombudet slik:

Nav-ombudet var behagelig, og vi fikk lagt frem våre problemer. Han forklarte hvordan vi skulle utforme klagen. Vi møtte en person som hadde forståelse for situasjonen og som hadde interesse for å gjøre noe med det. Han brukte mer tid enn jeg ville gjort. Det var den roen [vi] trengte.

- Bruker

Brukerne forteller imidlertid om varierende grad av tilfredshet og løsning fra Nav-ombudet på deres utfordringer. Én bruker forteller at vedkommende fikk god hjelp fra Nav-ombudet i forbindelse med utforming av en klage. Brukeren hadde tidligere klaget på avslag på AAP én gang før brukeren tok kontakt med Nav-ombudet. I møte med Nav-ombudet fikk brukeren hjelp til å justere klagen sin, og saken endte med at Nav innvilget søknaden om AAP. En annen bruker forteller at vedkommende fikk bistand til å hjelpe et familiemedlem med å søke om uføretrygd og sende serviceklage til Nav. Brukeren var veldig fornøyd med bistanden fra Nav-ombudet som pågikk over noen måneder.

Andre brukere har hatt dårlige opplevelser i møte med Nav-ombudet. Én bruker forteller at hen ikke opplevde å bli forstått av Nav-ombudet og at brukeren «kunne spart seg for ydmykelsen» ved å ta kontakt med Nav-ombudet. Brukeren kunne ønske seg å bli møtt med «mer medmenneskelighet og forståelse». En annen bruker forteller at vedkommende opplevde at Nav-ombudet var en observatør i møtet med Nav, i stedet for å bidra til å løse problemet. I begge disse sakene forteller brukerne at problemene deres ikke ble løst etter å ha fått bistand fra Nav-ombudet. Dette kan tenkes å ha spilt inn på opplevelsen (jf. kap. 2.3).

Brukerne forteller at de raskt fikk kontakt med Nav-ombudet (jf. kap. 3.1), men flere trekker frem at de kunne ønske seg mer oppfølging fra ombudet i etterkant av bistanden – for eksempel at Nav-ombudet tok kontakt i etterkant for å høre om utfallet av saken deres.

3.3 Kommunikasjon og informasjon

I dette underkapitlet besvares problemstillingen om kvaliteten på ombudets kommunikasjon og informasjon til publikum, herunder tilgjengelighet av informasjon om tjenester, rettigheter og plikter, samt klarhet og nøyaktighet i kommunikasjonen.

En viktig del av jobben til Nav-ombudet er ifølge ham selv å gjøre ordningen kjent. Derfor har ombudet stilt aktivt opp i lokalaviser og andre medier. Et dilemma som oppstår som følge av økt synlighet er imidlertid at ombudet som oftest blir kontaktet i etterkant av medieomtalen. På den ene siden er dette positivt for å komme i posisjon til å bistå brukere. På den annen side dreier kontakten seg ofte om komplekse saker som det ikke er mulig for Nav-ombudet å håndtere. Ombudet forteller at dette har resultert i en beslutning om å begrense medieopptredener.

Det er også en måte å beskytte meg selv på. Dersom jeg reklamerer mye for ordningen så er ikke ett Nav-ombud nok.

- Nav-ombud

I saksoversikten til Nav-ombudet kommer det frem at han i 2024 hadde 24 utadrettede oppdrag hos blant annet interesseorganisasjoner, kommunestyrer og arbeidsmarkedsbedrifter (Agder fylkeskommune, upublisert). Flere informanter forteller at de er fornøyde med at Nav-ombudet har informert om sine tjenester til blant annet medlemmer av ulike interesseorganisasjoner. Videre er vi kjent med at flere interesseorganisasjoner og arbeidsmarkedsbedrifter tar kontakt med Nav-ombudet på vegne av brukere, eller tipser brukere om å selv ta kontakt. Nav-ombudet deltok også i en debatt i regi av ME-foreningen under Arendalsuka i august (Agder fylkeskommune, upublisert).

Nav-ombudet legger også stor vekt på samarbeid med arbeidsmarkedsbedrifter og brukerorganisasjoner i sitt kommunikasjonsarbeid. Dette arbeidet har en forebyggende dimensjon, da ombudet i større grad kommer i kontakt med brukere som er i et tidlig stadium av prosessen med Nav. Dette øker sjansen for å nå ut til brukerne på et tidligere tidspunkt. Videre fremheves det at disse brukerne ofte trenger bistand, spesielt i tilfeller der Nav-kontoret gir en anbefaling, men hvor det er Nav Arbeid og Ytelser (NAY) som tar den endelige beslutningen om rett til ytelsen. Når NAY avslår et forslag fra Nav-kontoret, kan det være utfordrende for brukerne å forstå beslutningen og den medfølgende informasjonen. Dette gjelder spesielt saker som omhandler AAP og uføretrygd.

Nav-ombudet fremhever at Agder fylkeskommune har bistått i kommunikasjonsarbeidet, blant annet ved å øke synligheten om ordningen på fylkeskommunens nettsider. Nav-ombudet foreslo å endre tittelen fra «Nav-ombud» til «Nav-ombudet i Agder» for å redusere antall henvendelser fra personer utenfor Agder. Ifølge saksoversikten for 2024, kom som nevnt 36 henvendelser dette året fra personer utenfor fylket. På fylkeskommunens nettside finnes et kontaktskjema med navn og telefonnummer til Nav-ombudet. Ombudet understreker at det skal være ubyråkratisk og enkelt for brukere å ta kontakt. Dette knyttes blant annet til at mange av brukerne har mangelfulle digitale ferdigheter. Derfor er skjemaet utformet så enkelt som mulig. Nav-ombudet rapporterer til fylkestinget gjennom årsrapporter. Årsrapporten for 2023 er også tilgjengelige for alle gjennom nettsidene til Agder fylkeskommune (Agder fylkeskommune, u. å.).

