

MANDAT EKSPERTGRUPPE ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN

Innledning

Arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav) er et lovfestet samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og de tjenestene kommunene har lagt til Nav-kontoret. Nav-reformen ble gjennomført i årene 2006-2011. Arbeids- og velferdsetaten er en sammenslåing av to tidligere statsetater, og forvalter ytelser under Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Barne- og familiedepartementet. Kommunene forvalter økonomisk sosialhjelp i Nav-kontoret. En helt sentral oppgave for arbeids- og velferdsforvaltningen er å hjelpe folk inn i arbeid.

Det har vært en betydelig utvikling og modernisering av arbeids- og velferdsforvaltningen siden etableringen. Regjeringen ønsker nå en vurdering av om arbeids- og velferdsforvaltningen er godt rustet for at Norges innbyggere de kommende tiårene kan få gode tjenester med riktig kvalitet.

Formålet med Nav-reformen i 2006 var at brukerne skulle ha én dør inn, og målet for forvaltningen var:

- Flere i arbeid og aktivitet - færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En enhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Arbeids- og velferdsforvaltningen opplevde flere utfordringer i de første årene etter etableringen, som følge av den omfattende omstillingen Nav-reformen medførte. For å møte disse ble det gjort en rekke organisatoriske tilpasninger, og det ble startet et omfattende program for modernisering av Arbeids- og velferdsetatens IKT-systemer. Endringene var dels basert på tilrådinger fra ekspertutredninger og fra evalueringen av Nav-reformen.

I 2015 konstaterte forrige ekspertgruppe, Vågengutvalget, at arbeids- og velferdsforvaltningen etter reformperioden var over i en fase der driften viste klare forbedringer. I 2016 kom Meld. St. 33 (2015-2016) *Nav i en ny tid* som fokuserte på å videreutvikle forvaltningen for å bli bedre i stand til å nå målene i arbeids- og velferdspolitikken. Meldingen la frem konkrete strategier og tiltak for å gjøre Arbeids- og velferdsetaten mer arbeidsrettet, styrke kontakten med arbeidsgivere og forenkle brukernes møte med forvaltningen. I tråd med meldingen er det lagt vekt på tjenesteutvikling som skal gi større lokal handlefrihet til å tilpasse tjenestene og virkemidler til individuelle behov, noe som har vært viktig for å vitalisere partnerskapet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene. Oppfølgingen av disse retningsvalgene ble evaluert av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i 2020, som konkluderer med at strategier og tiltak hadde gitt positive resultater, og at forbedringsarbeidet burde videreføres langs strategivalgene.

Forbedringer i arbeids- og velferdsforvaltningen har vedvart i de påfølgende årene med omfattende positiv utvikling på mange områder, som digitalisering av store ytelsesordninger, spesialisering av ytelsesforvaltningen, tjenesteutvikling i Nav-kontorene og regionalisering av Arbeids- og velferdsetatens fylkesledd som følge av kommunereformen.

De siste årene har fokuset ikke minst vært fortsatt modernisering og automatisering av ytelser, styrking av saksbehandlingsressurser, økt trykk på å få unge ut i arbeid, styrking av arbeidsmarkedstiltak, samt bedringer i kompetanse og kvalitet i saksbehandlingen/ regelverkstolking i etterkant av NOU 2020:9 Blindsonen og NOU 2023: 11 Raskt og riktig.

Samtidig er utfordringsbildet for arbeids- og velferdsforvaltningen over tid blitt mer omfattende og komplekst. Svakheter i arbeids- og velferdsforvaltningen påpekes også av eksterne aktører som Riksrevisjonen, Sivilombudet og ESA. Arbeids- og velferdsetaten forvalter et omfattende og komplisert regelverk. Etaten har fortsatt lange saksbehandlingstider på enkelte ytelser, problemer med etterlevelse og internkontroll, og andelen av befolkningen som står utenfor arbeidslivet er konstant og en høy andel er på helserelaterte ytelser. Etaten har ikke lykkes godt nok, i samarbeid med andre sektorer og arbeidsgivere, med å få flere i arbeid og færre på aktivitet.

