



Oslo kommune
Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Dato: 16.09.2015

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201502017-12

Inger Elisabeth Salvesen, 23 46 11 65

351

HØRING OM «ET NAV MED MULIGHETER. BEDRE BRUKERMØTER, STØRRE HANDLINGSROM OG TETTERE PÅ ARBEIDSMARKEDET. SLUTTRAPPORT FRA EKSPERTGRUPPEN, APRIL 2015».

Vi viser til høringsbrev av 24.april og telefon med departementet den 7.september hvor det ble bekreftet at høringsfristen var utsatt ut september.

Byråd for helse og sosiale tjenester avgir på delegert myndighet følgende høringsuttalelse til Arbeids- og sosialdepartementet vedrørende deres ekspertgruppes sluttrapport av april 2015: «Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet»:

«Vi viser til høringsbrev av 24.04.2015 fra Arbeids- og sosialdepartementet om «*Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet – Sluttrapport fra ekspertgruppen, april 2015*». I høringsbrevet ønsker departementet at høringsinstansene er tydelig i sine merknader på hvilken del av rapporten uttalelsen gjelder.

Merknader til strategisk retning, kap.1

Oslo kommunes støtter langt på vei de fem strategiske utviklingsretningene for NAV-kontorene som ekspertgruppen skisserer.

1. Rykke nærmere arbeidsmarkedet og arbeidsgiver.

Ett av hovedmålene for NAV-reformen var «*flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad*». Flere i arbeid medvirker til økonomisk selvstendighet for den enkelte bruker, samtidig som det gir økonomisk grunnlag for at velferdstjenester kan opprettholdes. Begge aspekter er viktige.

Det er hevdet at NAV over tid har redusert arbeidsfokuset i NAV. Oslo kommune ser det som helt avgjørende at arbeidsperspektivet gjennomgående legges til grunn i NAV. Oslo kommune anser at dette ikke strider imot det at NAV-kontorene fortsatt også har ansvar for å være et siste sikkerhetsnett for brukere og skal medvirke til at de som står langt unna arbeidslivet kan få hjelp til sosial inkludering og bli aktive deltakere i samfunnet (sosialtjenesteloven § 1).

2. Større lokal frihet til å tilpasse tjenester til brukerens behov.

Oslo kommune er enig i at NAV-kontorene bør få mer myndighet og bedre muligheter til å tilpasse tjenester til brukernes behov. Oslo kommune mener at myndige NAV-kontorer betyr å gi stort handlingsrom lokalt, til å tilpasse tjenestene til en brukersammensetning som varierer fra kommune til kommune, bydel til bydel. Kommunen er inneforstått med at dette krever bevisst eierskap og strategisk lederskap i partnerskapet (for Oslos del bestående av den enkelte bydelsdirektør i Oslo kommune og fylkesdirektør for NAV Oslo).

Utgangspunktet for NAV var at brukere som hadde behov for sammensatte tjenester skulle få en helhetlig vurdering og oppfølging. Ekspertgruppen konstaterer at «..*det er svært ulik strategi for tjenestekjøp og egenproduksjon i stat og kommune*» (s.10). I tillegg konstateres det at myndighet i forhold til statlige ytelser over tid er blitt overført til sentralenheter, og at tiltaksporteføljen på statlig side i stor grad er sentralstyrt. Oslo kommune ser det som essensielt at NAV-kontorene har myndighet til å bruke alle de metoder, tiltak og muligheter som partene har positive erfaringer med. NAV-kontorene må bruke erfaringer og kompetanse fra arbeidsrettede tiltak enten tiltakene drives i egen regi eller i nært samarbeid med tiltaks-arrangører. Slik kompetanseøkning oppnås best der NAV-kontoret står for tiltakene. Oslo kommune vil for øvrig presisere at det ikke nødvendigvis er ønskelig med flest mulig egenproduserte tiltak, men at NAV-kontoret må ha mulighet til å arrangere egne tiltak der det vurderes å være best for at brukernes behov skal imøtekommes.

Et myndig NAV-kontor vil kunne foreta prioriteringer lokalt, ha tett kontakt med lokalt næringsliv, ha en mer helhetlig tilnærming og tilpasning til den enkelte brukers behov.

