



NIVI-notat 2016:1

Etablering av felles NAV-kontor for Sør-Helgeland

Oppdragsgiver: Sør-Helgeland regionråd

Av Magne Langset og Geir Vinsand

Dato: 4.mai 2016

Innhold

INNHold	2
1. INNLEDNING	1
2. FAST SAMARBEIDSREGION	1
3. DAGENS ORGANISERING AV NAV- TJENESTEN	1
4. ENDRINGER I NASJONALE OG REGIONALE RAMMEBETINGELSER	3
5. SKISSE TIL EN FELLES NAV ORGANISERING MELLOM KOMMUNENE PÅ SØR-HELGELAND	7

1. Innledning

I dette notat diskuteres muligheter og forutsetninger for å etablere en felles NAV-tjeneste mellom kommunene på Sør-Helgeland. Bakgrunnen for å drøfte en felles NAV-struktur må dels ses på bakgrunn av den felles tilnærming kommunene har valgt for å møte målene i kommunereformen og dels i lys av reforminitiativ innenfor NAV. Lokalkontorstrukturen i NAV er under vurdering, dels som en følge av kommunereformen, men også på grunnlag de erfaringer NAV har gjort siden strukturen ble etablert i 2007.

I notatet drøftes først status for organiseringen av NAV-kontorene i regionen.

2. Fast samarbeidsregion

Kommunene på Sør-Helgeland deler nasjonale myndigheters og fylkesmannens bekymring for kompetanse og utviklingskraft i dagens kommuner, herunder kommunenes evne til å yte gode og likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Kommunene er økonomisk sårbare og på mange områder svakt rustet for å ivareta samfunnsutvikling på en bærekraftig og helhetlig måte til beste for egne innbyggere og næringsliv. Brønnøy kommune er positiv til kommunesammenslåing, men kommunene Sømna, Bindal, Vevelstad og Vega er ikke positive til en invitasjon fra Brønnøy. I fellesskap ønsker kommunene likevel å etablere en sterk og forpliktende samarbeidsregion, en kommuneblokk, for å styrke fagmiljøer og oppgaveløsning for å løse dagens oppgaver og skape forutsetninger for å håndtere nye oppgaver. Etablering av en eventuell felles NAV-tjeneste må ses i dette perspektivet.

3. Dagens organisering av NAV- tjenesten

Organisering

De lokale NAV kontorene på Sør-Helgeland er i dag organisert og bemannet som følger:

	NAV Bindal	NAV Sømna	NAV Brønnøy	NAV Vevelstad	NAV Vega
Ledelse	Enhetlig	Enhetlig	Enhetlig	Enhetlig	Enhetlig
Bemanning i årsverk	3,75 (2 s +1,75k)	4,5 (2s+2,5k)	15,8 (8,9s+6,9k)	1,8 (1 s +0,8 k)	3 (1,5s+1,5k)

Ledelsen av NAV- kontorene kan enten være enhetlig eller todelt. Enhetlig ledelse i kontoret er gjort mulig ved at lovverket åpner for faglig delegasjon mellom stat og kommune, slik at kontoret kan ledes av enten en statlig tilsatt leder med delegerte kommunale fullmakter eller en kommunalt tilsatt leder med delegerte statlige fullmakter. I Sør-Helgeland er det valgt enhetlig ledelse for alle kontorene og Brønnøy, Bindal og Vevelstad har statlig tilsatte og Vega og Sømna har kommunelt ansatte ledere.

Bemanningen på kontorene varierer etter kommunestørrelse, men som det fremgår av tabellen over er den på et minimumsnivå i de tre minste kommunene. Med så knapp bemanning kan det reises spørsmål om kommunene på sikt vil make å opprettholde høyt nok kompetansenivå og dermed gode tjenester ut mot brukerne i de minste lokalkontorene. Små kontorer er også mer sårbare ved sykdom og fravær og vil lettere kunne komme i habilitetsutfordringer.

