



Arbeids- og sosialdepartementet
8019 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 15/1458

Vår ref.207.14/ØBE

Dato: 14.09.15

Høring – «Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet»

Vi viser til brev fra Arbeids- og sosialdepartementet datert 23. april hvor departementet ber om synspunkter på rapporten: «Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet». Viser også til avtale per telefon om utsatt svarfrist.

Akademikerne etterlyser en mer overordnet diskusjon om hvilke virkemidler som skal benyttes for å få folk i arbeid. I denne sammenheng savner vi en bredere sosiologisk analyse av brukerne, deres behov og deres muligheter i dagens arbeidsmarked. Dette er en forutsetning for å gjøre de riktige prioriteringene.

Den siste tidens utvikling i arbeidsmarkedet og veksten i ledigheten i bransjer som før har vært preget av mangel på arbeidskraft, stiller nye krav til NAV. Tiltak og virkemidler må tilpasses alle brukergrupper. Våre medlemsgrupper erfarer at virkemidlene som skal bidra til mobilitet og god utnytting av kapasiteten i arbeidskraften ikke fungerer godt nok i dag.

Akademikerne mener rapporten ikke i tilstrekkelig grad tar opp manglende IKT-løsninger som årsak til NAVs utfordringer.

Hovedpunkter i våre kommentarer er:

- NAV må ha tettere kontakt med arbeidsmarked/arbeidsgiver
- Flere arbeidsrettede oppgaver må utføres internt hos NAV
- NAV har behov for høyere kompetanse i utføringen av etatens oppgaver
- NAV må ha større vekt på resultater for brukerne og mindre vekt på gjennomførte aktiviteter
- Organiseringen av NAV må ses i sammenheng med kommunereformen
- NAV har behov for mer og bedre systematisert kontakt med næring/arbeidsliv og utdannings/forskningssektoren

Akademikernes kommentarer til ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppens forslag til tiltak er i kapittel 1 s. 16 oppsummert i tre punkter:

- NAVs rolle i arbeidsmarkedet
- Oppfølgingsarbeidet i NAV
- Styling, ledelse, organisering – myndige NAV-kontor

Våre kommentarer følger disse tre hovedpunktene.

Akademikerne
Fridtjof Nansens plass 6, 0160 Oslo
+47 95 30 90 90

www.akademikerne.no

post@akademikerne.no

1. NAVs rolle i arbeidsmarkedet

Tettere kontakt med arbeidsgiver

Akademikerne støtter behovet for å rykke nærmere arbeidsmarked og arbeidsgiver. Vi mener manglende innsikt og nettverk i arbeidslivet og til arbeidsgivere er en stor utfordring for NAV.

Kompetanse om arbeidsmarkedet er ferskvare og må kontinuerlig oppdateres. En konsekvens av å ha lite markedskompetanse er at det kan gjøres feilvurderinger. Dette kan føre til beslutninger som rammer brukere og vanskeligjør overgangen til arbeid. Det viktigste tiltaket for å styrke samarbeid med lokale bedrifter er å ha kontakt. Veiledere i NAV må ha mulighet for å besøke bedrifter og gi oppfølging til arbeidsgivere og brukere jevnlig.

Utvikling av medarbeideres kompetanse og kunnskap om arbeidsmarkedet og bedrifters behov er utslagsgivende for å oppnå tettere kontakt med arbeidsmarkedet og arbeidsgiverne. Utvikling og implementering av relevant kartleggings- og profileringsverktøy og metodikk, relevant IT-infrastruktur, og etablering av fagmiljøer lokalt med nasjonal forankring er vesentlige grep for å drive et profesjonelt markedsarbeid. Akademikerne mener NAV vil være tjent med et bredere kompetansenivå. Eksempelvis vil økonomer og ingeniører gi NAV en bredere arbeidsmarkedsforståelse enn i dag.