Da stillingen til Nav-ombudet var nyopprettet utarbeidet han brosjyrer som informerer om ordningen. Han ba sin kontaktperson i Nav om å få legge ut brosjyrene på Nav-kontorene i fylket, men fikk beskjed om at det ikke var ønskelig fra Nav sin side. Videre forteller Nav-ombudet i intervju at han i ettertid er glad for at det ikke ble distribuert brosjyrer på Nav-kontorer fordi han tror det ville medført flere henvendelser enn han har kapasitet til å håndtere.

Ifølge representanten ved Nav Agder, er inntrykket at ordningen er relativt godt kjent i Nav, til tross for at den er forholdsvis ny. Nav-ombudet har deltatt i ledermøter ved Nav-kontor for å presentere seg og gjøre tjenesten kjent. Han har også vært invitert til ulike møter der det deles informasjon om både Nav-ombudets og Navs arbeid, ifølge informanten. Samtidig forteller andre informanter at det likevel har tatt tid før Nav-kontorene forstod hva ordningen innebærer. I intervju med Nav-leder ved ett Nav-kontor fremkommer det at vedkommende ble kjent med ordningen etter at ombudet orienterte om den i ledermøte kort tid etter at den ble innført. Nav-lederen forteller at det i ettertid ble gjennomført et møte internt ved kontoret for å orientere ansatte om ordningen. Informanten er ikke kjent med at det har vært noen form for samarbeid mellom Nav-kontoret og Nav-ombudet. Det trekkes også frem at det har vært utskiftninger blant veiledere internt, og at nyansatte trolig ikke har kjennskap til ordningen. En representant fra et annet Nav-kontor forteller at alle ansatte har blitt informert om ordningen, men at det ikke er gjort noe arbeid for å vedlikeholde denne kjennskapen og bevisstheten,

Nav-ansatte påpeker at Nav og Nav-ombudet har et felles oppdrag, og trekker derfor fram viktigheten av at de sammen skal gi gode tjenester. Det skal oppleves positivt for brukerne å ha kontakt med Nav. I den forbindelse understrekes betydningen av at hele organisasjonen forstår Nav-ombudets rolle og mandat. I denne sammenheng pekes det på at nyansatte også burde få informasjon om ordningen.

Flere brukere uttrykker at de skulle ønske ordningen var bedre kjent. Brukerne forteller at de ble kjent med Nav-ombudsordningen ved tilfeldigheter. Noen hadde lest om ordningen i avisen, mens andre fikk høre om ordningen fra bekjente.

3.4 Systemendringer

I det følgende besvares problemstillingen om i hvilken grad kjennskap til enkelthistorier og -saker blir brukt av ombudet til å få til systemendringer. Vi har ikke nok data til å vurdere hvilke resultater og endringer ombudsrollen har bidratt med i måten tjenestene i Nav leveres eller saker vurderes. Dataen sier noe om dagens praksis og antakelser knyttet til sannsynligheten for å få til systemendringer som følge av ombudets arbeid.

I intervjuene fremkommer det at flere informanter er usikre på ordningens mandat. Denne usikkerheten omhandler først og fremst i hvilken grad Nav-ombudet skal jobbe på systemnivå eller på individ/saks-nivå. Én informant mener ombudet først og fremst burde arbeide på systemnivå. Inntrykket er imidlertid at ombudet i størst grad involverer seg i enkeltsaker. Informanten forteller at hen ikke har inngående kjennskap til hva som står i mandatet for ordningen, og dermed uttaler seg på et mer generelt grunnlag om hvordan et slikt mandat burde vært innrettet. I den forbindelse trekkes det frem at arbeid på systemnivå kan ha større effekt, selv om det kanskje kan oppleves som mer meningsfullt for et Nav-ombud å bistå i enkeltsaker. Informanten tar til orde for å endre mandatet:

Dersom ombudsordningen skal fortsette, bør mandatet endres. En enkelt stilling kan ikke utgjøre en betydelig forskjell hvis den skal arbeide med enkeltindivider. For å forsvare ordningen, må man først og fremst bruke enkeltsaker til å endre systemet. Å se til hvordan barneombudet har brukt enkeltsaker for å belyse barns oppvekstvilkår og barns møte med «systemene», skole osv., vil være en god idé.

- Representant fra fylkeskommunen

Flere informanter påpeker betydningen av å ha et tydelig mandat for ordningen. I tillegg trekkes det frem at det må være klart fra politikernes side hva de ønsker at en slik ordning skal bidra til. Enkelte påpeker at politikerne er opptatt av enkeltsaker- og historier, men at det i større grad burde rettes fokus mot hvordan enkeltsaker kan bidra til systemendringer. I diskusjonen om ordningens mandat var det også delte meninger om hvorvidt ombudet primært skulle orientere seg om enkeltsaker kontra systemnivået.