3. Mindre styring og mer ledelse.

Oslo kommune støtter utvikling av myndige NAV-kontor med nødvendig handlingsrom slik at lokale prioriteringer kan legges til grunn for ressursutnyttelse og tjenesteproduksjon. Dette innebærer blant annet at «..*lederne høyere opp i organisasjonen må gi fra seg myndighet og delegerer i langt større grad enn i dag.*» og at «..*NAV-kontorleders rolle bør føre til at hun blir en del av kommunens strategiske ledelse*» (s.12).

Partnerne i hver kommune og bydel skal oppleve seg som likeverdige. Dette innebærer at de må ha et samlet eierskap over alt som skjer i sitt NAV-kontor. Statlig part har rett til å bry seg om hva som skjer i forhold til kommunalt baserte ytelser og tjenester, og motsatt må kommunal part ha rett til å mene noe om hvordan statlig baserte ytelser og tjenester drives. Selv om det naturligvis alltid vil være noen gitte rammebetingelser, bør partnerskapet lokalt i størst mulig grad kunne gjøre egne strategiske grep og drive sitt NAV-kontor mest mulig ut fra lokale vurderinger av hva som er klokt.

Noen ganger oppleves den statlige styringen å være meget sterk, med preg av at direktoratet «ruller ut» standardløsninger i kommunene, som følges opp med strenge og detaljerte rapporteringsregimer. Dette har to sider. På den ene siden kan en kommune som Oslo i enkelte tilfeller ha noe å lære av denne styringsmetodikken, og på den andre siden kan den statlige part ha behov for å lære av den erfaring kommunen har med å gi rom for lokalt lederskap. Godt lederskap må for en NAV-leder handle om mer enn å levere på gitte aktivitetsindikatorer. NAV-kontorene er et knutepunkt i ethvert lokalsamfunn, med grenseflater mot en rekke andre aktører og tjenester i og utenfor den offentlige virksomhet. I NAV-lederrollen trenger man strategisk orienterte ledere, samfunnsbyggere. Slike ledere søker seg ikke til stillinger der handlingsrommet er spist opp av altfor stor detaljstyring.

Oslo kommune har merket seg at evaluering av NAV-reformen ikke har kunnet påvise sammenheng mellom resultatoppnåelse og faktorer knyttet til organisasjon og ledelse eller hvorvidt kontorene har et bredt eller smalt tjenestespekter. Derimot synes brukertilfredsheten å være noe høyere der kontorene har mange kommunale tjenester. Etter en krevende etableringsfase, vil det nå og fremover i større grad være mulig å gjøre vurderinger av hva som er beste praksis. Det er imidlertid ingen tvil om at NAV-kontorene må ha gode ledere, kompetente veiledere og lokal handlefrihet, samt bør måles på resultater for brukerne og ikke på antall tiltak og møter.

Oslo kommune er enig i ekspertgruppens konklusjoner om at en sterkt sentral styring og standardisering begrenser det nødvendige lokale handlingsrommet for prioritering, valg av virkemidler og tilpasning til den enkeltes behov. Lokalt handlingsrom og myndige NAV-kontorer forutsetter mindre statlig detaljstyring, forenklete arbeidsprosedyrer og mer vekt på resultater for bruker. Arbeidet med å endre retning og redusere byråkrati bør starte raskt. Oslo kommune mener at NAV-kontorlederne må få økt myndighet til å utøve ledelse og kontorene må endre retning fra å være produksjonsstyrt til å bli resultatstyrt. De to eierne av NAV-kontoret må få en likere forståelse av utøvelsen av mål- og resultatstyring.

4. Økt oppmerksomhet på brukeren, ikke på system.

Oslo kommune støtter ekspertgruppens vurdering av at kvaliteten på brukermøtene og den faktiske oppfølgingen av brukeren må vektlegges høyere. For å sikre slik prioritering må «NAV (må) prøve ut om det er mer formåls- og kostnadseffektive måter enn i dag å følge opp brukere med lite behov for bistand» (s.13). Det er begrenset systematisk kunnskap om hva som er best for den enkelte bruker. Slik usikkerhet håndteres enklest lokalt hvor tilgangen til informasjon er best. Det må være rom for å skape individuelt tilpassede løsninger, enten bistandsbehovet er stort eller lite.

