

Det kongelige arbeidsdepartement
P.b. 8019 Dep.
0030 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
10/00443-2

Dato
09.08.2010

HØRINGSSVAR - TILTAK FOR Å BEDRE NAVS VIRKEMÅTE

Bakgrunn

Fellesorganisasjonen (FO) organiserer ca 25.000 barnevernpedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsarbeidere. Siden våre medlemmer, spesielt sosionomer og velferdsarbeidere er sentrale fagpersoner i NAV, ønsker FO å meddele vårt syn på de tiltak som foreslås for å bedre NAVs virkemåte.

Ekspertgruppens mandat og kompetansesammensetning

I arbeidsgruppens mandat står det som følger:

“Ekspertgruppa skal ta utgangspunkt i at Arbeids- og velferdsetaten (*vår understrekning*) er organisert med NAV-kontor og forvaltningsenheter. Gruppa skal gjennomgå og vurdere om arbeidsdelingen, organiseringen og arbeidsformer samlet sett bidrar til å virkeliggjøre NAV-reformens mål og intensjoner.”

Det er med andre ord vurdering av organiseringen av den *statlige* delen av NAV som har vært arbeidsgruppens mandat. Når det gjelder den kommunale/sosialfaglige delen av NAV står det som følger. “Gruppa skal innhente erfaringer og synspunkter også fra kommunesektoren, brukergrupper og ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen.” Det er ikke tydelig uttalt at ekspertgruppen skal vurdere organiseringen av Arbeids- og velferdsforvaltningen (*vår understrekning*) som omfatter både kommunal og statlig virksomhet i NAV.

Den likeverdige partnerskapsmodellen mellom stat og kommune i NAV-kontorene er en krevende modell som må være gjenstand for kontinuerlig oppmerksomhet og utviklingsarbeid for at reformen skal lykkes lokalt, regionalt og nasjonalt. For å belyse NAVs virkemåte i sin helhet, måtte rapporten i større grad vektlagt kommuneperspektivet og de sosiale tjenestene i NAV. Ekspertgruppas mandat og sammensetning ivaretar derfor ikke hensynet til en helhetlig vurdering av NAV-kontorenes virkemåte og utfordringer.

FO

Besøksadresse:
Mariboestgt. 13
0183 Oslo

Postadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 Oslo

Telefon:
23 06 11 70

Telefaks:
23 06 11 14

e-post:
kontor@fo.no

www.fo.no

Bankgiro:
9001.06.35674

Foretaksnr.:
870 953 852 MVA

Siden vurdering av de kommunale sosiale tjenestene ligger utenfor ekspertgruppas mandat og kompetanse, bør denne rapporten ikke legge grunnlag for vesentlige føringer for kommunale NAV-tjenester, slik utvalget foreslår.

Siden de sosiale tjenestene utgjør et *helhetlig fagfelt*, er det uheldig at ingen personer med sosialfaglig kompetanse har deltatt i arbeidet med nasjonale anbefalinger om hvordan NAV bør organiseres, og hvilke tjenester som bør inngå i NAV-kontorene. Den utnevnte gruppa kan ikke sies å ha vært en komplett "ekspertgruppe" for hele NAV. Det er lite sannsynlig at en tilsvarende vurdering av norske sykehus ville blitt gjennomført uten medisinsk kompetanse representert i den aktuelle "ekspertgruppen".

NAV-etatens utfordringer kan ikke løses gjennom å begrense kommunale oppgaver i NAV-kontorene

Så lenge det politiske grunnlaget for NAV-reformen er et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune, må alle forbedringer av NAVs virkemåter bygge opp under og forsterke de muligheter dette samspillet kan gi. En reduksjon av kommunale tjenester i NAV-kontorene vil svekke det likeverdige partnerskapet. Sterke nasjonale føringer på dette området vil også medføre en innskrenkning av kommunenes selvråderett. AID kan ikke ta for gitt at den enkelte kommune vil være enig i at det er ønskelig å trekke flere av sine tjenester ut av NAV-kontoret slik ekspertgruppa skriver i sine konklusjoner (s. 79).