Å få til systemendringer som følge av ombudets arbeid trekkes av flere informanter frem som en krevende oppgave. En informant forteller i intervju at Nav Agder arbeider med å innhente brukerstemmer i deres kontinuerlige utviklingsarbeid. Nav-ombudsordningen trekkes frem som et supplement i dette arbeidet, begrunnet med at enkeltpersoners erfaringer kan belyse utilsiktede konsekvenser av Navs tjenester eller organisering som det er behov for å arbeide med på systemnivå. Dette kan gi innsikt og kunnskap som kan bidra til både små og store endringer. Videre trekkes det frem at det kan være lettere å få til systemendringer dersom det etableres en nasjonal ordning, med flere regionale Nav-ombud, der ombudet på nasjonalt nivå har mer direkte kontakt med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Basert på årsrapporter og møter med ombudet, påpeker en lokalpolitiker at det virker å være behov for en instans som ombudet kan ha kontakt med, spesielt med tanke på å få til systemendringer. Det understrekes at politikerne har et ansvar for å videreformidle ombudets erfaringer og løfte relevante problemstillinger til et overordnet nivå. Det påpekes at politikerne ikke har vært tilstrekkelig flinke til å utfordre hvordan erfaringer fra enkeltsaker kan videreføres.

3.5 Samarbeid med Nav og andre aktører

I dette underkapitlet besvares problemstillingen om ombudets samarbeid med Nav og andre aktører, herunder ombudets evne til å samarbeide konstruktivt disse.

Nav-ombudet har kontakt med ulike, eksterne parter. En representant fra Nav Agder beskriver samarbeidet med Nav-ombudet som godt. Nav Agder har dialog med Nav-ombudet gjennom faste møtepunkter to ganger årlig. I disse møtene utveksler aktørene informasjon om relevante aspekter ved arbeidet. I møtet som gjennomføres på nyåret, legger ombudet fram årsrapporten. Statsforvalter er også invitert til disse møtene på bakgrunn av deres faglige rolle knyttet til de kommunale tjenestene ved Nav-kontorene. Dette trekkes frem som positivt for å få et bredere perspektiv på arbeidet. I tillegg har ombudet deltatt på ulike arrangementer i regi av Nav, inkludert ledermøter og Brukerutvalget i Nav Agder, noe som også bidrar til å gjøre ordningen bedre kjent i organisasjonen.

Utenom faste møtepunkter har ombudet også kontakt med Nav lokalt i forbindelse med enkeltsaker som krever dialog og samarbeid. Nav-ansatte forteller at det kan oppstå dialog med Nav-ombudet

dersom en bruker ikke har lyktes med å nå fram til Nav-kontoret. Videre trekkes det frem at Nav-ombudet har fulgt brukere til Nav-kontor og deltatt i møter etter brukers ønske.

Han har vært med på noen få brukermøter der veileder er veldig fornøyd. Han går ikke inn i ensidig rolle som brukers forsvarsadvokat. Konstruktiv tilnærming som gjør at både ansatte og brukere opplever det som gode møter. Han skal ha ros for det. Han er opplevd som en konstruktiv samarbeidspartner for de ansatte. Flink til å realitetsorientering og ansvarliggjøre folk.

- Representant fra Nav-kontor

Det pekes også på tilfeller der Nav-ansatte har henvist brukere til ombudet, og oppfordret dem til å ta kontakt. Generelt sett er Nav opptatt av at de som ønsker å ha med seg noen i møter, skal ha mulighet til det. Det fremheves at ombudets rolle er rettet mot brukeren, men at det kan oppstå skjæringspunkter der samhandling med Nav er nødvendig. Dette gjelder for eksempel i situasjoner der saken har stoppet opp, eller i det som beskrives som mer akutte situasjoner der det handler om å få tjenester eller ytelser på plass til rett tid.

Nav-ombudet selv opplever Nav lokalt som en viktig samarbeidspartner. Ombudet påpeker at det ikke er mulig å kjenne til alle fagfelt i Nav. Derfor ringer ombudet til sine kontakter i Nav ved behov for faglig støtte. Dersom kontaktene i Nav ikke kan svare på spørsmål, setter de ombudet i kontakt med noen som kjenner det aktuelle fagfeltet:

Nettverk i Nav er utrolig viktig for meg, nesten uvurderlig. Det er så mange Nav-ansatte som har et genuint ønske om å hjelpe brukerne. Jeg har prøvd å være så lojal som mulig til én kontaktperson. Jeg deler det jeg oppdager, og så er det opp til den personen å vurdere om det er viktig nok til å spre videre. Noen tipser om meg, eller så er det personer som føler at jeg trår inn på deres område, og dermed blir de oppmerksomme på meg. Jeg blir sett på som et supplement til Nav, ikke som en hjelper eller en forlenget arm.

- Nav-ombud

En representant for et Nav-kontor kunne ønske seg enda mer informasjon om ombudets arbeid. Hen opplever det som en «litt unødvendig byråkratisering» at alt kommer via Nav Agder. Dette tror informanten har medført at Nav-kontorene har begrenset innsikt i ombudets erfaringer. Hen opplever det også noe tilfeldig at akkurat deres kontor har fått god kommunikasjon med ombudet. Gjennomgående tror informanten det hadde vært nyttig med en mer strukturert tilnærming fra fylkeskommunen rundt hvordan ombudets erfaringer og refleksjoner kan bidra til læring for alle Nav-kontor.

