



Oslo 31.10.2016

Til Arbeids- og velferdsdirektoratet

HØRING - Myndige og løsningsdyktige NAV-kontor

Arbeidsgruppa redegjør i rapporten for at de tar utgangspunkt i stortingsmelding 33 «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet». Hovedmålsettingene om forenklet brukeroppfølgning, mindre telling av tiltaksplasser og flere tiltak i egenregi støtter NTL NAV helhjertet opp under. I NTL NAVs prinsipp- og handlingsprogram går det frem at NTL NAV skal arbeide for at velferdsstaten organiseres med en målsetting om likeverdige tjenestetilbud uansett bosted. Samtidig ønsker vi at NAV organiseres slik at nærhet til bruker og lokalkunnskap sikres. Den grunnleggende balansegangen mellom likeverdige tjenestetilbud og det lokale handlingsrommet er godt beskrevet flere ganger i rapporten, og danner bakteppet for NTL NAVs innspill.

En del forutsetninger legges til grunn som rammer for arbeidet, blant annet partnerskapsavtalen. NTL NAV legger i dette høringssvaret de samme rammene til grunn. Vi vil likevel understreke at det fortsatt er behov for å påpeke at de grunnleggende svakhetene ved partnerskapsmodellen overfor politisk ledelse. Vi mener den beste løsningen ville være at NAV-kontorene stateliggjøres.

For kunne realisere det myndige NAV-kontor innenfor partnerskapsmodellen er det, etter NTL NAVs vurdering, en forutsetning å utvikle en mer felles styringslogikk og at hvert NAV-kontor kun har en leder. Målsetningen om å spisse innholdet i NAV-kontorene til å handle mer om arbeid krever at de som forhandler i partnerskapene er tydelig på NAVs retning. Det bør ikke være tvil om mandatet for noen som skal representere NAV i forhandlingene, og vi forventer at dette blir fulgt opp av NAVs øverste ledelse.

Fremtidsscenarioer for et myndig og løsningsdyktig NAV-kontor

Arbeidsgruppa starter med å se på ulike fremtidsscenarioer for et myndig og løsningsdyktig NAV-kontor. Det er mye i fremtidsbildene NTL NAV kan støtte opp om. Vi er for eksempel enige i at NAV skal gi god bistand til arbeidsgivere, både når det gjelder sykefraværsoppfølging og rekruttering. Vi tror imidlertid ikke det er behov for et måltall på «kontakt arbeidsgiver» innen 24 timer. Det vil alltid være en nøkkel til god rekrutteringsbistand at NAV er raske med å ta kontakt, ideelt sett før det har gått 24 timer. NAV trenger nok ansatte med tilstrekkelig sterk kompetanse som arbeider med dette, ikke flere måleindikatorer.

I en av de fremtidige brukeropplevelsene har NAV «blitt *mye* bedre til å dokumentere kontakten vi har med brukerne». Dette kan være en god målsetning. Skal den oppnås må arbeidsgiver allerede nå begynne med å gi ansatte ved NAV kontaktsenter tydelige, ensartede og lovmessig korrekte signaler knyttet til hvordan de skal dokumentere sin kontakt med brukerne i fagsystemene. Dessverre har dette ikke vært tilfelle til nå, og de uklare og skiftende instruksene har bidratt til en uheldig praksis på dette området.

Verken med dagens kontorstruktur eller ved en eventuell annen framtidig inndeling, vil det være naturlig at alle NAV-kontor er helt like med tanke på oppgaver og ansvar. NTL NAV mener det kan være riktig å gi noen kontorer spesifikke oppgaver innenfor ulike områder, med et utvidet ansvarsområde. Når det gjelder arbeidsgruppas beskrivelse av kompetansekontor for sykefraværsoppfølging vil vi imidlertid advare mot en ordning tilsvarende ordningen med tjenestoområder. Dette har vist seg over tid å fungere svært dårlig, og NTL NAV mener denne modellen bør parkeres.

I et annet framtidsscenario refereres det til metodikk for brukeroppløpling. NTL NAV er helt enig i at det er viktig å trekke veksler på erfaringene med bruken av supported employment (SE) i «Kjerneoppgaver i egen regi». Forsøket har vist svært gode resultater, og metodikken kan uten tvil hjelpe flere i jobb. Det samme kan sies om Individuell jobbstøtte (IPS), når vi snakker om brukere med psykiske lidelser. Sentralt for begge metodene er bruken av ordinært arbeidsliv. NTL NAV støtter tanken om at arbeidsinkludering kan være mer effektivt ved å unngå omveien om skjermede arenaer. Samtidig er det viktig å minne om at brukerne har ulike behov, og for noen kan det være riktig å ta omveien. Det vil fortsatt være behov for skjermede arenaer, men sannsynligvis i mindre grad.