Vi finner ingen klare begrunnelser for at de kommunale sosiale tjenestenes tilstedeværelse i NAV-kontor utpekes som en årsak eller "syndebukk" for problemene i NAV-etaten, den statlige delen av NAV. Ekspertgruppen erkjenner at det ikke finnes belegg for å hevde at det er sammenheng mellom bred kommunal representasjon og et dårlig fungerende NAV-kontor. Det synes derfor ikke som en kunnskapsbasert uttalelse, når gruppa konkluderer med at oppgaveområdene rus, psykisk helse og bolig ikke bør høre til i NAV-kontorene. Siden NAV har dokumentert at kommunalt ansatte har brukt mer av sin tid på statlige oppgaver enn omvendt, synes det å være en dårlig begrunnet antakelse at utslusing av kommunale oppgaver vil bidra til å effektivisere NAV-etatens virkemåter.

Et snevert syn på arbeidslinja

FO hadde forstått vurderingen dersom det fagområdet de sosiale tjenestene representerer hadde vært utpekt som ett av problemområdene i NAV. Tvert i mot er den sosiale tjenesten "kvalifiseringsprogrammet" ett av de få områdene som NAV har lyktes forholdsvis bra med, og som trekkes fram av politikere og byråkrater som et suksessområde i NAV. Kvalifiseringsprogrammet suksess skyldes blant annet at man her har sett på bistand til å komme i arbeid i et bredere perspektiv med vekt på koordinering av tjenester rundt den enkelte bruker.

FO mener at ekspertgruppens manglende sosialfaglige kompetanse kommer til uttrykk når det antas at bedre måloppnåelse vil være mulig gjennom å rendyrke NAVs kjerneområder arbeid og aktivitet. Dermed foreslår ekspertgruppa å redusere de virkemidlene som kan bidra til at NAV-reformen lykkes med sine målsettinger om å gi bedre tjenester til brukere med sammensatte behov. Forståelse av livssituasjonen og behovene til de brukerne som står lengst fra arbeidsmarkedet er en viktig forutsetning for å oppnå større deltakelse i arbeidslivet.

På NAV sin egen webside, "Kommunenavet", kan man lese følgende om de mest relevante fagområdene for at ordningen med kvalifiseringsprogram skal fungere etter intensjonen:

Noen fagområder peker seg ut som spesielt viktige for å utvikle gode sosiale tjenester i NAV og for at ordningen med kvalifiseringsprogram skal fungere etter intensjonen. Hver for seg er disse elementene viktige, men de også knyttes sammen i et tilpasset program, og slik forsterke effekten og skape synergier som kan føre til ønsket endring.

- **Arbeid, aktivitet og psykisk helse**

I målgruppen for Kvalifiseringsprogrammet kan det være flere med psykiske problemer. Muligheten for en god rehabiliteringsprosess henger i stor grad sammen med hvordan man møter denne brukergruppen. Kompetanse og bevissthet i forhold til gruppens generelle og individuelle behov er svært viktig.

- **Arbeid med inkludering og etniske minoriteter**

Mange profesjonelle hjelpere beskriver arbeidet med klienter og brukere med etnisk minoritetsbakgrunn som særlig utfordrende. Kommunikasjonsproblemer, brukerens forventninger og andre forhold kan i noen tilfeller gjøre det vanskelig å finne en felles plattform for samarbeid og oppfølging av tiltak. Den profesjonelle helperens kultursensitivitet og evne til fleksibel tilpasning av informasjon og arbeidsform vil ofte være viktig for å lykkes.

- **Barne- og familiefokus**

Barnefattigdom bryter med prinsippet om like sjanser og muligheter, noe som står sterkt i et egalitært og liberalt orientert land som Norge. Barn som vokser opp i fattige kår antas å ha dårligere livssjanser enn barn som vokser opp i normale kår. Det er viktig at NAV-kontorene er spesielt oppmerksomme på dette og kan iverksette tiltak for å bistå barn og unge som er midlertidig eller langvarig rammet av fattigdom.