På spørsmål om samarbeid med andre aktører, trekker flere informanter fram Brukerutvalget Nav Agder som en relevant samarbeidspartner for Nav-ombudet. Brukerutvalget skal sikre medvirkning på områder som er viktige for brukerne og fungere som en arena for samhandling mellom Nav og brukerne (Nav, 2024). Nav-ombudet har deltatt i flere møter i brukerutvalget. En representant fra brukerutvalget fremhever at utvalget har brukt ombudets kunnskap til å styrke sitt arbeid ved å få innspill og ideer til hvordan problemstillinger kan løses til det beste for brukerne. En viktig forskjell mellom brukerutvalgets og Nav-ombudets mandat er ifølge informanten at brukerutvalget ikke

engasjerer seg i enkeltsaker. I stedet tar utvalget utgangspunkt i årsrapportene og statistikken fra ombudet for å diskutere de større utfordringene som kommer frem.

Pasient- og brukerombudet forteller i intervju at hen kunne tenke seg å se på muligheter for et tettere samarbeid med Nav-ombudet i saker som både omfatter helsesektoren og Nav, for eksempel når Nav krever dokumentasjon fra spesialisthelsetjenesten. Nav-ombudet forteller selv at han har begrenset samarbeid med andre ombud, men at de av og til henviser brukere til hverandre. Et unntak er det nyopprettede fylkeseldreombudet som jobber på systemnivå, som han forteller at han samarbeider med ved ulike anledninger.

Utover dette samarbeidet ombudet som nevnt mye med tredjeparter, som frivillige organisasjoner (se for eksempel kapittel 3.3).

4. Vurderinger og anbefalinger

I det følgende presenteres våre vurderinger og anbefalinger, i lys av empirien. Fokus er hvordan Nav-ombudets mandat og arbeidsform kan forbedres og videreutvikles.

4.1 Mandat

Gjennomgående vurderer vi at Nav-ombudets mandat burde forenkles og tydeliggjøres. Vi vil i det følgende bemerke konkrete punkter i mandatet, og våre endringsforslag.

2.1: Målgruppe

- «Nav-ombudet bistår primært voksne over 18 år».

Nav-ombudet bistår ikke personer under 18 år. Disse personene er det oppvekstombudet som har ansvar for. Vi vurderer derfor at «primært» bør omformuleres til «kun».

2.2: Arbeidsområde og oppgaver

- «Nav-ombudet skal primært veilede brukere og i mindre grad bistå i enkeltsaker i form av klage og saksbehandling».

Hvorvidt Nav-ombudet skal være orientert om enkeltsaker, i form av klage- og saksbehandling, har vært et gjennomgående tema i datainnsamlingen. Det er delte meninger om hvor ombudet burde ha sin oppmerksomhet og hva som gir størst utbytte for brukerne. Noen mener ombudet burde ha større oppmerksomhet om systemendringer enn enkeltsaker. Andre mener sist nevnte gir størst utbytte for bruker.

Formuleringen i mandatet åpner for at ombudet *kan* bistå i enkeltsaker, og ombudet selv viser til at han i noen tilfeller har vært inne i enkeltsaker, for eksempel i form av å skrive klager for bruker – selv om dette muligens er å bevege seg utenfor mandatet (jfr. punktet «Ombudet informerer om fremgangsmåte ved søknad og klage og informerer om hvor man kan henvende seg videre»). Dette knytter seg til et annet punkt i mandatet: «Ombudet skal ikke overta saks- eller klagebehandlingen på vegne av Nav eller Trygderetten». Nav-ombudet er tydelig på at han ikke overtar saks- eller klagebehandlingen på vegne av Nav eller Trygderetten. Han har heller ikke innsikt i saksdokumentene fra Nav og Trygderetten, men kun gjennom informasjonen han får fra bruker. Det er slik sett ikke mulig for ombudet å overta klage- og saksbehandlingen i ren forstand.

Likevel er grensegangene mellom ombudets og øvrige organers mandat, tidvis krevende. Vi merker oss også at flere av informantene er usikre på ombudets mandat, og mener på bakgrunn av dette at det er rom for å tydeliggjøre ombudets grenseganger mellom generell veiledning og konkret bistand i enkeltsaker. Dette knytter seg også til følgende punkter i mandatet, som berører ombudets veilederrolle:

- «Ombudet avklarer og svarer på generelle spørsmål om Navs tjenester».
- «Ombudet gir råd og veiledning om rettigheter».

- «Ombudet skal ikke overta veiledningsplikten eller andre plikter etter forvaltningsloven som påhviler Nav og Trygderetten».
- «Ombudet er underlagt forvaltningsloven og forvaltningsrettslige prinsipper. Det innebærer blant annet at ombudet har en veiledningsplikt. Videre har ombudet taushetsplikt».

Vi mener disse punktene samlet sett bidrar til å skape forvirring rundt ombudets veiledningsrolle. «Ombudet skal avklare og svare på generelle spørsmål». «Ombudet skal gi råd og veiledning om rettigheter, men ikke overta veiledningsplikten til Nav». Samtidig bemerker mandatet at ombudet *har* en veiledningsplikt. I dette ligger både en rent språklig, men også innholdsmessig forvirring. Også ombudet selv, og en representant fra fylkeskommunen, bemerker at grensegangen mellom å besvare generelle spørsmål og å veilede i enkeltsaker, tidvis er vag. Det er også en uklar grensegang knyttet til når man direkte er inne på brukers rettigheter, kontra når man *veileder* om dem, for eksempel forklarer videre fremgangsmåte for å få avklart spørsmål om rettigheter. Vi tror mandatet med fordel kan tydeliggjøres gjennom å legge større vekt på hva ombudet *skal* gjøre, og hva som er innenfor mandatet, kontra hva som ikke er det. Punkter som omhandler det samme (veiledning) burde nevnes i det samme/noen få punkter. Dette vil tydeliggjøre mandatet.