God inkluderingskompetanse er nødvendig for å kunne lykkes i å bruke ordinært arbeidsliv på en effektiv måte. NTL NAV støtter langt på vei det arbeidsgruppa skriver om å få oversikt over og utnytte

den kompetansen medarbeiderne har. God oppfølging og veiledning krever gode kunnskaper innenfor mange områder, og NAV vil også i fremtiden ha behov for sammensatt kompetanse. Det finnes mye sterk realkompetanse i etaten, noe som i den forbindelse vil kunne minske behovet for økt formallæring. Vi mener eventuelle eksplisitte kompetansekrav må fange opp dette, og ikke utelukkende rette seg mot teori og formalkompetanse.

Beslutningsmyndighet i det myndige og løsningsdyktige NAV-kontor

I kapittel 3.1.2 «Rettsikkerhet for ytelse» presenterer arbeidsgruppa flere dilemmaer knyttet til skjønnsvurderinger både hos NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelse. Når det gjelder saksgangen til arbeidsavklaringspenger og uførepensjon beskrives det i rapporten hvordan veiledere kan oppfatte det som umyndiggjørende å få overprøvd sine vurderinger. I arbeidet med arbeidsevnevurderingen som ligger til grunn i slike saker er rådgivende lege ofte involvert, og en veileder kan bruke mange timer på å dokumentere de nødvendige aspektene ved saken. Etter beslutter har gjort sin vurdering går saken til NAV forvaltning, hvor en annen veileder, en annen beslutter og gjerne en annen rådgivende lege gjør mange av de samme vurderingene. Dette er ikke hensiktsmessig arbeidsdeling og en massiv tidstyv.

Som arbeidsgruppa skriver kan det forekomme saker der NAV-kontoret mener at det ikke lenger er mulig med bistand i form av tiltak eller behandling, mens NAV Arbeid og ytelse vurderer at vilkårene for uførepensjon ikke er oppfylt. I teorien skal NAV-kontoret vurdere muligheten for arbeid, mens NAV Arbeid og ytelse i hovedsak ser på de medisinske vilkårene. I realiteten vil det der man ikke er enig ofte handle om ulik oppfatning om hvorvidt de medisinske vilkårene er oppfylt eller om alle hensiktsmessige arbeidsrettet tiltak er forsøkt. Det er ikke mulig å vurdere arbeidsmuligheten uten å dykke dypt i de medisinske problemstillingene.

NAV-kontorets vurdering kan gi et vedtak som fastslår at arbeidsevnen er varig nedsatt, mens vurderingen fra NAV Arbeid og ytelse kan gi et vedtak med motsatt konklusjon. Den ansatte ved NAV-kontoret må forklare til bruker hvordan NAV har kommet til to tilsynelatende motstridende konklusjoner samtidig. Så lenge NAV-kontoret kan bli overprøvd på denne måten vil det aldri kunne bli snakk om et myndig NAV-kontor. Beslutningsmyndigheten må samles, og arbeidsgruppa må vurdere hvor myndigheten skal ligge. NTL NAV vurderer det som mest hensiktsmessig at myndigheten i de skjønnsmessige vurderingene legges nærmest bruker.

Vi vurderer det også som naturlig at de som har brukerkontakt er best posisjonert til å ta avgjørelsene i saker hvor bruker har dagpenger og ikke oppfyller aktivitetskravet. Det er ikke behov for at både NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelse er inne i saken før vedtak om stans eller bortfall fattes. Arbeidsgruppa forklarer at det i Hedmark er forsøkt å legge «Vurder konsekvens for ytelse» til NAV-kontoret. Et slikt grep vil forenkle hverdagen til de ansatte og gi raskere avklaring for brukerne. God kvalitet i avgjørelsene knyttet til disse sakene kan sikres lokalt gjennom kompetente ansatte, gode beslutningsordninger og hensiktsmessig bruk av rådgivende lege. Dersom NAV forvaltning oppdager saker hvor bruker utvilsomt ikke fyller vilkårene for eksempel for uførepensjon, må det iverksettes spesifikke tiltak med utgangspunkt i den enkelte sak.

Organisatorisk effektivitet

I rapporten forklarer arbeidsgruppa at frontlinjearbeidere i velferdsstaten ofte tilpasser eller finner veien rundt rutiner de ikke finner hensiktsmessige. I NAV kan det for eksempel være ved å sette et punktum i obligatoriske felter i saksbehandlingssystemer. Arbeidsgruppa mener det er betydelig forskjell på hvordan standarder følges. Fra de som følger den detaljert, til andre som ser helt bort fra den i sitt arbeid. NTL NAV deler denne virkelighetsbeskrivelsen, og mener dette med all tydelighet viser at det å ha utarbeidet en skriftlig standard ikke er en garanti for at arbeidet blir mer standardisert. Tvert imot kan forskjellene øke dersom noen følger en ny standard til minste komma, mens andre overhodet ikke benytter den. Lærdommen her bør være at en standard må være kortfattet og lett å bruke, hvis det skal være noe håp om at den tas i bruk i bred skala. Videre må det åpnes for å avvike fra standardene når dette er vurdert som faglig riktig.