Den statlige andelen av bemanningen på de minste kontorene må ses i lys av garantien som ble gitt i forbindelse med gjennomføringen av NAV-reformen om statlig minimumsbemanning på hvert enkelt lokalkontor. Lovnad fra statsråden (Hanssen) innebærer at kontorer (dvs. de gamle trygdekontorene) som har 3 eller færre statlige ansatte skal opprettholde sin bemanning.

Nordland har mange kontorer som er omfattet av denne garantien og fire av dem altså på Sør-Helgeland. Både Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV fylke har i lengre tid ment at den statlige minimumsgarantien ikke er hensiktsmessig mht. effektiv ressursallokering. Det påpekes at de minste kontorene tilføres statlige ressurser utover det folketallet og arbeidsmengde skulle tilsi. Skulle den statlige minimumsgarantien bortfalle og det ble gjennomført en omfordeling av statlige ressurser fra små til større kontorer ville bemanningen på flere av de minste kontorene komme på et kritisk minimum.

Oppgaver

Kommunenes lovbestemte tjenester i NAV-kontorene er regulert i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det omfatter:

- Opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning
- Økonomisk stønad
- Midlertidig botilbud
- Individuell plan
- Kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad

Avtalene mellom stat og kommune kan bestemme at andre kommunale tjenester også kan legges til kontoret. Denne handlefriheten er benyttet i utstrakt grad. Nasjonale kartlegginger viser at variasjonen i tjenesteinnholdet mellom kommunene er stor, og at de aller fleste NAV-kontor tilbyr kommunale tjenester utover minimumsløsning. De vanligste «tilleggstjenestene» omfatter bl.a. rusfeltet, boligvirkemidler, flyktningetjenesten/introduksjonsordningen og gjeldsrådgivning. Det nasjonale mønsteret gjenspeiles i de lokale NAV-kontorene på Sør-Helgeland.

Det er en god del variasjon i hvilke kommunale oppgaver som er lagt til NAV-kontoret i den enkelte kommune. En tidligere nasjonal kartlegging viser at omfanget av oppgaver (utover de lovpålagte) som kommunene legger inn i NAV-kontoret har sammenheng med kommunestørrelse. De minste kommunene legger hyppigere inn flere tjenester enn det de store kommunene gjør. Dette mønsteret synes også å gjøre seg gjeldende på Sør-Helgeland, med færrest kommunale funksjoner lagt til NAV kontoret i Brønnøy og flest i hhv. Bindal, Vega og Vevelstad. Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er det tidligere uttrykt bekymring for at et for stort oppgavespenn innebærer et press på ressurs- og kompetansesituasjonen i NAV kontorene.

Kommunale oppgaver i NAV	Bindal	Sømna	Brønnøy	Vevelstad	Vega
Øk. rådgivning/gjeldsrådgivning	x	x	x	x	x
Akutt husmangel/bostedsløs	x	x	x	x	x
Forvaltning av øk. ytelser	x	(x)	x	x	(x)
Midl. husvære/Bolig for vanskeligstilte					
Kvalifiseringsprogram	x	x	x	x	x
Rusmiddel/Oppfølging	x	x			x
Husbanken	x	x	x	x	
Bostøtte	x	x	x	x	x
Utbedringstilskudd	x	x	x	x	
Parkeringsbevis	x				
Ledsakerbevis	x				
Avlastning					
Støttekontakt					x
TT-kort					x
Introduksjonsordningen		x			

Tabell 1 Oppgaver i dagens NAV-kontor på Sør-Helgeland. (x) betyr at tjenesten kan tillegges lov om sosiale tjenester i NAV.

4. Endringer i nasjonale og regionale rammebetingelser

Nasjonalt

I 2015 la et ekspertutvalg fram forslag til endringer i NAV (*Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet, ledet av dagens NAV-direktør Sigrun Vågeng*). To av forslagene har særlig relevans for de lokale NAV-kontorene på Sør-Helgeland:

1. **Fjerne minimumsgaranti:** Ekspertutvalget tar til orde for å fjerne minimumsgarantien knyttet til de små kontorene og dermed gi arbeids- og velferdsetaten større handlingsrom for å disponere ressursene.
2. **Større og mer myndige NAV kontorer:** Utvalget anbefaler at det opprettes færre og større lokale NAV-kontorer. Med større fagmiljøer samlet på færre kontorer, vil NAV lettere kunne dekke naturlige arbeidsmarkedsområder på en mer kompetent og koordinert måte. Utvalget argumentere for at «større frihet for lokalkontorene forutsetter kontorer som er store nok til å ha god fag- og lederkompetanse til å omsette økt handlingsrom til bedre tjenester for brukerne».