- **Boligsosialt arbeid**

Bolig er selve hovedfundamentet for sosial inkludering. En god, trygg og varig bolig er viktig for å ivareta privatliv, sosiale relasjoner og for å ta utdanning eller jobbe.

- **Helsefremmende tiltak**

Mange som har falt utenfor arbeidslivet kan ha nytte av å endre sine levevaner, for eksempel når det gjelder fysisk aktivitet, kosthold og røyking. Positive endringer på disse områdene vil i tillegg til å gi brukeren bedre helse, også kunne gi viktige mestringsopplevelser. Bedret helse og økt tro på egen mestring vil kunne øke muligheten for å komme i arbeid.

- **Kommunalt rusarbeid**

I målgruppen for Kvalifiseringsprogrammet er det en andel som har rusproblemer. Når det er behov for det, og brukeren ønsker det, kan kommunen bistå med et behandlingsopplegg.

- **Økonomisk rådgivning**

Økonomisk rådgivning handler om å heve brukerens økonomiske bevissthet, øke brukerens kunnskap om egen økonomi og å gi gjeldsrådgivning. Å føle mestring i livet er viktig for alle, og å mestre egen økonomi er helt sentralt. Økonomiske problemer kan forårsake sosiale problemer, og omvendt.

Ekspertutvalget viser til at staten har begrenset sin representasjon inn i NAV-kontoret, som om det derfor vil være ønskelig at kommunene gjør det samme. Det står videre at staten har "konsentrert innsatsen til veiledning og oppfølging og den brukernære kontakten for å kunne bistå brukere tilbake til arbeid og aktivitet." Dette er et bristende resonnement, siden de kommunale tjenestene som ekspertutvalget ønsker å flytte ut av NAV-kontorene, er tjenester som inneholder "veiledning og oppfølging og brukernær kontakt for å kunne bistå brukere tilbake til arbeid og aktivitet".

NAV er også en kommunal tjeneste!

Samhandlingsreformen brukes som argument mot å legge kommunale oppgaver knyttet til rus og psykisk helse til NAV-kontoret. Med dette sier man samtidig at NAV-kontoret ikke er en "egentlig" del av kommunen – og at organisering inn i NAV fjerner nærheten til de øvrige kommunale tjenestene. Dette er et uheldig signal, sett i lys av tendensen til at lokalpolitikere og rådmenn enkelte steder har inntatt en svært passiv rolle overfor NAV-kontoret etter etablering. Kommunepolitikere og rådmenn bør oppmuntres til å delta mer aktivt i å utvikle partnerskapet med de gevinster dette kan gi kommunens befolkning i tråd med intensjonene for NAV-reformen. NAV skal og bør være en sentral del av de sosiale tjenestene i kommunen – uavhengig av om den enkelte kommune velger minimumsløsningen eller flere kommunale tjenester i NAV-kontoret. Det skulle derfor være uten betydning for gjennomføringen av samhandlingsreformen hvilke sosial- og helsetjenester som er organisert i og utenfor NAV-kontoret.

Enhetlig og todelt ledelse

Ekspertgruppen hevder at NAV-kontorene må ha enhetlig ledelse for å kunne nå de overordnede målene med reformen. FO mener at det fremdeles må være fleksibilitet rundt valget av ledelsesmodell i NAV. Vi ser at det kan være gode argumenter for enhetlig ledelse, men dette vil variere ut fra lokale forhold. Vi mener at dette fortsatt er noe som må bestemmes i den lokale partnerskapsavtalen uten sterke sentrale føringer.

