

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0033 Oslo

Vår sak nr.: 2015-AR-01449

Deres ref: 15/1458

Dato: 25.9.2015

HØRINGSSVAR – «ET NAV MED MULIGHETER. BEDRE BRUKERMØTER, STØRRE HANDLINGSROM OG TETTERE PÅ ARBEIDSMARKEDET».

Vi har mottatt høringssvar fra NTL NAV som har hatt rapporten på intern høring i sine organisasjonsledd.

Tiltaksplasser

Vi støtter Ekspertgruppens vurdering og argumentasjon for at NAV må komme i tettere kontakt med arbeidsmarkedet, og at dette blant annet må gjøres ved at NAV selv gjennomfører en vesentlig del av tiltak i ordinært arbeidsliv. NAV-kontorene må, som Ekspertgruppen påpeker også gis større frihet til å gi brukerne individuelt tilpassede tjenester og ha større frihet til å bestemme hvordan tiltaksmidlene skal benyttes.

Vi støtter vurderingen om at NAV bør kjøpe tiltak som krever spesiell fagkompetanse. Tiltak med tilrettelagte produksjonsmiljø mener vi bør gjennomføres av andre enn NAV, og da primært arbeidsmarkedsbedrifter.

Ekspertgruppen peker også på at det må gjøres endringer både i finansiering og styring av tiltak, og de kommer til en viss grad med forslag til hvordan dette kan løses. Vi mener det er viktig at det raskt kommer endringer som gjør at NAV-kontorene overtar tiltaksarbeidet i egenregi og at detaljstyringen av tiltak opphører.

Vi ser for oss en trinnvis endring, hvor overføring av tiltak til NAV og finansiering må ses i sammenheng. Én måte å løse dette på er at NAV i en omleggingsperiode får fullmakt til å omdisponere midler fra tiltaksbudsjettet til driftsbudsjettet. NAV selv må vurdere omfanget ut fra kapasitet, i form av hvilke NAV-kontor og hvor stor andel av tiltakene på hvert enkelt kontor skal utføres i egenregi. Det bør videre fastsettes når denne prosessen skal være fullt ut gjennomført, slik at det settes et tidspunkt for når NAV skal gjennomføre alle tiltak i det ordinære arbeidsmarkedet i egenregi, i tråd med Ekspertgruppens anbefaling. På sikt er antagelig den beste løsningen å finansiere dette gjennom NAVs ordinære driftsbudsjett.



I tillegg bør hele eller deler av det øvrige tiltaksbudsjettet finansieres som overslagsbevilgninger, slik at det er brukers behov og ikke budsjett som er avgjørende for om tiltak innvilges. Slik ble blant annet utdanningstiltak finansiert tidligere. Dette vil også gi veilederne på NAV-kontorene større frihet til å gi brukerne individuelt tilpassede tjenester.

Ekspertgruppen har også påpekt at det å styre arbeidsmarkedstiltak både på samlet budsjett og på tiltaksnivå er vanskelig å kombinere med at tiltak skal fordeles ut fra individuelt behov.

Det kan ta noe tid før en større endring av tiltaksfinansiering er på plass. Vi foreslår derfor at det i en overgangsperiode kun styres på budsjett og ikke antall tiltaksplasser. Dessuten bør det åpnes for at det kan overføres inntil 5 prosent av tiltaksbudsjettet til påfølgende års budsjett, samt at det gis mulighet til 5 prosent overbudsjettering der det ikke er overslagsbevilgninger. Den politiske styringen bør i stedet omhandle hvilke grupper som skal prioriteres, for eksempel ungdomsgarantien. NAV må gjennom sin fagkompetanse vurdere riktig aktivitet (blant annet tiltak) for å bidra til å gjennomføre den overordnede politikken på området. Med færre aktivitetsmål vil faren for tiltaksvridning bort fra prioriterte grupper heller ikke være stor.

Arbeidsevnevurdering

Vi støtter at arbeidsevnevurdering primært skal rettes mot muligheter og begrensninger for arbeid, og ikke domineres av begrensninger og helseplager. Det bør gis mulighet til å benytte deler av arbeidsevnevurderingen ut fra kartleggingsbehovet til enhver tid. På den måten vil arbeidsevnevurderingen kunne bli et godt verktøy som kan brukes i ulike faser og til ulike vurderinger/avklaringer.

Det er nødvendig med god opplæring i arbeidsevnevurdering, på samme måte som det er nødvendig med god opplæring i andre arbeidsverktøy i NAV. Det er viktig med god breddekompetanse på NAV-kontoret. En formalisering som er ment å sikre samsvar mellom oppgaver og kompetanse i NAV-kontorene vil kunne stå i fare for å hindre utvikling av breddekompetanse og være uten reelt innhold. Intern etatsopplæring kan understøtte utviklingen av arbeidsevnevurderingen på samme måte som andre opplæringstiltak, men en formalisert sertifisering vil ikke være hensiktsmessig.