5. Sikre kunnskapsbaserte tjenester og kompetanse i møte med brukerne.

Riktig og tilstrekkelig kompetanse i NAV-kontorene er en nødvendig betingelse for at brukerne skal få god hjelp og at ressursene blir brukt fornuftig. Oslo kommune mener at økt ansvar og myndighet til det lokale NAV-kontor tilsier at behovet for samling av kompetanse på det enkelte kontor blir enda større enn i dag og støtter at «Kompetanseutvikling og lokal utvikling må spille en større rolle i forbedringen av NAV-kontorene framover» (s.15).

Merknader til drøftinger og enkeltforslag.

Kap.7, NAVs rolle i arbeidsmarkedet.

Oslo kommune er enig i ekspertgruppens vurdering av at det er behov for å styrke arbeidslivskompetansen i NAV. NAV må blant annet utnytte møter med arbeidsgiver til relasjons- og kunnskapsbygging. Slike møter er den viktigste kilde for NAV til å styrke og vedlikeholde sin kunnskap om arbeidslivet. NAV må i større grad kontakte arbeidsgiver for å tilby tjenester knyttet til arbeid. Dette handler om å anerkjenne arbeidsgiver som viktig bruker av NAV. NAV må ha et godt system for å matche arbeidssøkere med det kompetansebehovet arbeidslivet faktisk har, og dette oppnås kun der man er i tett dialog med arbeidsgiverne. I tillegg er det viktig at NAV har nødvendige virkemidler på plass i rett tid for arbeidsgivere som ønsker å legge til rette for personer som har nedsatt funksjonsevne/arbeidsevne, enten det er egne ansatte eller i forbindelse med rekruttering.

Oslo kommune er åpen for at det kan være fornuftig at Arbeidslivssenteret overføres til NAV-kontorene for å styrke NAVs samlede markedsarbeid ut mot arbeidsgivere og sikre bedre koordinerte og mer helhetlige tjenester til arbeidsgiver. Dette må imidlertid ikke føre til en forringelse av det som i dag fungerer godt. Det er viktig å huske på at det er NAV-kontorene som i for liten grad har nær dialog med arbeidsgivere, ikke Arbeidslivssenteret. Den kompetanse som Arbeidslivssentrene har opparbeidet seg, må ikke forvitte.

Kap.8, Oppfølgingsarbeidet i NAV

Oslo kommune støtter strategien der NAV-kontorene selv gjennomfører flere tiltak som innebærer oppfølging av brukere/arbeidsgivere i ordinært arbeidsliv. Den lokale kunnskapen om enkeltbrukeren må danne grunnlag for tiltakene som iverksettes.

Oslo kommune har gode erfaringer fra forsøk hvor enkelte bydeler fikk ansvaret for arbeidsmarkedstiltak. Etter etablering av NAV-kontor har forsøket Kjerneoppgaver i NAV vært gjennomført. Forsøket har som formål at flere brukere skal komme i jobb i ordinært arbeidsliv, gjennom at de lokale NAV-kontorene utfører avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi. Målgruppe er personer som tidligere er blitt vurdert aktuelle for ekstern avklarings- og oppfølgingsbistand (Arbeid med bistand). Vi viser til AFI-rapporten (2014) «Evaluering av forsøket med kjerneoppgaver i NAV», hvor det framkommer at de involverte i prosjektet og deres fylkeskontakter er svært entusiastiske. Lokalt styrte tiltak kan i større grad både i form og innhold iverksettes i tråd med de behovene som bruker har, og ikke motsatt at bruker må passe med de sentralt innkjøpte tiltakene.

Evalueringer både nasjonalt og internasjonalt indikerer at en større andel arbeidsrettede tiltak bør gjennomføres i ordinært arbeidsliv uten forutgående opplæring og arbeidstrening (place then train). Mange tiltaksarrangører har i stor grad innrettet seg etter dette. Dette bør fortsatt stimuleres. Økt bruk av ordinært arbeidsliv reduserer behovet for egne tiltaksarrangører med tilrettelagt arbeidstrening.