Når det gjelder krav til leder i det myndige NAV-kontor mener NTL NAV at en leder sin viktigste jobb er å legge til rette for at de ansatte skal kunne utføre sitt arbeid. En støttende leder som organiserer og fordeler arbeidet på en effektiv måte vil ha størst mulighet til å få det beste ut av de ansatte. Medarbeidernes faglighet må verdsettes og utnyttes, samtidig som leder har et ansvar for at etaten/medarbeidere utfører oppgavene i tråd med de politiske mål og prioriteringer.

Arbeidsrettede tiltak

På dette området er motsetningsforholdet mellom mer lokal frihet og et likeverdig tilbud gledelig nok langt fra absolutt. Tilgangen på tiltak oppleves i dag for mange brukere som svært vilkårlig, og mye av grunnen til dette handler om hvordan det styres på tiltak i NAV. NTL NAV har ved flere anledninger de

siste årene påpekt den uhensiktsmessige tiltaksstyring. Både i forbindelse med høring på statsbudsjett og i budsjettdialogen i MBA, har vi vist hvordan styring på både tiltaksplasser og økonomi dreier fokuset vekk fra brukers behov og over på telling av plasser og kroner.

Vårt syn har fått stadig mer støtte, senest i forskningsrapporten «Idealer og realiteter i forvaltningen av arbeidsrettede tiltak». Her redegjør forskere fra Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) for hvordan styringen bidrar til at andre hensyn enn brukers behov legges til grunn når tiltak fordeles. I statsbudsjettet for 2017 står det at man i styringen av arbeidsmarkedstiltak skal vektlegge resultater fremfor telling av gjennomførte aktiviteter. I tillegg påpekes det at etaten får frihet til å avvike fra tiltakssammensetning og tiltaksnivå, slik at det er lettere å velge tiltak som synes mest hensiktsmessig for å få arbeidssøkere ut i jobb. Det er viktig at NAV følger opp denne dreiningen, og slutter med dobbel telling på tiltak.

NTL NAV mener det er viktig at det myndige NAV-kontoret får den nødvendige friheten til å disponere tiltaksmidlene. Det bør vurderes å legge den lokale styringen med tiltak til NAV-kontoret. NAV-ansatte ved kontorene møter brukerne, og kan best vurdere hva som er hensiktsmessig og riktig tiltak. Dette flytter myndigheten nærmere bruker, og bygger opp under målet om at det er brukers behov som skal styre valg av tiltak. Mer lokal frihet vil altså kunne gi brukerne et mer likeverdig tilbud. På få andre områder vil man kunne oppnå positiv effekt på begge disse områdene, noe som bør gjør tiltaksstyring til et prioritert område når vi snakker om det myndige og løsningsdyktige NAV-kontoret.

NAV har fått utvidet fullmakt til å velge å utføre avklarings- og oppfølgingstjenester i egenregi, i stedet for å kjøpe tjenestene eksternt. I forsøksprosjektet brukte NAV 40 millioner på å etablere tiltaksteam i 5 kontorer. Det gode arbeidet bør videreføres på disse kontorene. Midlene knyttet til den utvalgte fullmakten bør brukes til å bygge opp tiltaksteam etter samme modell på noen flere utvalgte kontorer. I utgangspunktet vil det være positivt å spre dette til alle fylker, men man må vurdere alle forhold for å bestemme hvor det er størst behov, og hvor forutsetningene er best for å lykkes. Beslutningen om hvilke kontorer som velges ut bør knyttes mot de i arbeids- og velferdsdirektoratet som har arbeidet med prøveprosjektet. Der er kompetansen på dette sterkest.

Arbeidsgruppa spør hvilke resultatkrav vi bør stille til NAV-kontorene som velges ut til å jobbe videre med dette. Sluttrapporten fra Arbeidsforskningsinstituttet viser tydelige resultater. Etter 4 år med prøveprosjekt og påfølgende evaluering er det ingen grunn til å stille spørsmålsteget ved om dette

fungerer. NTL NAV mener det ikke er behov for ekstra resultatkrav, men ønsker at kontorene fortsetter med å evaluere arbeidet gjennom skriftlige rapporter.

Med hilsen

NTL NAV

Hanne Nordhaug

Leder

Torgeir Homme

Sentral tillitsvalgt