Arbeidslivssentrene

Vi ser nytten av å knytte markedsarbeidet tett opp mot det øvrige arbeidet på NAV-kontor, men vi vil påpeke at å overføre 400 medarbeidere fra Arbeidslivssentrene til NAV-kontor ikke er den eneste måten å gjøre dette på. Arbeidslivssentrene har vært partenes redskap for å lykkes med IA-avtalen, både ved at Arbeidslivssentrene har hatt god fagkompetanse og at arbeidet har blitt prioritert. Samtidig ser vi at det kan bli en større helhet og en bedre arbeidsretting av det totale arbeidet i NAV ved å legge dette arbeidet til NAV-kontor. Dette er forhold som må vurderes av partene gjennom forhandlinger.

Personer med nedsatt arbeidsevne

Det er viktig at NAV og resten av offentlig sektor er bevisst sitt ansvar for å ansette personer med nedsatt arbeidsevne. Vi støtter derfor Ekspertgruppas innspill om at NAV må utarbeide en konkret og forpliktende strategi for å ansette kvalifiserte personer med nedsatt arbeidsevne

i stillinger med oppgaver og krav tilpasset slik at stillingene kan kombineres med (graderte) ytelser. Vi mener hele offentlig sektor bør pålegges dette.

Brukere med innvandrerbakgrunn

Vi støtter Ekspertgruppen i at det skal sikres tilstrekkelig kompetanse om denne brukergruppen på NAV-kontoret. Dette kan gjøres på flere måter. Ekspertgruppen foreslår at NAV Intro integreres i NAV-kontoret. Vi mener at denne kompetansen best sikres ved at det opprettes egne fagmiljø som kan bistå NAV-kontorene i arbeidet med brukere med innvandrerbakgrunn. Derfor mener vi NAV Intro skal utvides til å etableres som egne enheter i alle fylker, framfor å integrere dette arbeidet i NAV-kontoret. Dette er en stor brukergruppe med ekstra utfordringer på arbeidsmarkedet, og vi mener derfor det vil gi bedre effekt at NAV-kontorene innhenter ekspertise fra andrelinjen på dette fagfeltet fra NAV Intro i eget fylke.

Vi mener også at introduksjonsordningen må gjøres mer arbeidsrettet, slik at nyankomne flyktninger får mer målrettet yrkesrettet aktivitet kombinert med norskopplæring og dermed får større mulighet til å komme raskere i arbeid. Dette mener vi best gjøres i samarbeid med NAV-kontoret som kjenner arbeidsmarkedets muligheter og krav.

Nasjonal stillingsbase

Vi støtter forslaget om at NAVs stillingsdatabase bør videreutvikles, slik at dette blir et godt og enkelt verktøy å benytte. En mer moderne stillingsdatabase vil være nyttig både for arbeidssøkere, NAV og arbeidsgivere.

Styring og rapportering

NTLs tillitsvalgte i NAV har i lang tid påpekt at mange av problemene i NAV skyldes etatens mål- og resultatstyring.

Ekspertgruppen påpeker at det må legges større vekt på resultater for brukerne og mindre på telling av gjennomført aktivitet, summen av styringsmekanismer, prosedyre- og dokumentasjonskrav må reduseres og at mindre sentral detaljstyring og mer myndighet lokalt må følges opp med lederprogram. Det er nødvendig med en vesentlig endring i etatens mål- og resultatstyring, og slik at både departementet og direktoratet styrer på overordnede mål, og ikke på aktivitet.

Departementet må i hovedsak styre på politiske hovedmål, og det bør også vurderes hvilke statistikker som er nødvendig å innhente. Direktoratet må videre skille mellom departementets målstyring og etterspørsel etter statistikk, slik at ikke statistikk blir oppfattet som pålagte mål. Myndige NAV-kontor som skal vurdere individuelle behov hos enkeltbrukere må selv kunne vurdere riktig aktivitet, og Arbeids- og velferdsdirektoratets målstyring må derfor som hovedregel omfatte overordnet mål og ikke aktivitetsmål.

Vi vil også påpeke at vi ser et større og større gap mellom NAV-lovens § 14a og detaljstyringen i mål- og disponeringsbrev, forskrifter, mv. I NAV-loven går det tydelig frem at NAV skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov. Dette skal komme frem i behovsvurderingen (14a-vedtaket) og arbeidsevnevurderingen, samt videre i handlingsplan og

enkeltvedtak. Detaljstyringen av blant annet tiltaksbruken fører imidlertid til at NAV ikke klarer å følge NAV-loven.

Ekspertgruppen foreslår å revurdere dagens innhold og bruk av målekortet gjennom en utviklingsprosess hvor NAV-kontorene er sentrale i å finne frem til gode indikatorer og hvordan disse kan brukes for å sikre tjenester til brukerne. Målekortet er et verktøy som i hovedsak benyttes til aktivitetsmål og det bør derfor avvikles. I stedet bør tradisjonell budsjettstyring, kombinert med andre verktøy/metoder for å sikre gode tjenester og god oversikt over effekt av forskjellige tiltak/aktivitet. Forskning, spørreundersøkelser og skriftlige interne vurderinger/tilbakemeldinger fra kontorene er eksempler på andre evalueringsmetoder som kan erstatte målekortet.