- «Nav-ombudet skal føre oversikt over alle henvendelser og utarbeide statistikk».

Nav-ombudet fører egen statistikk over henvendelser, som vi er gitt tilgang til, i anonymisert format. Det er imidlertid ikke alle henvendelsene til ombudet som registreres – kun henvendelser som blir til faktiske saker. Ombudet forteller at han for eksempel ikke loggfører henvendelser som omhandler generelle spørsmål. Informasjonen som registreres har som nevnt noen mangler, som har redusert våre muligheter for bruken av dem. Den mangelfulle loggføringen vil kunne skape tilsvarende utfordringer for ombudet selv, og for fylkeskommunen, som skal følge opp ordningen (mer om dette i kap. 4.2.1). I Excel-arket til ombudet er kommune, kontaktflate, saksområde og årsak til henvendelse lagt inn som kategorier. Vi mener kategoriene i og for seg er fornuftige, men merker oss at loggføringen ikke skiller konsekvent mellom saksområde (ytelse) og hva bruker trenger hjelp til (årsak til henvendelse). Vi mener særlig sist nevnte kan gi mye nyttig informasjon dersom samtale logges mer utfyllende og systematisk.

- *Nav-ombudets arbeid mot tredjeparter*

Nav-ombudet bruker stadig mer av sin tid på kontakt med tredjeparter, som frivillige organisasjoner, og betrakter dette som en naturlig del av sitt arbeid. Vi tror denne kontakten kan bidra til at ombudets innsats kan hjelpe flere, en slags «hjelp til å hjelpe»-effekt, gjennom at de ansatte i organisasjonene blir bedre rustet til å veilede brukerne. Dette arbeidet inngår imidlertid ikke i ombudets mandat. Punktet om at «ombudet på eget initiativ kan uttale seg til offentligheten om generelle forhold som ikke er underlagt taushetsplikt», oppfatter vi mer som uttalelser på forespørsel i konkrete saker. Vi opplever slik sett at det mangler et punkt i mandatet om ombudets proaktive og egeninitierte virksomhet mot tredjeparter, og mener dette bør tas inn.

På de resterende punktene har vi ingen bemerkninger til mandatet. Vi mener ombudet godt etterlever sin rolle på disse områdene:

- «Ombudet skal være ubyråkratisk og brukervennlig».
- «Ombudet skal være faglig uavhengig og upartisk».

- «Ombudet skal dekke alle ytelsesområdene i Nav, både den kommunale og statlige delen av Nav».
- «Ombudet tar imot informasjon om opplevelser brukere har hatt i møte med Nav».
- «Ombudet kan på eget initiativ uttale seg til offentligheten om generelle forhold som ikke er underlagt taushetsplikt».
- Det samme gjelder for beskrivelsene av 3.1 (organisering) og 3.2 (samhandling).

4.2 Organisering og arbeidsform

Den organisatoriske plasseringen i fylkeskommunen har både fordeler og ulemper. Fordelen er at det gjør Nav-ombudet upartisk ovenfor brukere, som ofte har hatt dårlige opplevelser med Nav-systemet. Nav-ombudets faglige selvstendighet og uavhengighet framheves i mandatet. En ulempe med dagens organisering er at Nav-ombudet kun er én person. Dette skaper en åpenbar sårbarhet, både knyttet til tilgjengeligheten og kvaliteten på tjenesten, og brukernes rettsikkerhet. Selv om Nav-ombudet har lang fartstid fra Nav og mye kompetanse, er sakene han bistår i ofte komplekse. Som eneste i sin rolle har han ingen å diskutere disse sakene med, utenom nettverket han selv har opparbeidet seg i Nav. Nettverket beskrives som svært viktig for å klare og levere tjenesten.

Ombudets kapasitet opp mot pågangen på tjenesten er et viktig moment i vurderingen av arbeidsform og organisering. Representanter fra fylkeskommunen forteller selv at de har begrensede forutsetninger for å uttale seg om ombudets kapasitet. Ombudet selv opplever foreløpig å ha tilstrekkelig kapasitet til å svare ut alle henvendelser, herunder gjennomføre fysiske brukermøter. Ingen brukere må vanligvis vente før ombudet svarer dem. Derimot har ikke ombudet slik situasjonen er nå noe ekstra kapasitet til brukeroppfølging. Dette knytter seg også til at ombudet som nevnt driver stadig mer utadrettet virksomhet mot tredjeparter.

Samlet sett åpner dette for å tenke alternativ organisering av tjenesten. Ombudet påpeker selv at det ville vært bedre med to halve stillinger enn én. Flere fulle stillinger er også en mulighet, men da må det kartlegges hvor stort behovet er. Dette krever at ordningen gjøres bedre kjent (mer om dette senere). Ombudet viser også til at Agder fylkeskommune har tre andre ombud (personvernombudet, oppvekstombudet og eldreombudet), og at det kunne vært mer hensiktsmessig å samle disse til én felles enhet. Vi anser dette som et fornuftig forslag å ta i betraktning, også i lys av at fylkeskommunen allerede har et etablert system for å følge opp ombudene samlet. Det må imidlertid bemerkes at personene i de andre ombudene trolig ikke innehar den nødvendige Nav-kompetansen. Forslaget vil slik sett medføre en innsats for opplæring.