Regjeringens perspektivmelding peker på tre hovedutfordringer i tiden fremover: kamp om arbeidskraften, behov for omstilling og fortsatt god fordeling. Meldingen definerer også tre hovedgrep i møte med utfordringene vi står overfor; få flere i jobb, løse oppgavene smartere og følge en ansvarlig økonomisk politikk som gir rettferdig fordeling over tid.

Navs omverdensanalyse 2025-2035 beskriver forventet utvikling det kommende tiåret, og belyser noen faktorer som særlig vil treffe arbeids- og velferdsforvaltningen.

En større del av befolkningen vil bli eldre, og antallet pensjonister vil øke med 25 pst. frem mot 2035. Aldringen i befolkningen vil legge press på offentlige budsjetter og kreve mer effektiv ressursbruk. Fremover vil det bli større press på arbeids- og velferdsforvaltningens forvaltning av ytelser, arbeidsrettede tjenester og hjelpemidler. Selv med gode digitale løsninger, vil likevel forvaltningen måtte behandle et betydelig høyere antall saker manuelt.

Det forventes økt mangel på arbeidskraft og en strukturell ubalanse mellom tilbud og etterspørsel av tjenester.

Brukernes forventninger til tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen øker, og i tillegg forventes det fortsatt økt tilstrømming av brukere med sammensatte behov for oppfølging. Dette vil også fremover medføre økt trykk på ressurser i forvaltningen og det må legges til grunn at utfordringene i større grad må møtes ved å bruke ressursene mer effektivt. På bakgrunn av økt global usikkerhet og geopolitiske endringer er det også behov for økt fokus på arbeidet med sikkerhet og beredskap også i velferdsforvaltningen.

Digital teknologi blir stadig viktigere for å gi gode tjenester, ivareta vekst i oppgaver, sikkerhet, personvern og forventninger til brukere. Dermed er det helt avgjørende at Arbeids- og velferdsetaten faser ut gamle IKT-systemer som ikke tilfredsstiller krav til stabil drift, forvaltbarhet, endringsevne, regelverk, sikkerhet og personvern. Komplekst regelverk kan gjøre at arbeidet med digitalisering tar lang tid, automatiseringsgraden blir lav og at det er nødvendig å etablere manuelle prosesser. I en slik sammenheng bør behovet for regelverksforenklinger også problematiseres.

Ramme for utredningen

Arbeids- og velferdsforvaltningen er helt sentral i utøvelsen av arbeids- og velferdspolitikken, ved å forvalte velferdsytelser, tilstå velferdstjenester og hjelpe dem som har behov for bistand for å kunne delta i arbeidslivet. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal levere på samfunnsoppdraget definert i formålsparagrafen til arbeids- og velferdsforvaltningsloven: *Den skal møte det enkelte mennesket med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet.*

Regjeringen ønsker en vurdering av arbeids- og velferdsforvaltningen 20 år etter Nav-reformen, for å sikre at forvaltningen har det riktige utgangspunktet for å levere godt på samfunnsoppdraget sitt de kommende tiårene.

Da arbeids- og velferdsforvaltningen ble etablert, var formålet å sikre en felles førstelinje og mer helhetlig tilbud til brukerne, og det var satt tydelige mål for reformarbeidet: flere i arbeid og aktivitet - færre på stønad, enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov, en enhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Målene fra Nav-reformen er fortsatt aktuelle.

Dette oppdraget har som formål å evaluere situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen, og vurdere hvordan den på en bedre måte kan nå målene som lå til grunn for Nav-reformen.

Oppdrag

Arbeidet skal gjennomføres i to faser.

Siden arbeids- og velferdsforvaltningen er svært kompleks, og mandatet er omfattende, får ekspertgruppen om lag 1,5 år til å gjennomføre sitt arbeid. Dette deles i to faser, der ekspertgruppen først legger fram en rapport basert på kunnskapsinnhenting, analyser og vurderinger. Gruppen vurderer deretter i den andre fasen i arbeidet, tiltak som bør iverksettes for å bedre arbeids- og velferdsforvaltningens funksjon og måloppnåelse.