Ekspertgruppen påpeker også at mer myndige NAV-kontor vil kreve mer av de lokale lederne, og at det derfor er behov for opplæring av disse. På statlig side er det foreslått å gi større fullmakter og dermed høyere krav til NAV-leder. Det kreves en helt annen form for ledelse i offentlig velferdsforvaltning enn i private virksomheter. En NAV-leder må både ha forståelse for rollen NAV har som forvalter av den politiske vedtatte velferdspolitikken, hvor både intensjoner i regelverk, politiske prioriteringer og brukernes behov må tillegges vekt. Ledelse må baseres på tillit til de ansatte. Forvaltningskunnskap og etikk, samt lovverket som regulerer ansettelsesforholdet og avtaleverket i staten for øvrig, utgjør sentrale lederkrav som må gjenspeiles både i lederopplæring og ved tilsettinger. For å sikre en faglig forsvarlig ledelse, bør mellomledere rekrutteres fra de fagområdene de skal lede.

Kompetanse

NAV har en høy andel ansatte med høyere utdanning. Ekspertgruppen viser til en tendens hvor de med høyest utdanning i større grad enn andre søker seg over i andre stillinger, og at NAV blir brukt som inngangsport til arbeidslivet og springbrett for yrkeskarriere utenfor NAV. Dette er en utfordring som må tas på alvor. For at NAV skal kunne gjennomføre det samfunnsoppdraget og levere de tjenestene man er satt til, bør man med fordel kunne være i stand til å holde på ansatte med høyere utdanning. Dette forutsetter at deres kompetanse både blir verdsatt og benyttet, og arbeidsinnholdet bør være av en slik art at det blir meningsfylt å jobbe i NAV. Forslagene til tiltak vil kunne bidra til dette.

Oppgaveinnhold

Ekspertgruppen foreslår ingen endringer i oppgavebredden for NAV-kontor, men mener det er viktig å få mer erfaringer om det er kombinasjoner av tjenester som er særlig gode. Vi mener det bør være begrensinger i hvilke oppgaver kommunene skal kunne legge inn i NAV-kontoret. Dette for å sikre at det blir størst mulig fokus på NAVs hovedmål.

Kontorstørrelse

De minste kontorene kan ha utfordringer knyttet til å opprettholde et godt kompetansemiljø. Samtidig ser vi at det er betydelige utfordringer knyttet til noen av de største kontorene. Behovet for større kompetansemiljø må vurderes opp mot behovet for geografisk nærhet til brukerne.

På generelt grunnlag støtter vi ikke Ekspertgruppens forslag om bortfall av minimumsgarantien for NAV-kontor. Et opphør av minimumsgarantien vil ikke ha stor innvirkning på den totale ressurs situasjonen i NAV da det dreier seg om relativt få ansatte. Dette er medarbeidere som utfører ordinære oppgaver på sine lokalkontor, oppgaver som fortsatt skal utføres selv om minimumsgarantien opphører.

Todelt ledelse

Ekspertgruppen beskriver utfordringer knyttet til todelt ledelse i NAV-kontor. Utfordringer er også beskrevet i blant annet NAV-evalueringen. Lokale tillitsvalgte i NAV ønsker å gå bort fra muligheten til å ha todelt ledelse. Vi anser at en eventuell avgjørelse med hensyn til innskrenking av mulighet for todelt ledelse ikke skal ses i sammenheng med spørsmålet om felles tariffavtale da dette er en forhandlingssak forbeholdt partene.

Fylkeskontor/regionkontor

Regionkontor for NAV kan ikke vurderes isolert, og en eventuell vurdering av fylkeskontor må tas som et ledd i en overordnet debatt om regioner. Dette både fordi NAV har et tett samarbeid med fylkesmannen og for å unngå å opprette regioner i NAV som senere må gjøres om ved eventuell endringer av fylkeskommuner og/eller fylkesmannsorganisering. Vi mener derfor det er for tidlig å ta stilling til organisering av nytt regionledd i NAV. På generelt grunnlag anser vi at NAV ikke bør bli gjenstand for en større grad av sentralisering enn det som allerede er tilfelle. Når det foreslås omfattende endringer i organisering av offentlige virksomheter må det utarbeides konsekvensanalyser før vedtak fattes.

Felles tariffavtale

Vi er uenig i Ekspertgruppens argumentasjon med hensyn til tariffavtalene i NAV. Forskjellige tariffavtaler for statlige og kommunalt ansatte blir problematisert i større grad enn det er dekning for. Tariffspørsmål avgjøres av partene.

Med hilsen
NORSK TJENESTEMANNSLAG



Kjersti Barsok
første nestleder



Torstein Brechan
forbundssekretær