Et annet forhold som påvirker innretningen av organisering og arbeidsform, er innbyggernes kjennskap til ordningen. Dette påvirker pågangen på tjenesten. Fylkeskommunen har tatt noen grep for å markedsføre ordningen, blant annet gjennom informering på sine nettsider. Når ombudet selv har initiert markedsføring av ordningen på lokale Nav-kontor, har han blitt møtt med at dette ikke er ønskelig fra Nav sin side. Likevel er ombudet selv også noe kritisk til å spre informasjon om ordningen. Han viser i denne forbindelse til at han merker stor økning i telefonhenvendelser dersom han har uttalt seg i media. Skepsisen knytter seg ikke til en antakelse om manglende behov i befolkningen. Behovet for ombudet beskrives av ham selv som «umettelig». Men dersom det skal tas grep for å gjøre ordningen bedre kjent, krever dette mer ressurser i form av flere ansatte. Dette bringer oss over til fylkeskommunens oppfølging av ordningen.

4.2.1 Fylkeskommunens oppfølging

Nav-ombudet skal opptre selvstendig og uavhengig. Dette er en av hovedårsakene til at ordningen er underlagt fylkeskommunen. En ulempe med dette er imidlertid at fylkeskommunen ikke besitter Nav-kompetansen som kreves for faglig oppfølging og sparring i saker. Fylkeskommunen kan av den grunn heller ikke gis innsyn i ombudets saker. Det oppleves derfor enklere for ombudet å kontakte andre deler av Nav, eller andre regioner med lignende ordninger, som Drammen og Fredrikstad. Som ombudet selv bemerker, ligger hans arbeid heller ikke naturlig under noen av direktørområdene i fylkeskommunen. Ombudet er direkte underlagt fylkestinget. Ombudet er slik sett «sin egen sjef», som han selv beskriver det. Dette forsterker sårbarheten knyttet til at ombudet opererer helt på egen hånd. Det medfører også en risiko for at oppfølgingen av ombudet fra fylkeskommunens side faller mellom flere stoler – også med tanke på at ordningen ble opprettet som følge av et politisk initiativ. At representanter fra Nav-kontor ytrer ønske om mer informasjon fra ombudets arbeid, kan kanskje indikere at det er rom for tydeligere oppfølging og informering. For å sikre en god og tilgjengelig ombudsordning som etterlever sitt mandat, er det avgjørende at fylkeskommunen følger opp ordningen på en god og systematisk måte. Særlig i lys av at dette må betraktes som en utprøving, så langt den eneste av sitt slag.

Vi merker oss at innholdet i ombudets mandat i liten grad ble diskutert i fylkestinget. På den annen side vet vi at ombudet har årlige møter med fylkeskommunen. Videre gir årsrapportene fra ombudet mye nyttig informasjon. For at ordningen skal fungere og følges opp på en god måte, er det viktig at fylkeskommunen (både politisk og administrativt nivå) er omforent og klare på hva målet med Nav-ombudet er, og hvilken organisering og arbeidsform som er mest hensiktsmessig. Her vil vi vise til de nevnte punktene i mandatet: særlig diskusjonen om hvorvidt ombudet skal inn i enkeltsaker eller i hovedsak jobbe på systemnivå, og hva som ligger i veiledningsbegrepet.

Videre er det viktig at man tar en beslutning knyttet til om ordningen skal gjøres bedre kjent eller ikke, og tilsvarende: om ordningen skal oppskaleres. Selv om Nav-ombudet ikke er en del av Nav, framstår det for oss noe underlig at Nav-kontorene ikke skal benyttes for å gjøre ordningen kjent. Vi tror også det er rom for tydeligere kobling mellom Nav-ombudet og lokale Nav-kontor. Som en representant fra et Nav-kontor påpekte, kan dette bidra til systematisk læring (jf. systemendringer). Vi betrakter koblingen til Nav-kontorene som en viktig forutsetning for arbeidet, særlig dersom man lander på å styrke ordningen. Vi tror som nevnt det er flere fordeler med å involvere flere personer i rollen og er kjent med at det for om lag ni måneder siden var oppe til politisk behandling å ansette to i rollen. Ved oppskalering vil vi også anbefale som en forutsetning at det utformes noen kriterier for prioritering av brukere, herunder hvem ombudet/ene skal prioritere å møte fysisk.

Uavhengig av om ordningen beholdes i sitt nåværende omfang, eller nedskaleres eller utvides, anbefaler vi at fylkeskommunen i større grad undersøker resultatene av ombudets arbeid. Dette krever først og fremst at det settes noen krav til ombudets loggføring av henvendelser. Systematisk loggføring kan bidra til nyttig informasjon og sammenligning av henvendelser over tid, og mellom ytelser. For å sikre at Nav-ombudet leverer tjenester av høy kvalitet, vil vi også anbefale å gjennomføre årlige målinger av brukertilfredshet. Det er flere måter å gjennomføre dette på. Det kan for eksempel sendes ut en årlig spørreundersøkelse til alle som har mottatt bistand fra Nav-ombudet. En slik måling kan også bidra til å gi informasjon om hvorvidt ombudets bistand bidrar til større endringer (jf. systemnivå). Svarene til de enkelte brukerne kan ikke gjøres tilgjengelig for Nav-ombudet, men sammenfattes slik at ordningen kan justeres basert på tilbakemeldingene fra brukerne.