Kjerneoppgaver i NAV

Akademikerne mener at forsøket «Kjerneoppgaver i NAV» gir et viktig bidrag til forsøkskontorene og mulighet til å bygge opp inkluderingskompetanse på NAV- kontor. Forsøket bidrar også til tett samarbeid med arbeidsgivere. Forsøket har styrket markedskompetansen. Forsøksordningen har gitt positiv overføring ved at NAV kontorene har blitt mer bevisste i markedsarbeidet og økt samarbeid om brukerne ved at kartleggings og oppfølgingsarbeidet gjøres internt. Etablering av 3 ukers jobbveiledningskurs bidrar til en grundig kartlegging og gir brukerne konkret og målrettet bistand til å komme i posisjon for arbeidsmarkedet. Slik oppnår NAV følgende:

- Vurdering av arbeidsevne og kompetansebehov gir tidligere iverksetting av tiltak
- Brukerne får økt kunnskap om arbeidsmarkedet
- NAV får tidligere vurdert brukere opp mot arbeidsmarkedet, deres tiltaksbehov og rett ytelse
- Brukerne får kvalitetssikret søknad, cv og får viktig jobbintervjutrening
- NAV får oppdatert kompetanse på arbeidsmarkedet, stillingsdatabaser, stillingsanalyser, bedriftskunnskap, kompetansekrav, opplæringsinstitusjoner og yrkesveiledning
- Brukerne får en arena med kontinuerlig oppfølging og støtte til sin prosess. Dette er i seg selv viktig for å lykkes på arbeidsmarkedet og gir en mestringsfølelse for brukerne.

Akademikerne mener erfaringene fra forsøket «Kjerneoppgaver i NAV» er viktige å ha med i den videre utviklingen av NAV.

Overføre arbeidslivssentrene

Ekspertgruppen går inn for å flytte Arbeidslivssentrene ut i store NAV-kontor. Arbeidslivssentrene er en del av IA-avtalen. Det er bred enighet blant partene om at organiseringen av arbeidslivssentrene ikke skal endres slik ekspertgruppen foreslår. Akademikerne er enig i ekspertgruppens intensjon, men vi mener en slik organisering ikke vil være et reelt bidrag. Overføring av Arbeidslivssentrene til NAV-kontorene vil medføre at fagmiljøer og kompetanse svekkes, uten andre gevinster for etaten. Arbeidslivssentrene er i dag den delen av NAV med best kompetanse, arbeidstakerne der har et svært godt alternativt arbeidsmarked. Denne kompetansen vil NAV stå i fare for å miste med et slikt grep. Derfor vil vi anbefale at man fortsetter allerede eksisterende samarbeid, slik det foregår i mange fylker, og at man utvikler dette videre.

Samtidig vil vi også spille inn et forslag om å se på mulighet for større samordning av tilretteleggingstilskudd og arbeidsrettede hjelpemidler. Vi ser at nettverket av arbeidsgivere og bedrifter som er opparbeidet hos arbeidslivssentrene kan være en døråpner for NAV-kontorenes markedsarbeid, og at et samarbeid med NAV-kontorene, med utveksling av informasjon og kunnskap vil være svært relevant.

2. Oppfølgingsarbeidet i NAV

En grundigere analyse av NAVs brukere enn det rapporten er basert på ville få frem kompleksiteten i brukergruppen og deres ulike behov. En slik analyse mener vi ville vist at det finnes en ressurssterk brukergruppe som nesten uansett vil komme i jobb. Videre at det finnes en del som med mindre tiltak, gjerne rettet mot et konkret yrke, kan komme i jobb. Det er også en gruppe som ikke vil finne vanlig arbeid uansett hvor mange runder med attføringstiltak som gjennomføres. Til denne gruppen burde det lages mindre krevende opplegg med raskere konklusjon på prosessen. Vi mener det er sannsynlig at man vil kunne oppnå mer ved å satse mer på brukerne med et reelt attføringspotensiale. Det vil bety mindre og raskere behandling for brukerne med antatt lavt attføringspotensiale og liten forventet nytte/kort restarbeidsevne. Slike vurderinger og avveininger bør ligge til grunn for den videre utviklingen av NAVs oppfølgingsarbeidet.