Den lokale kunnskapen om enkeltbrukeren må danne grunnlaget for tiltakene som iverksettes. Økt egenproduksjon vil måtte være basert i at NAV opparbeider en vesentlig større kontaktflate med arbeidsgiverne. Gjennom oppfølging av bruker i virksomheten, vil NAV-veiledere øke sin kunnskap om arbeidslivet og krav i ulike yrker. Det vil også bygge tettere relasjoner mellom arbeidsgiver og NAV, og NAV vil få muligheten til å vise arbeidsgiver hva de kan få til. Dette vil over tid øke samhandlingen mellom NAV og arbeidsgiver på flere områder, for eksempel når arbeidsgiver har behov for bistand til rekruttering. Det må utarbeides en konkret plan for hvordan NAV-kontoret kan øke egenproduksjon av tiltak og oppfølgingskompetanse i ordinært arbeidsliv.

NAV bør fortsatt kjøpe tiltak. For noen målgrupper kreves bred og sammensatt kompetanse som overstiger det som et NAV-kontor har mulighet for å ha. I tillegg vil det fortsatt være noen brukere som trenger tiltak som krever spesiell fagkompetanse eller tilrettelagte produksjonsmiljøer. Krav om erfarings- og kompetanseoverføring bør ligge i kravspesifikasjonen ved anbudsinvitasjon.

Kap.9, Styling, ledelse, organisering – myndige NAV-kontor.

Målet er at NAV-kontorene på effektivt og helhetsfokusert vis skal møte brukerne på en enkel og forståelig måte med tjenester tilpasset deres behov. Oslo kommune ser det som avgjørende

at NAV-kontorene har enhetlig ledelse basert på et likeverdig partnerskap. Oslo kommunes erfaring er imidlertid at staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet legger mange premisser for arbeidsmåter, verktøy og innhold i NAV-kontorene. Målet om arbeid og arbeidsrettede tjenester er overordnet og dette eies av begge styringslinjer. Dette er godt integrert i det sosialfaglige perspektivet, som imidlertid også har andre hensyn som må ivaretas. Avgjørelse om hvordan den enkelte kontor skal organiseres med hensyn til ledelse, oppgaver og struktur må fortsatt ligge i partnerskapet lokalt. Oslo praktiserer i dag både en-ledermodellen og to-ledermodellen.

Ekspertgruppen foreslår at Fylkesmannens ansvar for faglig råd og veiledning av kommunale tjenester i NAV-kontoret flyttes til NAV fylke. Kommunene er et selvstendig forvaltningsnivå med et selvstendig ansvar for en rekke tjenester, hvor den kommunale delen av NAV kun er en del av det totale tjenestetilbudet. Det er viktig at NAV-kontorets tjenester ses i sammenheng med de utfordringer kommunene står overfor for øvrig. Fylkesmannen har ansvar for tilsyn av og veiledning på en rekke av kommunens oppgaver og kjenner kommunens samlede situasjon godt. Dette gir pr i dag Fylkesmannen et godt utgangspunkt for å gi veiledning og råd med et mer helhetlig perspektiv. Det vil ta tid før fylkesleddet i NAV kan ha tilsvarende kompetanse. I tillegg er fylkesleddet i NAV overordnet instans i den statlige styringslinjen av NAV-kontoret. Hvis fylkesleddet skal gi råd og veiledning, er det fare for at roller kan bli blandet. For de ansatte ved NAV-kontoret, kan det bli vanskelig å skille mellom hva som er et nøytralt og velment råd og hva som er pålegg i den statlige styringslinjen.

Kommunene har også et selvstendig utviklings- og kompetanseansvar. Oslo kommune har meget positive erfaringer med forpliktende samarbeid med Fylkesmannen og NAV fylke i utvikling og gjennomføring av utvikling- og kompetansetiltak. Så langt Oslo kommune er kjent med, er tilsvarende samarbeid ikke utviklet i samme omfang i andre fylker. Rapporten mangler en drøfting på hvordan staten og kommunene kan samhandle bedre i utvikling av NAVs samlede portefølje og ansvar. Oslo kommune går inn for at ansvaret for faglig råd og veiledning opprettholdes hos Fylkesmannen.