Denne informasjonen vil også kunne gi nødvendig kunnskap til å vurdere om det faktisk er behov for et Nav-ombud, eller om tilbudet dekkes gjennom andre ordninger, som Navs brukerutvalg, fri rettshjelp eller ordinær klagesaksbehandling. Vi merker oss at enkelte informanter peker på en manglende behovsvurdering forut for innføringen av ordningen. Interessant i denne sammenheng er at det per 2023 var 170.641 mottakere av stønader fra Nav i Agder (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2023). Dette kan betraktes som store deler av ombudets målgruppe. Sett opp mot det totalt antallet henvendelser til Nav-ombudet (588) utgjør dette omtrent én prosent. Samtidig viser andre til at Nav-ombudets arbeid på enkelte områder klart skiller seg fra eksisterende ordninger. For å avdekke dette kan man i spørreundersøkelsen be brukerne oppgi kjennskap til andre, lignende ordninger, og spørre om disse ble vurdert eller kontaktet, før bruker kontaktet ombudet. Slik informasjon kan også benyttes som kunnskapsgrunnlag inn i vurderinger av opprettelse av et nasjonalt ombud, eller andre regionale ombud.

4.3 Hovedkonklusjon

Vi mener ombudet på flere områder godt etterlever sitt mandat. Vi anbefaler imidlertid at Nav-ombudets mandat forenkles og tydeliggjøres. Dette gjelder særlig punktene knyttet til ombudets bidrag i enkeltsaker kontra systemnivået, og hvor langt ombudets veilederrolle skal gå. Vi anbefaler videre at henvendelsene til ombudet logges mer utfyllende og systematisk, og at det legges til et punkt i mandatet om ombudets dialog med tredjeparter.

En ulempe med dagens organisering er at Nav-ombudet kun er én person. Dette skaper en åpenbar sårbarhet, både knyttet til tilgjengeligheten og kvaliteten på tjenesten, og brukernes rettsikkerhet. Sårbarheten taler for å inkludere flere personer i rollen.

Ombudets kapasitet opp mot pågangen på tjenesten er et annet viktig moment i vurderingen av arbeidsform og organisering. Per i dag evner ombudet å besvare alle henvendelser, som oftest umiddelbart. Dette åpner for å tenke alternativ organisering av tjenesten. Her skisserer vi muligheten for å ha to personer i 50 prosent stillinger, flere personer i fulle stillinger (gitt at det er et behov), eller å integrere Nav-ombudet med fylkeskommunens øvrige ombudsordninger.

Innbyggernes kjennskap til ordningen er et annet, viktig moment, som må ses i lys av en eventuell oppskalering. Kjennskapen fremstår per i dag lav, og det er tatt begrensede grep fra fylkeskommunens side for å markedsføre ombudet. Dette er dog bevisst, også fra ombudets side – da økt kjennskap kan sprengte kapasiteten slik den er i dag. Vi mener derimot at dersom ombudet oppskaleres, burde Nav-kontorene benyttes mer aktivt for å øke kjennskapen til ordningen. Ved oppskalering vil vi anbefale som en forutsetning at det utformes noen kriterier for prioritering av brukere, herunder hvem ombudet/ene skal prioritere å møte fysisk.

Uavhengig av ordningens omfang, er det avgjørende at fylkeskommunen følger opp ordningen på en god og systematisk måte. Dette er viktig for å sikre en god og tilgjengelig ombudsordning som etterlever sitt mandat. Det er viktig at fylkeskommunen (både politisk og administrativt nivå) er omforente og klare på hva målet med Nav-ombudet er, og hvilken organisering og arbeidsform som er mest hensiktsmessig. Her vil vi vise til de nevnte punktene i mandatet: særlig diskusjonen om hvorvidt ombudet skal inn i enkeltsaker eller i hovedsak jobbe på systemnivå, og hva som ligger i veiledningsbegrepet.

Vi anbefaler også at fylkeskommunen i større grad undersøker resultatene av ombudets arbeid, i form av årlige målinger av brukertilfredshet. Denne informasjonen vil kunne gi nødvendig kunnskap til å vurdere om det faktisk er behov for et Nav-ombud, eller om tilbudet dekkes gjennom andre ordninger, som Navs brukerutvalg, fri rettshjelp eller ordinær klagesaksbehandling.

Litteraturliste

Agder fylkeskommune. (u. å.). *Nav-ombudet i Agder*. Hentet 27. januar 2025 fra

<https://agderfk.no/ombud-i-agder/nav-ombudet-i-agder/>

Agder fylkeskommune. (upublisert). *Årsrapport 2024*.

Agder fylkeskommune. (2024). *Årsrapport 2023*. https://agderfk.no/f/p1/ic0dacf12-1670-4520-a58f-d3e8ee2b077d/arsrapport-2023-nav-ombudet-i-agder_uu-1.pdf

Agder fylkeskommune. (2023). *Årsrapport 2022*.

Agder fylkeskommune. (2022). *Mandat for NAV-ombudet i Agder fylkeskommune*.