Forholdet til attføringsbedriftene

I dag kjøper NAV stort sett jobbkurs, avklaringstiltak og arbeidsrettet oppfølging fra eksterne leverandører. Akademikerne mener denne praksisen fører til at NAV ikke får nødvendig oppdatering av kunnskap og kompetanse for å bistå brukere til arbeid. Dette skaper en innlåsingseffekt for mange brukere og fører til unødvendig lang tidsbruk i NAV systemet. Det fører også til en tilsvarende forlengelse av ytelsesbehov. Akademikerne mener det er en svakhet ved dagens situasjon at grunnleggende kartlegging og oppfølging av brukere i stor grad outsources som tiltak og finansieres over tiltaksbudsjett. Vi mener kartlegging og arbeidsoppfølging er en nødvendig forutsetning for oppfølgingsarbeid og bør inngå i driftsbudsjettet. Akademikerne støtter derfor ekspertgruppens forslag om at slike oppgaver bør insources igjen. Dette vil i seg selv gi kunnskap og kompetanse innen markedsarbeid og arbeidsrettet prosessarbeid mot brukere.

Vi opplever i dag at det er stor forskjell på attføringsbedriftene og at det er vanskelig kommunikasjon mellom NAV, attføringsbedrift og fastlege. Dette hemmer en god attføringsprosess.

Liten vekt på de helsefaglige sidene ved NAVs arbeid

Akademikerne mener rapporten i for liten grad vektlegger de helsefaglige sidene ved NAVs arbeid. Dette gjelder brukere med liten forventet restarbeidstid. De omfattende endringene man har sett i arbeidslivet nærmest utestenger personer med store helsemessige begrensninger og lav utdanning. Denne gruppen trenger andre tiltak enn tradisjonelle attføringstiltak. Vi tenker i denne forbindelse på tiltak der de medisinske forhold med nødvendighet må ligge som premiss for det opplegget man følger og de ambisjoner man setter for brukeren.

Samtidig ser vi i mange sammenhenger at NAV legger for stor vekt på brukerens helseutfordringer og hindringer for å komme i jobb. Vi mener mange brukere med et stort potensial møtes med for lite vekt på kompetanse, evner, ferdigheter, språk, sosial mestring, motivasjon og etterspørsel i arbeidsmarkedet. Akademikerne mener rapporten burde diskutert denne problemstillingen i større dybde.

Samtidighet i jobbtrening og behandling/helsemessig oppfølging viser seg å ha stor betydning. I den grad dette lar seg gjøre, har tiltakene bedre effekt. Dette bør vektlegges når oppfølgingsarbeidet skal videreutvikles.

Færre dokumentkrav i kvalitetsarbeidet

Akademikerne støtter ekspertgruppen i at summen av ulike styringsmekanismer og prosedyre- og dokumentkrav som definerer NAV-veileders oppgaver og oppgaveløsning må reduseres. Vi deler ekspertgruppens oppfatning av at dette begrenser NAV-veilederens handlingsrom og at kvaliteten i oppfølgingen er knyttet til møtet med brukeren, ikke NAVs dokumentkrav og tellekanter.

Ekspertgruppen påpeker de senere års satsning på kvalitetsarbeid i NAV. Akademikerne mener NAV i arbeidet har lagt for stor vekt på kvaliteten i de skriftlige dokumentene og at korrekt utfylte skjemaer og rutiner gjennomføres, og for lite vekt på selve brukermøtet. Akademikerne mener det må være brukermøtet som kvalitetssikres, og brukerne må selv involveres i denne kvalitetssikringen. Vi vil ellers vise til det arbeidet som er gjort med veiledningsplattformen i NAV. Akademikerne mener utviklingen med veiledningsplattformen har vært positiv, og at den er et godt utgangspunkt for å utvikle kvaliteten i veiledningsarbeidet.

Klare kompetansekrav til arbeidsevnevurderingen

Akademikerne støtter ekspertgruppen i at det bør stilles klare og høye kompetansekrav til NAV-ansatte som skal gjøre arbeidsevnevurderinger. Arbeidsperspektivet og brukermedvirkningen i arbeidsevnevurderingen må styrkes.