Fase 1

Ekspertgruppen skal:

1. Vurdere dagens situasjon og utfordringsbildet arbeids- og velferdsforvaltningen vil stå i fremover basert på en kunnskapsoppsummering av sentrale dokumenter, som områdegjennomganger, stortingsmeldinger, evalueringer, mm.
2. Vurdere hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen samlet kan levere bedre på målene i Nav-reformen, og vurdere eventuelle hindringer for måloppnåelsen, herunder:
 - Vurdere hvordan demografisk utvikling vil påvirke oppgaver og rammer for arbeids- og velferdsforvaltningen i fremtiden.
 - Vurdere hindringer for at arbeids- og velferdsforvaltningen leverer enhetlige tjenester til brukerne som er tilgjengelige for alle innbyggere, uavhengig av hvor i landet de bor.

- Identifisere potensialet for videre digitalisering, for å effektivisere og levere gode, sikre og tilpassede tjenester.
- Identifisere om innretning av dagens regelverk utgjør et hinder for å oppfylle Nav-reformens hovedmål.
- Vurdere om den organisatoriske innretningen av arbeids- og velferdsforvaltningen er hensiktsmessig, herunder vurdere større organisatoriske endringer, som f. eks. deling av arbeids- og velferdsetaten.
- Vurdere om det er oppgaver som ikke naturlig inngår i arbeids- og velferdsforvaltningens oppdrag. Vurdere oppgavefordeling, grensesnitt og samhandling mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og samarbeidende etater og tjenester. Vurdere om det er oppgaver som bør flyttes ut av arbeids- og velferdsetaten.
- Vurdere om potensialet i partnerskapet mellom stat og kommune i Nav-kontoret er utnyttet.
- Vurdere om dagens samhandling i Nav-partnerskapet mellom stat og kommune fører til at flere kommer raskere i arbeid.
- Vurdere om NAVs regelverk og struktur gir tilstrekkelig lokalt handlingsrom.
- Vurdere om dagens organisering og samarbeidsflater mot utdannings- og helsesektoren er til hinder for å unngå frafall fra og inkludere flere i arbeidslivet.
- Identifisere elementer i dialogen mellom departement(ene) og direktoratet som bør forbedres.

Fase 1 avsluttes innen 1.2.2027. I rapporten fra fase 1 skal ekspertgruppen foreslå hvilke områder som skal utredes nærmere i neste fase av arbeidet.

Fase 2

Ekspertgruppen skal foreslå tiltak av juridisk, økonomisk og organisatorisk art, både på kort og lang sikt, jf kulepunkter under fase 1. Minst ett av foreslåtte alternativer skal baseres på uendret ressursbruk. Arbeidet skal også vurdere potensialet for effektivisering i forvaltningen.

Arbeidet skal ta utgangspunkt i utredningsinstruksen, herunder vurdere hva som er de viktigste utfordringene, hvilke alternative løsninger som finnes, og deres virkninger. Mandatet berører spørsmål som har vesentlige virkninger for samfunnet, og ekspertgruppen skal sørge for at det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse av anbefalingene.

Fase 2 avsluttes med levering av sluttrapport innen 30.9.2027.

Arbeidsform

Kunnskapstilfanget til ekspertgruppen skal være bred, og det kan tas initiativ til å innhente ny kunnskap.

Ekspertgruppen kan også se på løsninger i andre land i den utstrekning det vurderes som formålstjenlig. Ekspertgruppen skal se hen til annet pågående relevant utredningsarbeid, slik som kommunekommisjonens rapporter, lovutvalget som skal revidere folketrygdloven, mm.

Ekspertgruppen kan ta opp spørsmål om tolking eller avgrensning av mandatet med Arbeids- og inkluderingsdepartement.

Ekspertgruppen skal i sitt arbeid involvere de ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen gjennom ansattorganisasjoner, brukerne gjennom brukerorganisasjoner, samhandlerne og kommuner. Ekspertgruppen bør vurdere å hente inn innspill fra innbyggere.

Ekspertgruppen vil få et eget sekretariat, og det skal etableres en referansegruppe.