Utvalget diskuterer også behovet for innstramming mht. oppgavebredden i lokalkontorene. Utvalget uttaler at et bredt kommunalt oppgavespekter i utgangspunktet kan bidra til mer effektiv samhandling mellom NAV-kontorets arbeidsrettede oppgaver og tilgrensende kommunale oppgaver, men samtidig svekke arbeidsfokus. Utvalget uttaler videre at det finner argumenter både for og imot en bred eller smal kommunal portefølje og konkluderer ikke.

Ekspertutvalgets utredning har vært på høring og det er grunn til å merke seg at Arbeids- og velferdsdirektoratet har kommet med tydelige tilrådinger i sin høringsuttalelse:

- Antall NAV-kontor bør reduseres. For å dekke naturlige arbeidsmarkedsområder på en kompetent og koordinert måte bør 200 NAV-kontor være tilstrekkelig. I den grad det ikke er mulig å flytte både statlige og kommunale oppgaver på tvers av kommunene, vil Arbeids- og velferdsetaten vurdere å samle deler av sine oppgaver i færre NAV-kontor.
- Minimumsgarantien for NAV-kontor med færre enn tre ansatte bør avvikles. Dette er nødvendig for å få en jevnere ressursbelastning mellom NAV-kontorene
- Arbeids- og sosialdepartementet bør vurdere tiltak for å stimulere kommunene til interkommunale løsninger
- Det bør utredes om det kan være hensiktsmessig å supplere minimumsløsningen for kommunale tjenester i NAV-kontor med en maksimumsløsning, slik at bredden av kommunale tjenester reduseres. Dette med sikte på å understøtte NAV-kontorenes oppdrag om å få flere i arbeid og aktivitet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vektlegger videre at en omstrukturering av lokale NAV-kontor må ses i sammenheng med kommunereformen, men at behovet for å redusere antall NAV-kontor er tilstede også dersom det viser seg at antall kommuner som slår seg sammen blir færre enn antatt. Det bør derfor legges til rette for å etablere færre og større NAV-kontor som dekker et større område enn i dag uavhengig av kommunereformen.

Også Fylkesmannen i Nordland har avgitt uttalelse og sier følgende: «Myndige NAV kontor med bredde og dybdekompetanse forutsetter kontor av en viss størrelse. I Nordland har vi 43 NAV-kontor, 23 av disse er såkalte garantikontor. Vi er bekymret for kompetansen ved de minste kontorene, samtidig er disse også mest sårbare (...) Endringer i strukturen på NAV-kontorene kan ikke avvende resultatene av kommunereformen. Det tilrås derfor økt innsats for å etablere interkommunalt samarbeid om de kommunale oppgavene ved NAV kontorene og slik legge grunnlaget for mer robuste kontor».

Regjeringen varslet i statsbudsjettet for 2016 at den i lys av ekspertgruppen ønsker å videreutvikle arbeids- og velferdsforvaltningen ved å gi NAV-kontorene økt myndighet og handlefrihet. Regjeringen vil i løpet av våren 2016 legge fram en stortingsmelding som nærmere angir rammer og innhold for styrkede lokale NAV kontor. Arbeids- og velferdsdirektoratet har parallelt med dette opprettet et eget kommunereformprosjekt i NAV som arbeider bl.a. for å tilrettelegge og klarlegge IKT systemer i påvente av en ny lokalstruktur.