Økt oppmerksomhet på brukeren

Ekspertgruppen påpeker motsetningen mellom NAV som byråkratisk system, og brukernes behov. NAV kan i mange sammenhenger fremstå som et lite brukervennlig byråkrati. Ekspertgruppen viser blant annet til uklar informasjon til brukerne og hvordan dette til dels fører til at NAV skaper sine egne brukere. Dette skjer fordi brukerne gjentatte ganger tvinges til å ta kontakt for å oppklare misforståelser. Akademikerne mener at informasjonsarbeid og materiell må videreutvikles for å bedre kommunikasjon mellom bruker og NAV og samtidig ivareta god forvaltningsskikk.

Bruk av tiltak

Akademikerne mener avklaring og oppfølging ikke bør være tiltak, men en del av kartleggings- og veiledningskompetansen i NAV. Avklaring kan med fordel erstattes av jobbveiledningskurs som NAV selv har ansvar for. Det samme gjelder arbeidsrettet oppfølging. For å få dette til må noe av tiltaksbudsjettet omdefineres slik at NAV har tilstrekkelig ressurser til arbeidet. Akademikerne mener dette er viktig om NAV skal kunne bistå brukere til arbeid.

Tiltaksplasser

Akademikerne mener det er behov for flere tiltaksplasser innen varig tilrettelagt arbeid. Dette gjelder både innenfor skjermet og ordinært arbeidsmarked. Ved en slik praksis vil flere uføretrygdede klare å komme i delvis arbeid, og det vil gi en større grad av tilhørighet til samfunnet og sannsynligvis redusere hjelpebehovet fra helsevesenet.

Akademikerne mener det kan være relevant å vurdere om lønnstilskudd og andre økonomiske støtteordninger til arbeidsgiver kan gis over skattesystemet (reduksjon i arbeidsgiveravgift, arbeidsgiverperioden og lignende). Forslaget vil sannsynligvis spare NAV for saksbehandling. Dersom det imidlertid viser seg at dette bare betyr at saksbehandlingen flyttes fra en etat til en annen mener Akademikerne det vil være lite formålstjenlig.

Akademikerne mener at NAV må samarbeide tettere med utdanningssektoren om plasser som dekker etterspørselen i arbeidsmarkedet, og om tilretteleggingsmuligheter for brukere med særskilte behov. (Innvandrere, ungdom og personer med nedsatt arbeidsevne)

Sykefravær og oppfølging av brukere med nedsatt arbeidsevne

Ekspertgruppen anbefaler at NAV kontorene styrker innsatsen for å definere langtidssykemeldte og brukere med risiko for ikke å kunne fortsette i nåværende arbeid ved tidspunkt for aktivitetskravet på 8 uker.

Forslaget slik det framstår er svært ressurskrevende og lite målrettet. Volumet på denne gruppen er om lag 200 000 brukere årlig. Akademikerne mener at man heller må utvikle mer målrettede innsatsmetoder, eksempelvis i tråd med de prinsipper som inngår i den såkalte Larvik-modellen.

I dag er det slik at vedtaksmyndighet på ytelser er flyttet ut av NAVs kontor. I tillegg blir arbeidsevnevurderinger stadig overprøvd av forvaltningseenheten. Akademikerne vet det er eksempler på at rådgivende overleger i forvaltningen overprøver rådgivende overleger ved NAVs kontor. Vi mener dette er uholdbart både for bruker og for medarbeidere og fører til mye intern frustrasjon og dårlig arbeidsmiljø.

Innvandrere og ungdom som brukergruppe

Innvandrere og ungdom er store brukergupper for NAV og NAV-kontorene. Ekspertgruppen påpeker behovet for bedre samarbeid mellom statlige og kommunale tjenester, herunder samarbeid om introduksjonsprogrammet. Det vises flere steder i rapporten til behov for økt kompetanse på innvandrerrådet blant veiledere på NAV-kontorene. Akademikerne støtter dette. Ekspertgruppen peker på behov for å samarbeide bedre både innad i NAV og med integreringsinstanser utenfor NAV. Akademikerne

støtter dette, og ett av de områdene som her kan trekkes frem er introduksjonsprogrammet. Akademikerne vil også trekke frem behovet for å rekruttere medarbeidere med flere språk på kontaktsentrene og NAVs kontor.