Kontorer som har gode erfaringer med todelt ledelse, kan gi følgende argumenter for sin modell:

- Størrelsen på NAV kontoret tilsier todelt ledelse
- Mange kommunale tjenester er lagt til NAV-kontoret
- Hvordan partnerskapet utøves har betydning
- Kommunen må ta ansvar som velferdskommune
- To ledere kan utfordre og utfylle hverandre
- Sikrer faglig kompetanse
- Når Stortinget har valgt et partnerskap mellom stat og kommune, må kommunen ha "en hånd på rattet" særlig med tanke på de svakeste brukerne
- Sørge for at kommunale veiledere blir brukt riktig
- Økonomioppfølging
- Alle prosjekter i kommunen - koordinering
- NAV sitt samarbeid innad i kommunen - spesielt med barnevern – utekontakter – psykiatri – rusomsorg – boligoppfølging osv. Dette er ikke i fokus i den statlige styringslinja

(Hentet fra bydel Åsane og bydel Østensjø sin presentasjon på KS konferansen *Kommunen og NAV* 11. mai 2010)

Det er i utgangspunktet et ujevnt styrkeforhold mellom stat og kommune, og de fleste enhetlige lederne er ansatt i staten. De mål- og resultatstyringssystemene som utvikles for NAV-kontorene bygger i liten grad på den kommunale virkeligheten. Med et krav om enhetlig ledelse og innføring av felles målstyringssystemer, kombinert med et mer begrenset omfang av kommunale tjenester i NAV-kontorene, er det en reell fare for at enhetlig ledelse i praksis vil bety statlig ledelse. En slik utvikling innebærer bevegelse bort fra intensjonen om en NAV-reform basert på et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune.

Rus og psykiatri er ikke bare helsetjenester!

I rapporten benevnes rus og psykiatri kun som helsetjenester. FO vil påpeke at personer som har problemer knyttet til rus og/eller psykiske vansker også har behov for sosiale tjenester. Tjenester til personer med rusproblemer er hjemlet i kapittel 6 i Lov om sosiale tjenester. Mange personer med psykiske problemer vil ha behov for de sosiale tjenestene som er hjemlet i kapittel 4 i samme lov. Mange som mottar økonomisk stønad til livsopphold eller kvalifiseringsstønad etter Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen har psykiske og/eller rusrelaterte problemer. Dessuten utgjør kunnskap om rus og psykisk helsearbeid kjerneområder innenfor sosialt arbeid.

Regjeringen har videre lagt ned et omfattende arbeid i *Strategien for arbeid og psykisk helse*. Mennesker med psykiske lidelser utgjør en stor andel av personer utenfor arbeidslivet eller som står i fare for å falle utenfor. Utestenging av psykisk helsearbeid fra NAV-kontorene vil derfor være i strid med NAV-reformens overordnede mål.

De svakeste brukerne ofres!

FO er bekymret for det underliggende budskapet i ekspertutvalgets rapport. Ekspertgruppen uttaler som følger:

“Ekspertgruppa har i den sammenheng gjort observasjoner som tyder på at særlig barnevernssaker og rusklienter i perioder kan belaste NAV-kontorene betydelig, samtidig som disse sakenes relevans i forhold til kjerneoppgavene ikke alltid er klar.”

Utgangspunktet for NAV-reformen slik Stortinget vedtok i 2005, var at brukerne skulle få en helhetlig og tilpasset oppfølging. Et viktig mål var å unngå kasteballsituasjoner, der brukere med behov for hjelp fra mer enn én instans opplevde at de måtte gå fra dør til dør. Brukere som har behov for hjelp fra flere instanser har ofte minst ressurser og størst behov. Denne gruppas behov var noe av utgangspunktet for valg av modell i NAV-reformen.

I ekspertgruppas utredning fremstår de mest ressursvake brukerne, eksempelvis rusklienter, som *belastende* for NAV-kontorene, og arbeid med disse vurderes å være ”utenfor NAVs kjerneoppgaver”. Det er tjenestene til de mest sårbare brukerne ekspertutvalget ønsker å fjerne fra NAV-kontorene. Siden mange av disse brukerne vil være avhengig av offentlige ytelser enten i form av sosialhjelp, kvalifiseringsstønad eller trygdeytelser, betyr dette å gå bort fra målsettingen om en dør for de mest utsatte brukerne.