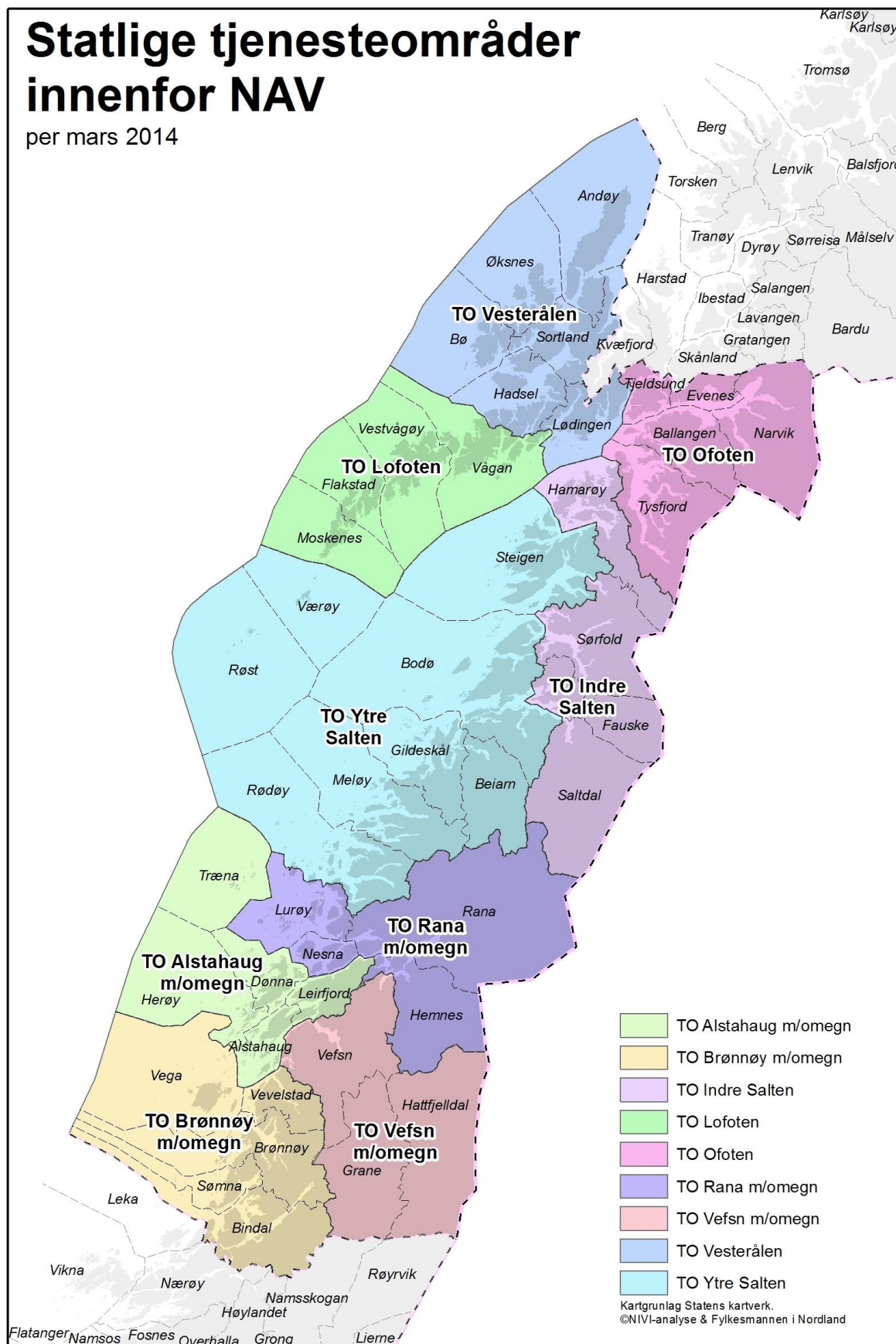
Uten å forskuttere innholdet i den kommende stortingsmeldingen (og den politiske behandlingen av den) er det mange tunge drivere som peker i retning av at det kommer en reform av det lokale leddet i NAV. Selv om Arbeids- og velferdsdirektoratet lener seg mot kommunereformen og har forhåpninger om at betydelige endringer i kommunestrukturen skal komme parallelt med endringer i NAV, er det tydelig at direktoratet (og fylkesmannen) ser etablering av interkommunalt samarbeid av NAV som et godt alternativ.