Godkjenning av utenlandsk utdanning

Akademikerne støtter ekspertgruppen i at godkjenning av utenlandsk utdanning må gjennomføres som del av introduksjonsprogrammet.

Akademikerne mener innvandreres kompetanse ikke benyttes godt nok. Utdanninger som skal godkjennes i Norge må være likeverdige med en tilsvarende norsk utdanning. Samtidig må utdanningsinstitusjonene bli bedre til å utvikle tilbud til innvandrere som ikke trenger å ta hele utdanningen i Norge, men som kun skal supplere utdanningen sin fra hjemlandet.

Ekspertgruppen anbefaler små kommuner å sikre kvalitet i introduksjonsprogrammet ved samarbeid med større kommuner. Akademikerne mener organiseringen av introduksjonsprogrammet må ses i sammenheng med kommunereformen for øvrig.

3. Styring, ledelse, organisering – myndige NAV-kontor

Vi synes det er riktig å påpeke at selve uttrykket ”myndige NAV kontor” gir en negativ valør i et brukerperspektiv. Dette kan lett oppfattes som myndig i betydningen autoritær. Vi er veldig for kompetente og faglig autonome NAV kontor. Samtidig er det viktig at ordvalg ikke har uønsket slagside mot brukerne.

Ekspertgruppen oppsummerer sine forslag for utvikling av NAV-kontorene med fem hovedpunkter:

- Rykke nærmere arbeidsmarkedet og arbeidsgiver
- Større lokal frihet til å tilpasse tjenester til brukerens behov
- Mindre styring og mer ledelse
- Økt oppmerksomhet på brukeren, ikke på system
- Sikre kunnskapsbaserte tjenester og kompetanse i møte med brukerne

Akademikerne støtter disse og har videre følgende kommentarer til denne delen av rapporten.

Akademikerne støtter ekspertgruppen i at et myndig NAV-kontor forutsetter at den statlige og kommunale delen av NAV-kontoret kommer nærmere hverandre. Ekspertgruppen trekker fram at større og færre NAV-kontor i forbindelse med ny kommunestruktur legger til rette for å opprette et nytt regionledd i Arbeids- og velferdsetaten og legge ned fylkesleddet. Akademikerne mener at NAV-kontorene vil stå sentralt når oppgavefordelingen mellom stat og kommune skal vurderes i kommunereformen og at organiseringen av regionnivå må ses i sammenheng med kommunereformen.

Akademikerne vil peke på viktigheten av større kompetansemiljøer som kan jobbe ut mot arbeidsgiverne og dekke naturlige arbeidsmarkedsområder. NAVs ressursituasjon må ses i sammenheng med NAVs mengde av oppgaver. Slik det er i dag er mengden oppgaver ikke forenlig med de forventningene NAV har verken fra brukerne eller politiske myndigheter.

Bedre mål

Ekspertgruppen trekker fram forslag om å revurdere dagens innhold og bruk av målekort. Akademikerne støtter ekspertgruppen i at indikatorer knyttet til produksjon og aktivitet lett fremstår som selvstendige mål. Ekspertgruppen mener styring og rapportering i større grad må legge vekt på resultater for brukerne og mindre telling av gjennomførte aktiviteter. Akademikerne er enig i dette. Ekspertgruppen argumenterer videre for at dette bør endres slik at justeringer av kursen underveis blir mulig. Akademikerne mener dette må skje gjennom en utviklingsprosess hvor NAV-kontorene er sentrale i å finne frem til gode indikatorer. Akademikerne støtter ekspertgruppen i at kvalitetssikring og kontroll må flyttes fra prosedyrestyring og etterlevelse av dokumentasjonskrav til evaluering av møtene med bruker og resultatene av møtene.