Oslo kommune er åpen for forslaget om at kommunene skal ha ansvaret for tiltakene VTA/VTO.

Dette anses å være i tråd med det generelle ønsket om kommunal styring over flere tiltak. For brukere med sammensatte behov, er det en fordel å kunne se arbeidsmarkedstiltakene i sammenheng med kommunenes helse-, omsorgs- og rehabiliteringstjenester, samt tjenester knyttet til integrering og det boligsosiale arbeidet. Selv om kommunen kan påvirke bruken av de statlige tiltakene gjennom sitt NAV-kontor, ser Oslo kommune fordeler ved at større deler av den statlige tiltaksporteføljen overføres til kommunen. Kommunene har allerede i dag ansvaret for kvalifiseringsprogrammet for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Oslo kommune viser til den danske modellen hvor 94 «Jobcentre» drives av 98 kommuner, og mener at den modellen kan overføres til norske forhold, forutsatt en endret kommunestruktur. I første omgang bør det kunne gjennomføres nye forsøk med et større ansvar for arbeidsmarkedstiltak i utvalgte kommuner.

Oslo kommune støtter utvikling av et ledelsesprogram for ledere i NAV-kontorene og forutsetter at dette utvikles i fellesskap mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og kommunesektoren/KS.

Dersom NAV-kontorene skal få mer myndighet, bør ledelseskompetansen på NAV-kontorene styrkes. Økt handlingsrom vil forsterke kravet til strategisk ledelse. Ledere er rollemodell for fagutvikling, holdninger og arbeidsmiljø. Ledere skal tilrettelegge og bidra til innovasjon.

NAV-kontorets samfunnsoppdrag er komplekst. Leder må forholde seg aktivt til brukere, medarbeidere, lokalsamfunn, samarbeidspartnere og politisk og administrativ ledelse i både statlig og kommunal styringslinje. En god lederopplæring kan styrke lederrollen og gi verktøy til å være en veiviser for god drift, kvalitet og innovasjon.

Rapporten påpeker at Arbeids- og sosialdepartementet og NAV/kommunesektoren i ulike pågående prosesser må tydeliggjøre hvilken kompetanse NAV etterspør, med sikte på å påvirke innholdet i utdanningene som fører til ansettelse i NAV. Disse utdanningene må reflektere kompetansebehovene i NAV. I denne sammenheng nevnes det at Oslo kommune har etablert kombinerte stillinger mellom NAV-kontor og Høgskolen i Oslo og Akershus hvor hensikten nettopp er å skape gode ordninger for kunnskapsoverføringer mellom praksisfeltet og utdanningen. Målet er å få til gode prosesser som gjør studentene best mulig rustet til å møte samtidens praksisfelt. Arbeids- og velferdsetaten er trukket inn i arbeidet.

NAV er en komplisert organisasjon. Tilsvarende modell finnes ikke fra før, og innovasjonskompetanse er derfor særskilt viktig for NAV. For å styrke innovasjonsarbeidet, bør det utvikles informasjons- og læringsløyper for formidling og implementering av kunnskap fra forsøks- og utviklingsarbeid, både mellom NAV-kontor, og mellom nivåer i NAV. Oslo kommune støtter at det etableres et forsknings- og utviklingsprogram med tydelig mandat og tilstrekkelig ressurser for å sikre en profesjonell og enhetlig utvikling av tjenester som favner både helse- og arbeidsdimensjonene for å sikre helhetlige og effektive brukerløp.