Regionalt

Prosessen med å regionalisere lokalstrukturen på statlig side er allerede i gang i Nordland fylke. NAV Nordland har i flere år organisert sin virksomhet i ni geografiske tjenesteområder. Det innebærer at NAV-kontorene i hvert av tjenesteområdene har noen felles funksjoner (felles markedsplan, felles tiltaksbudsjett), at det innenfor tjenesteområdet samarbeides om kompetanseutvikling/deling, og at kontorene i tjenesteområdene kan bistå hverandre i saksbehandling og tjenesteyting ved behov. Den geografiske inndelingen av tjenesteområdene er som følger:

Statlige tjenesteområder innenfor NAV

per mars 2014



Figur 1 Statlige tjenesteområder innenfor NAV-Nordland. Kilde: NIVI-rapport 2014:2 NIVI-rapport 2014:2 Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nordland

Som det fremgår av kartet avviker den statlige tjenesteområdeorganiseringen noe fra de etablerte regionrådsgrensene både i Salten og på Helgeland. Ved etableringen av tjenesteområdene ble det tatt hensyn til ulike interesser. Dels hensynet til kommunenes etablerte samarbeidsområder (regionrådene), dels hensynet til inndelingen av andre statlige virksomheter og ikke minst hensynet til naturlige arbeidsmarkedsregioner. NAV Nordland har nå initiert en prosess for å reformere denne strukturen. I samarbeidsforum 11. mars 2016 presenterte NAV Nordland forslag til prosess mot fremtidens NAV-kontor. Forslaget tar utgangspunkt i at dagens rammebetingelser, herunder ressurs- og driftsnivå, ikke vil bli videreført og at det er behov for møte disse endringene gjennom endret organisering. Forslagene er oppsummert:

- Det bør være ti tjenesteområder i Nordland
- Det vil være ti NAV-ledere i Nordland
- TO-lederne får resultat- og personalansvar i eget tjenesteområde
- Årsverk fra små kontorer flyttes inn til TO-kontor
- Sju mellomstore kontorer blir avdelingskontor
- Redusere eiendomskostnader til landsgjennomsnitt
- Åpningstider brukes mer aktivt for å frigjøre tid til brukere med sammensatte behov
- Fylkesleddets oppgaver, størrelse og plassering vurderes når oppgaver delegeres til TO
- For 2016 kan garantiordningen ikke oppfylles

Med dette forslaget vil de statlige tjenesteområdene endre karakter og gå fra å være koordinerende enheter til å bli selvstendige resultatenheter. Sannsynligvis vil det også kunne innebære at statlige stillinger flyttes fra de mindre kommunene til et større og faglig bredere NAV-kontor. Fylkesdirektøren har adgang til å delegerer fullmakter til en NAV-leder slik at lederen kan disponere de samlede statlige ressursene for flere kontorer uten at det iverksettes et tilsvarende samarbeid på kommunal side. Dette vil imidlertid føre til svekket integrasjon mellom statlig og kommunal tjenesteyting

Veivalg for kommunene på Sør-Helgeland

Den skisserte utviklingen reiser spørsmålet om hvordan kommunene, som den andre parten i NAV partnerskapet, skal forholde seg i møte med de varslede endringene. Slik NIVI tolker reformbildet har kommunene på Sør-Helgeland tre valgmuligheter:

1. Kjempe for å beholde dagens lokalkontorer, bemanning og organisering
2. Passivt la andre aktører bestemme fremtidig NAV organisering i regionen
3. Aktivt, og i forkant av nasjonale beslutninger, ta initiativ til å etablere en felles kommunal NAV-tjeneste på Sør-Helgelandsnivå for å samkjøre kommunale og statlige oppgaver i partnerskap med statsetaten. Det kan samtidig tas initiativ til utvidet ansvar for det nye regionale NAV-kontoret og kombinere dette med en lokal organisering som sikrer en lokal minimumskapasitet i de minste kommunene. En helhetlig regional løsning om NAV innebærer at de kommunale oppgavene i NAV for flere kommuner etableres som en felles tjeneste under felles faglig- og administrativ leder. Kommunene får en likartet struktur som statsetaten, noe som vil kunne legge til rette for regional samhandling og jevnbyrdighet i partnerskapet om NAV.