Bedre ledelse

Akademikerne støtter ekspertgruppen i at NAV fylke og de aktuelle kommunene bør jobbe for at alle NAV-kontor på sikt ledes av en leder. En forutsetning for dette er kompetente NAV-kontor. Samtidig mener Akademikerne at ledere høyere oppe i organisasjonen må gi fra seg myndighet og delegere i langt større grad enn i dag. NAV bør fremme mer åpenhet og tillit, slik at det også blir mulig å gjøre feil, og kunne varsle oppover uten at det dermed kommer sanksjoner. Bare slik kan det bli rom for lokale prioriteringer, lokal ledelse, og at tjenester og produksjon kobles på den virkeligheten som eksisterer lokalt. Som ekspertgruppen skriver: Økt delegering av myndighet og større faglig handlingsrom for kontorene til å tilpasse tjenestene for å oppnå sine mål, innebærer at kompetansen blir enda viktigere enn i dag.

Akademikerne støtter ekspertgruppens forslag om kompetanseutvikling. Akademikerne støtter også ekspertgruppens forslag om å utvikle et lederutviklingsprogram i samarbeid med fagmiljø utenfor NAV.

Felles tariffavtale

Ekspertgruppen legger stor vekt på betydningen av de NAV-ansattes kompetanse og verdien av å være del av et sterkt fagmiljø. Akademikerne er helt enig i dette. Derfor beklager vi at ekspertgruppen ikke har sett på lønns- og personalpolitiske virkemidler. Vi mener ekspertgruppen i for liten grad har sett på faktorer som innebærer at NAV beholder og rekrutterer kompetent arbeidskraft. NAV er en av de største statlige arbeidsplassene og NAVs tjenesteyting er avhengig av at man har riktig kompetanse. For Akademikerne er det en målsetting at statens lønns- og arbeidsvilkår tilpasses arbeidslivet for øvrig. Dette betyr at lønnsdannelsen må skje lokalt. Akademikerne støtter en felles tariffavtale i NAV hvor lønnsdannelsen kan fastsettes lokalt, og støtter ekspertgruppens argumentasjon. Vi etterlyser en avklaring på hvorvidt avtaleverket skal være basert på det statlig eller kommunale avtaleverket. Dette må selvsagt skje i dialog og forhandlinger med partene.

Elektronisk kontakt med brukeren

Ekspertgruppen foreslår at mer av kontakten med NAV skal skje elektronisk. Akademikerne mener det er positivt at de fleste tjenester gjøres tilgjengelig elektronisk, men vil også trekke frem at svært mange av NAVs brukere klarer ikke dette uten hjelp. En stor andel av befolkningen har problemer med grunnleggende ferdigheter som å lese, skrive og regne. Disse gruppene vil fortsatt trenge å komme til NAV-kontoret.

Kartleggingsmetodikk

Eksisterende kartleggingsmetodikk er en omfattende prosess, men vurderes også som et dokument som utarbeides for å tilfredsstille et system, og er i liten grad egnet til å mobilisere brukere i en prosess. Ekspertgruppen tar til orde for å utvikle nye verktøy for kartlegging, som er relevante, og egnet til arbeidsretting av veiledning, virkemidler og annen bistand. Verktøyene benyttes også relatert til prosess-arbeid med bruker, dvs. til å motivere og mobilisere. Ekspertgruppen vurderer at de eksisterende verktøy ikke er egnet. Akademikerne støtter ekspertgruppen i denne saken. Vi støtter også at det er behov for en større parallellitet mellom behandling og arbeidsrettede tiltak, og ønsker en samlet gjennomgang av ansvar, roller og gråsoner på arbeid/helseområdet for å sikre et godt og konsistent tilbud til brukerne.