En virkning av NAV-reformen er at så godt som hele befolkningen før eller senere blir brukere av NAV. Dette kan fremme sosial inkludering og redusere stigma som har vært knyttet til å gå på sosialkontoret. For å lykkes med en så omfattende reform, må medarbeidere i NAV og befolkningen i kommunene tåle å dele NAV-kontoret med syke, rusmisbrukere og vanskeligstilte grupper som ikke alltid anerkjennes som ”verdige trengende”.

Tilgjengelighet til NAVs tjenester

FO vil påpeke at enkelte av de brukerne som har størst behov og minst ressurser, ikke vil kunne nyttegjøre seg andre ”kanaler” enn personlig oppmøte på NAV-kontoret. NAV må også være tilgjengelig for personer som ikke kan lese og skrive, personer som ikke behersker norsk, personer som ikke mestrer interaktive selvbetjeningsløsninger osv. NAV må legge til rette for at de som ønsker det eller har behov, får anledning til personlig oppmøte, uavhengig av hva henvendelsen gjelder.

Myndighet til å treffe beslutninger nærmest mulig brukeren, - arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenhetene

FO ønsker en førstelinje i NAV som har beslutnings og vedtakskompetanse både i statlige og kommunale ytelser. Vi tillater oss å gjenta de rådene vi tidligere har formidlet til Arbeids- og velferdsdirektoratet:

Kompetansen i forvaltningsenhetene må flyttes tilbake til NAV- kontorene

For å bringe utviklingen av NAV inn på rett spor er det avgjørende at det enkelte NAV kontor blir den sentrale enheten i NAV, både for brukere og NAV internt. FO vurderer at etableringen av omfattende forvaltningsenheter og kundesentre fører NAV i gal retning.

NAV-kontoret må bli arena for all kontakt og kommunikasjon med brukerne, og framstå som myndiggjorte enheter som tar alle avgjørelser som skal tas på vegne av NAV.

På den måten kan også forvaltningsenhetene utvikle seg til å bli hva de egentlig var tenkt å være: Effektive produsenter av det skriftlige materialet som skal sendes ut til brukerne. Det som er helt avgjørende er at forvaltningsenhetene skriver vedtakene på oppdrag fra NAV-kontorene. Forvaltningskontorene endres da til å bli "effektive sekretærer eller effektive skrivestuer".

Forvaltningsenhetene skal ikke overprøve det lokale NAV kontorets faglige vurderinger

Forvaltningsenhetene skal ikke overprøve det lokale NAV kontorets faglige vurdering når det gjelder innhold i vedtakene, men kun sjekke for eventuelle formelle feil.

Forsøk med delegering av myndighet til NAV lokalt

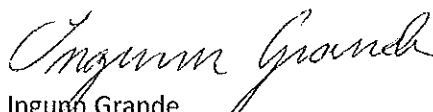
I stedet for å legge opp til begrensninger i det kommunale selvstyret gjennom krav om enhetlig ledelse og færre kommunale tjenester i NAV-kontorene, mener FO at kommuneperspektivet i NAV-reformen bør styrkes for å fremme det likeverdige partnerskapet.

Vi foreslår derfor at velfungerende NAV-kontor som selv ønsker å ta større ansvar for tjenester til befolkningen i sin kommune, gis mulighet til å prøve ut full delegering av myndighet til det lokale NAV-kontor. Etter hvert som flere NAV-kontor ønsker full delegering, kan forvaltningsenhetene gradvis omdannes til kompetansesentre som gir råd og veiledning til NAV lokalt.

På sikt vil det være ønskelig at større andel av NAVs ansatte arbeider lokalt nærmest mulig brukeren. NAV-reformens intensjoner om flere i arbeid og aktivitet, sosial inkludering og likeverdig partnerskap mellom kommune og stat kan styrkes gjennom effektiv organisering og kompetanseutvikling i regionale og nasjonale læringsnettverk.

Med vennlig hilsen


Randi Reese
forbundsleder


Ingunn Grande
avdelingsleder helse og sosialpolitikk og yrkesfag