5. Skisse til en felles NAV organisering mellom kommunene på Sør-Helgeland

Etablering av en regional organisasjon for NAV på kommunal side gir anledning for å tenke nytt og fremtidsrettet om tjenesten. I det følgende skisseres det noen hovedmomenter i en mulig fremtidig organisering av «NAV Sør-Helgeland».

Mål

Følgende hovedmålsettinger kan knyttes til «NAV Sør-Helgeland»:

- Få flere i arbeid og færre på trygd gjennom bredere regional kompetanse og felles kommunal mobilisering
- Være et fullverdig NAV-kontor med nødvendig tilstedeværelse i og for alle kommuner som deltar
- Utvikle lokale kompetanseceller som del av den regionale organisasjonen som sikrer lokal tilstedeværelse med minst 2-3 årsverk i hver av de minste kommunene
- Sikre gode samarbeidsformer og brukermedvirkning

Organisering

Organiseringen av en felles tjeneste reiser en rekke problemstillinger, herunder:

- Lokalisering av hovedkontor
- Arbeidsdeling mellom hovedkontor og lokalkontor
- Organisering, åpningstider og bemanning av lokalkontorer
- Valg av formell interkommunal samarbeidsmodell
- Ledelsesmodell

Et forslag kan være at NAV hovedkontor etableres i Brønnøysund. Alle dagens ansatte statlig/kommunalt flyttes til nytt arbeidssted. Det nye NAV-kontoret opprettholder lokal tilknytning i hver kommune, gjerne i rådhusenes servicetorg. Ut fra geografi bør det legges til rette for å ha betjente kundemottak 2 til 3 dager i uka. I tillegg kommer brukermøter og arbeidsgivermøter etter behov i kommunen. Bemanning fra NAV-kontoret ut i kommunene vil variere etter tidvise behov i den enkelte kommune og i balanse med alle kommuners behov.

En viktig målsetting med å etablere en felles tjeneste er å styrke kompetansen og skape forutsetninger for økt tjenestekvalitet overfor tjenestens ulike brukergrupper. En eventuell nedbemanning samtidig med etablering av en felles tjeneste vil ikke bidra til å nå et slikt mål. Det forutsettes derfor at kommune og stat opprettholder stillinger som i dag (0416) og freder kommunevise tilførte hjemler i minst 5 år fra avtalt etablering.

En regionalisering på kommunal side reiser spørsmålet om integrasjon med statsetaten på regionalt nivå, jf. åpningen for det i § 14 i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen: Hvis kommunen delegerer sin myndighet til et interkommunalt organ eller en vertskommune, kan avtalen inngås med dette organet eller vertskommunen.

Som for de lokale kontorene vil en også på regionalt nivå stå overfor to alternativer med hensyn til lederfunksjonen; enten felles regional leder for stat og kommune, eller to-delt ledelse med felles samordning. En løsning med felles regional leder vil innebære at leder

delegeres alle fullmakter administrativt og faglig fra både statlig og kommunal side. Fra kommunenes side vil delegasjonen skje i flere etapper; fra samarbeidskommunene til vertskommunens politiske nemnd dersom det etableres vertskommunesamarbeid med politisk nemnd etter Kommunelovens §28c eller til vertskommunens rådmann dersom det etableres administrativt vertskommunesamarbeid etter Kommunelovens §28b. Deretter vil enten vertskommunens politiske nemnd eller vertskommunens rådmann videredelegere fullmakter til leder for den felles tjenesten. Det vil være behov for en nærmere vurdering av hvilken interkommunal styringsløsning som skal velges.

Felles leder for tjenesteområdet vil rapportere til fylkesdirektør på statlig side og til vertskommunen ved politisk nemnd på kommunal side. Fordelen med en slik løsning ville være at den vil tydeliggjøre det enhetlige preget ved NAV ved at hele tjenesteområdet er underlagt en faglig-administrativ leder med et tydelig resultatansvar overfor sine arbeidsgivere. Utfordringen vil være ”å tjene to herrer på samme tid” til begge tilfredshet, og sørge for at styrings- og rapporteringslinjer ikke blir blandet. En modell med felles leder reiser også spørsmålet om statlig eller kommunalt tilsetningsforhold. Sett fra kommunenes side vil det være en viktig prinsipiell innvending mot en statlig tilsatt leder at det lokalpolitiske ansvaret for kommunenes oppgaver i NAV kan bli utydelig.