Metodikk ved arbeidsevnevurdering

Svakheten ved dagens arbeidsevnevurdering er at den danner grunnlag for vurdering av rett til ytelse eller tiltak. Det betyr at de fleste arbeidsevnevurderinger skrives i forbindelse med søknad om arbeidsavklaringspenger i overgangen fra sykepenger eller i overgang fra arbeidsavklaringspenger til uføretrygd. Arbeidsevnevurderinger er omfattende og umulig å skrive sammen med bruker. Det tar tid å bli kjent med brukers situasjon, muligheter, kompetanse og begrensninger for å kunne skrive en god arbeidsevnevurdering. Det er derfor et paradoks at det forventes at denne skal danne utgangspunkt for en vurdering av ytelse, bistand, tiltak mv. når en god arbeidsevnevurdering egentlig kommer i etterkant av kartleggingssamtaler, tiltak, erfaringer, kompetanseheving, behandling m.m. Dagens praksis med hovedfokus på helsebegrensninger har en tendens til å nærme seg domsavsigelser i form og er etisk betenkelig. Å innføre ytterligere kvalitetssikring av arbeidsevnevurdering er å bruke allerede knappe ressurser på feil måte. Akademikerne mener det må tenkes nytt.

Akademikerne vil bemerke at mange av de metodiske verktøyene som er innført i NAV, baseres på relativt tilfeldige valg og faglig-metodiske forankringer. Dette kan eksempelvis gjelde nettopp

arbeidsevnevurderingsmetodikken. Grunnleggende og sentrale arbeidsmetoder velges og implementeres uten tilstrekkelig kvalitetssikring, kjent faglig forankring, eller arbeidsmarkedsrelatert relevans. Dersom slike verktøy skal anvendes av medarbeidere i NAV, er det også en helt avgjørende forutsetning at medarbeiderne har inngående kompetanse og kunnskap om bruken og det faglige grunnlaget for disse verktøyene. Bruk av slike verktøy har også etiske og metodiske implikasjoner. Dette stiller krav til at NAVs medarbeidere er kvalifisert til å håndtere dem.

Manglende integrasjon av organisasjonskultur

Den første fasen av utviklingen av NAV-kontorene var blant annet preget av det som er betegnet som en «generalistmodell» for kompetanse og organisering av NAV-kontorene. Senere har utviklingen vært preget av utskillelse av spesialiserte enheter (NAV Forvaltning, NAV Kontaktsenter, Kanalstrategi, etc.), og en satsing på utvikling av styringsmetodikk og kvalitetssikring (Virksomhetsstrategi, Kunnskapsstrategi, Kompetansestrategi, Veilednings- og markedsplattform, ledelsesplattform, Standard for brukerrettet oppfølging, osv.).

Akademikerne mener spesialiseringen var helt nødvendig, men den har samtidig skapt nye samordningsutfordringer. Vi vil også påpeke mangelen på tverrfaglige fora mellom de ulike enhetene i NAV. Dette forsterkes av organisasjonskartet med tjenestelinje og ytelseslinje. Akademikerne mener dette gir fragmentering av kunnskap og forsterker «silotenking» i NAV.

Nyere forskning på NAV-kontorene har observert tendenser til tilbakefall til arbeidsdelingen fra de tidligere etatene før reformen. Akademikerne mener dette er bekymringsfullt og må endres. Ekspertgruppen påpeker at NAV-kontorene preges av manglende integrasjon av kulturene fra de tidligere etatene. Partnerskapsmodellen gir også store utfordringer for tettere integrasjon.

Det er flere faktorer Akademikerne vil fremheve som viktig for at utviklingen skal gå i riktig retning:

- Regelverk i forhold til ytelser må forenkles. Flere stønadsområder innenfor helseområdet kan flyttes til Helfo (grunnstønad, hjelpestønad, parykk, hjelpemidler, barns sykdom med mer). Regelverket knyttet til familieytelser burde ha som mål at flest mulig av disse kan automatiseres. Forskrift og rundskriv må gjennomgås og forenkles på alle ytelser
- IKT-systemene i NAV må forenkles. Dersom regelverket blir enklere vil det være lettere å utvikle IKT systemene innenfor akseptable kostnadsrammer. En av hovedårsakene til problemene i NAV er at det ikke har vært nok fokus på regelverk og arbeidsprosesser knyttet til saksbehandling med mål om å forenkle. I stedet har vi fått stadig flere arbeidsprosesser
- Mange mennesker som tar kontakt med NAV er i livskriser eller i utfordrende situasjoner. Disse menneskene kan ikke avspises med digitale løsninger eller kundesenter. NAV må ha tilstrekkelig ressurser på NAV kontor til å kunne behandle disse brukerne med verdighet og respekt. Dette vil også avlaste helsevesenet
- Mulighet for jobbveiledningskurs og arbeidsrettet oppfølging i NAV har fått gode tilbakemeldinger fra både brukerne og arbeidsgiverne vært overveldende positive