Rapporten påpeker at ved mange NAV-kontor er innvandrere en brukergruppe med betydelige behov. Det påpekes også at kommunene må sikre at de innfrir sin forpliktelse til å gi innbyggerne grunnleggende kompetanse, også innvandrere uten utdanning. Oslo kommune ser det som viktig at det er en sammenhengende kjede av tiltak som kan benyttes overfor brukere. Det bør være riktige grensesnitt mellom tiltakene og det bør ikke være «hull» mellom tiltakene eller målgruppene slik at alle med behov for bistand kan få hjelp. Oslo kommunes erfaring er at dette ikke er tilfelle i dag. Ansvarlige departementer og direktorater bør gjennomgå for eksempel kvalifiseringsprogrammet, introduksjonsordningen og jobbsjansen, og sikre at brukerne har lovfestede rettigheter uavhengig kommune/bydel. NAV-kontorene må sikres tilstrekkelig kompetanse slik at de kan bistå brukerne ut i arbeid og Oslo kommune støtter derfor at NAV Intro legges inn i NAV-kontorene.

AFI-rapporten NAV-reformen 2014 viser til at det er en opplevelse av statlig dominans ved kontorene, særlig blant kommunalt ansatte. Det kan handle om at den statlige styringen/linja i liten grad tar inn over seg de kommunale oppgavene. Dette gjør at de kommunale oppgavene kan oppleves å bli mindre synlig, og at arbeidet med brukere som står langt unna arbeidsmarkedet ikke får den oppmerksomheten det burde. Innsatsen for denne gruppen er også vanskelig å måle, noe som gjør at den ikke trekkes frem på kontor- og avdelingsmøter på samme måte som for statlige brukere.

Oslo kommune deler ekspertgruppens beskrivelse av utfordringsbildet til NAV, men stiller spørsmål ved om rapporten og anbefalingene først og fremst retter oppmerksomheten mot målgrupper som står relativt nært arbeidslivet. Sluttrapporten har få konkrete forslag knyttet til de brukerne som er mest marginale i forhold til arbeidsmarkedet, personer med rusproblematikk, sykdom, språkproblemer, manglende kunnskap om arbeidslivet, og som kanskje aldri vil komme dit at de anses som arbeidssøkende. I anbefalingene heter det at kommunene må sikre at de innfrir sine forpliktelser til å gi grunnleggende kompetanse, samt at NAV-kontorene må bedre den individuelle tilpasning av kvalifiseringsprogrammet. Dette er en forenkling av hva det innebærer å drive godt sosialfaglig arbeid. Oslo kommune mener det er viktig å anerkjenne betydningen av det sosialfaglige arbeidet som en sentral del av NAV-

kontorets samfunnsoppdrag. Det dreier seg om å styrke mestring, motvirke utenforskap og ivareta menneskelig verdighet.

Oslo kommune er enig i at en felles tariffavtale vil kunne bidra til å effektivisere NAV-leders komplekse administrative oppgaver og være med på å skape bedre integrerte NAV-kontor. Forslaget reiser imidlertid en rekke arbeidsrettslige problemstillinger som må utredes og avklares nærmere. Oslo kommune og KS må involveres i denne avklaringen.

Avsluttende merknad

Ekspertgruppen problematiserer ikke partnerskapsmodellen, men legger til grunn at det er et politisk flertall for at NAV fortsatt skal ha både statlig og kommunal linje. Konkretisering av hva et likeverdig partnerskap er har imidlertid vist seg å være en utfordring fordi partene til dels har hatt ulike forventninger. I et likeverdig partnerskap er det ikke den ene parten som skal definere den andre partens mulighet- og handlingsrom.

I grunnleggende dokumenter for NAV, senest i Felles policy for partnerskapet i NAV (KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet 22.09.2014), påpekes det at «*Likeverdighet er grunnleggende for et velfungerende partnerskap*». For å få dette til, må kommunene bli behandlet som en likeverdig part i partnerskapet, både når direktoratet utvikler sine strategier, «ruller ut» sine henvendelser til NAV-kontorene, og ved utvikling av lokale strategier, plattformer og metoder. Likeverdighet handler ikke om å informere den andre part, men å involvere og samhandle. *Begge parter må tenke partnerskap fra starten av når premisser legges og prosesser planlegges.»*

Med hilsen

Endre Sandvik
kommunaldirektør

Knut Egil Asprusten
konst. sosialtjenesteshjef

Godkjent og ekspedert elektronisk