I en løsning med todelt ledelse vil både staten og kommunene ha sin leder på tjenesteområdenivå direkte underlagt fylkesdirektøren på statlig side og direkte underlagt vertskommunen (politiske nemnd eller rådmann) på kommunal side. Sett fra kommunenes side vil en slik ledermodell gi et tydelig faglig lederansvar til en felles sosialleder for kommunale sosialoppgavene. En slik løsning vil imidlertid stille store krav til at de to lederne utvikler et tett samarbeid og arbeidsrutiner som legger til rette for at virkemidler blir samordnet og personale disponert best mulig i forhold til behovet ved hvert enkelt lokalkontor. Erfaringer fra kommuner som har valgt en todelt ledelse tilsier at dette er en krevende modell.

Uansett valg av samarbeidsmodell vil et helhetlig samarbeid om sosialtjenesten på regionalt nivå, herunder felles strategi og tilnærming forutsette etablering av arenaer som sikrer løpende kommunikasjon både mellom de samarbeidende kommunene, og mellom det interkommunale organet (vertskommunen) og Arbeids- og velferdsetaten.

Tjenester

Etablering av en regional NAV-løsning for kommunene vil være i tråd med ekspertutvalgets forslag om sterkere og mere myndige NAV-kontorer og legge til rette for økt kommunal innflytelse over de samlede virkemidlene som NAV kontorene disponerer. I tillegg til de tjenester som er lovpålagt og øvrige kommunale tjenester kommunene i fellesskap ønsker å legge til det felles organet, kan en se for seg en sterkere rolle for kommunene i forvaltningen av arbeidsrettede virkemidler.

Et sentralt forslag fra ekspertgruppen er at det er behov for å styrke arbeidslivskompetansen i NAV. Dette handler om å anerkjenne arbeidsgivere som viktig brukere av NAV, og at NAV har et bedre system for å matche arbeidssøkere med det kompetansebehovet arbeidslivet faktisk har i den enkelte region. Ekspertutvalget argumenterer for at NAV-kontorene selv bør gjennomføre den vesentlige del av tiltakene som innebærer oppfølging av brukere/arbeidsgivere i ordinært arbeidsliv. En sterkere kommunal innflytelse på arbeidsmarkedsvirkemidlene vil styrke den lokale kunnskapen og forankringen i bruken av midlene. En sterkere kommunal innflytelse vil også kunne styrke kontakten ut mot næringslivet og gi et bedre samspill mellom kommunal næringspolitikk og arbeidsmarkedspolitikken regionalt.

Som del av etableringen av en felles tjeneste kan Sør-Helgeland søke om pilotstatus for å prøve ut en ordning med et større ansvar for arbeidsmarkedstiltak og få friere tilgang på statlige økonomiske virkemidler for å føre innbyggerne ut i jobb. Det kan innebære at NAV- Sør-Helgeland får disponere rammen av tiltaksmidler friere og ikke ha styrt krav om fordeling av midler mellom innsatsgruppene i NAVs arbeidsmetode.

Videre prosess

NIVI foreslår at et videre arbeid med ny NAV-modell for Sør-Helgeland synliggjøres som et viktig satsingsområde i intensjonsavtalen om etablering av en kommuneblokk som del av kommunereformen. I den videre oppfølging kan det være behov for å nedsette en arbeidsgruppe med deltakelse fra kommunene og NAV Nordland, med sikte på konkretisering av oppgaver, organisering og styringsløsning, inkl. forutsetninger for et nasjonalt forvaltningsforsøk innenfor NAV. Sør-Helgeland vil etter NIVIs oppfatning være en godt egnet forsøksregion med en ny interkommunal styringsmodell som kan sikre både regional og lokal mobilisering.