Profesjonelle fagmiljøer ved NAV-kontorene

Kjernen i ekspertgruppens rapport dreier seg om utvikling av kompetanse og fagmiljøer på NAV-kontorene. I Akademikernes medlemsundersøkelse for 2015 kommer det frem at arbeid i NAV oppfattes som minst attraktivt blant en rekke arbeidsplasser. Akademikerne mener disse resultatene er et tydelig tegn på at ekspertgruppen har rett i at en grunnleggende endring av tjenesteproduksjonen i NAV er nødvendig.

Sentrale elementer Akademikerne mener er nødvendig å arbeide med er:

- Systematisk medarbeiderutvikling gjennom opplegg for kvalifisering knyttet til etter- og videreutdanning i universitets- og høyskolesystemet
- Økt handlingsrom for medarbeidere og NAV-kontoret, hvor medarbeideres kompetanse kommer i fokus og må være det som er styrende. Ikke prosedyre- og rutinstyring hvor standardisering og rutiner hindrer utvikling av relevante tjenester
- Program for lederutvikling hvor ledere gis kompetanse til å utnytte et utvidet handlingsrom. Akademikerne mener det er behov for å utvikle ledelse mer som en støttende funksjon overfor medarbeidere enn dagens top-down ledelse

- Tilgang til og utvikling av relevant kunnskap om marked, brukere, virkemidler og deres effekter samt veiledningsmetodikk. Kunnskapsutviklingen må skje gjennom samarbeid med forskere. Ekspertgruppen påpeker at samarbeidet bør ses mer som direkte relasjoner mellom medarbeidere i NAV-kontor og forskere, hvor også medarbeidere deltar med sin kunnskap og kompetanse, i stedet for forskningsoppdrag bestilt og (fjern)styrt av direktoratet
- Det må utvikles en IT-infrastruktur som er egnet til å arbeide kunnskapsbasert med brukere. NAV trenger et system hvor det vil være mulig å gjenfinne data, samt på en systematisk måte bearbeide, benytte, og strukturere disse slik at relevante virkemidler og metoder kan utvikles. Akademikerne mener det må arbeides for å utvikle verktøy som kan måle effekter av virkemidler og identifisere målgrupper m.m
- Akademikerne støtter ekspertgruppen i at det er nødvendig med et tettere samarbeid mellom NAV og utdanningssektoren for å lage grunnutdanninger som i større grad enn i dag treffer kompetansebehovet i NAV. I tillegg til dette er det viktig at NAV blir flinkere til å rekruttere et bredt utvalg av mastergradsutdannede

Læring og innovasjon

Ekspertgruppen anbefaler en styrking av læring og innovasjon gjennom samarbeidsprosjekter med forskningsinstitusjoner. Ekspertgruppen anbefaler også et forskning- og utviklingsprogram som med tydelig mandat og tilstrekkelige ressurser skal sikre en profesjonell og enhetlig utvikling av tjenestene som favner både helse- og arbeidsdimensjonene. Akademikerne støtter disse forslagene. Vi støtter også at programforskningen på arbeids- og velferdsområdet i regi av Norges forskningsråd må bidra til mer forskning knyttet til samordnings- og samarbeidsutfordringene i skjæringspunktet mellom helsetjenester. Arbeids- og velferdsetaten og de arbeidsrettede tiltakene, blant annet for å sikre et helhetlig og effektivt brukerforløp som favner både helse- og arbeidsdimensjonene.

Akademikerne mener det generelt er et stort behov for forskning og evaluering av effekten av tiltak som settes i gang i NAV.

Med vennlig hilsen
Akademikerne

Øyvind Berdal
Rådgiver