Agder fylkeskommune. (2019). *Saksprotokoll: Agder fylkeskommunes økonomiplan 2020-2023 og budsjett 2020*. <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/28692fdc-285a-4a38-be7c-edb2f0300158>

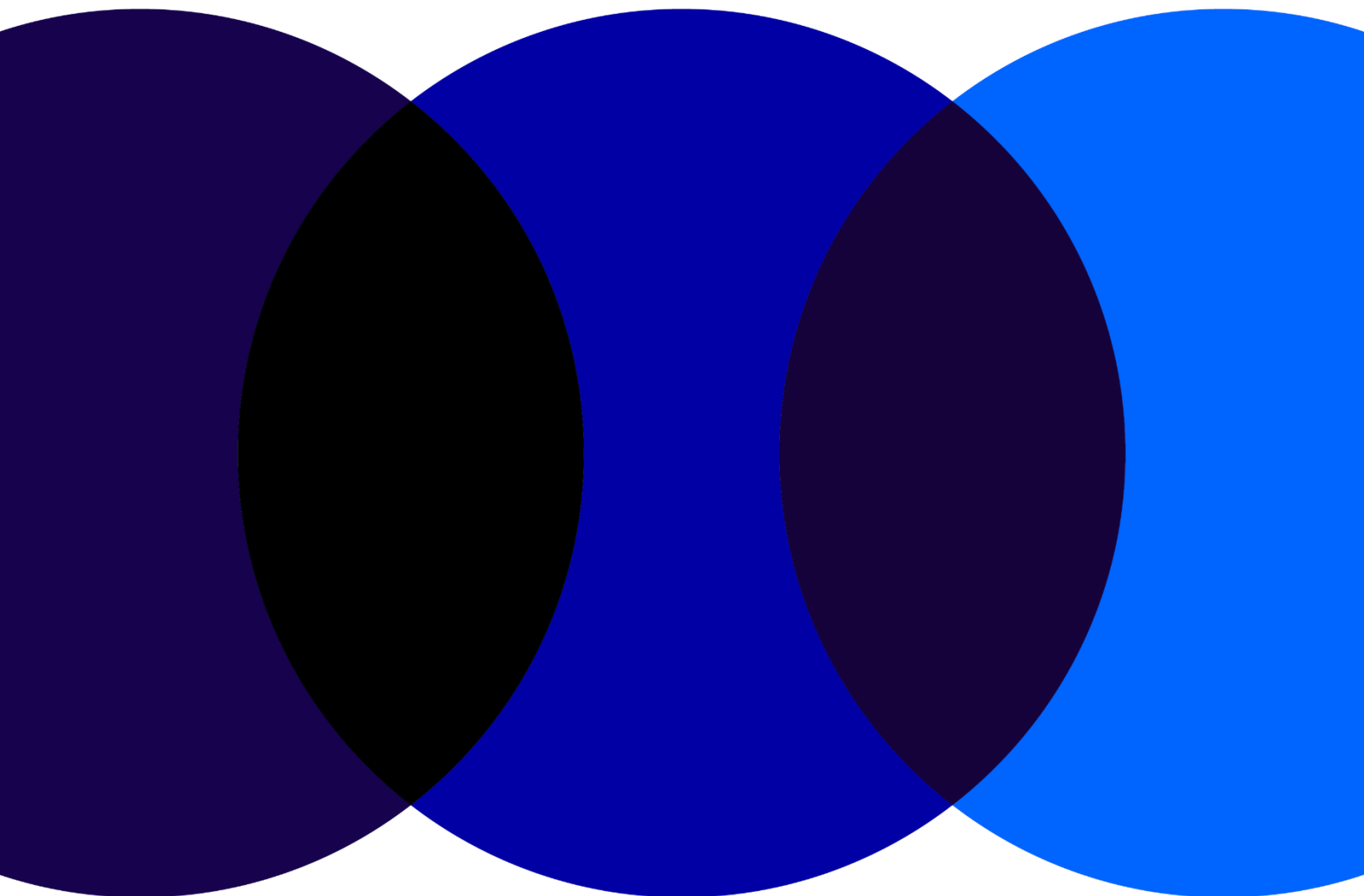
Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023). *Utbetalinger fra Nav i Agder*. Hentet fra: [Utbetalinger fra Nav i Agder - nav.no](https://www.nav.no/utbetalinger-fra-nav-i-agder)

Innst. 254 S (2019-2020). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om representantforslag om etablering av Nav-ombud*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2019-2020/inns-201920-254s/?all=true>

Nav. (2024a). *Slik opplever brukerne Nav: Navs personbrukerundersøkelse 2024*. Rapport 4/2024. https://www.nav.no/_attachment/inline/7696ecc1-b2ac-4d94-9179-1cefc63ad4a2:359c7aa76499cfd4462fa1021609a76f152dd21e/Personbrukerunders%C3%B8kelsen%202024.pdf

Nav. (2024b). *Navs virksomhetsstrategi 2030*. <https://www.nav.no/strategi>

NOU 2021: 2 (2021). *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-2/id2832582/>



OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Vesterbrogade 149, Bld. 12
3rd flor, 1620 Copenhagen V
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB
Norrandsgatan 11
111 43 Stockholm
office@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy
Eteläinen Hesperiankatu 18
LH 2, 00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Kr.Valdemara 23-37, k.2
LV-1010, Riga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
office@oxfordresearch.eu