

Arbeidsdepartementet  
v/statsråd Bjurstrøm  
Postboks 8019 Dep  
0030 Oslo

Vår sak nr:292/12 BA

Arkivnr: 110

Deres ref:

Dato:29.02.2012

## **STATSBUDSJETT 2013 - INNSPILL FRA Norsk tjenestemannslag**

NTL har noen generelle innspill og i tillegg spesifikke krav for NAV og Arbeidstilsynet:

NTL forventer at regjeringen vil foreslå sosiale tiltak som sikrer at de som står utenfor arbeidslivet ikke havner i fattigdom. Det må tas grep for å dempe de økende inntektsforskjellene og vi forventer at dette skjer i løpet av inneværende stortingsperiode.

NTL er videre bekymret for den store bruk av konsulenter i staten. Eksterne konsulenter leies inn for å bidra med leder- og prosessstøtte i statlige virksomheter. Mange av disse konsulentbyråene har liten eller ingen erfaring fra partsamarbeidet og styringsutfordringene i offentlig sektor. Tillitsvalgte opplever at konsulentenes inntog kan forringe ansattes rett til medbestemmelse generelt- og spesielt i endringsprosesser, noe vi mener er svært uheldig.

Det er også stort forbruk av IKT-konsulenter i statlige virksomheter. NTL mener drift og utvikling av IKT-systemer er en del av statlige virksomheters drift. Vi vil advare mot at forvaltningen gjør seg avhenging av eksterne konsulenter til så sentrale driftsoppgaver som IKT. (Fafø-rapport 2010:10)

## **ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN - NAV**

Som en følge av økning i IKT-kostnadene og redusert tiltaksbudsjett i tidligere budsjettår har NAV redusert antallet tilsatte med vel 500 stillinger i 2010 og 2011. NAV har omtrent samme antall tilsatte som ved oppstarten av NAV Interim i 2006. Det er underveis gjennomført krevende prioriteringer for å saldere driftsbudsjettet. På grunn av kravet om minimumsbemanning i NAV-kontorene, er nedtrekk og innsparinger tatt i de større kontorene, noe som har gitt økt belastning på de enhetene som fra før har måttet ta det meste av trykket på etaten. Budsjettnivået for 2011 ble videreført, med en liten økning for 2012, samt at blant annet økte IKT-driftsutgifter ble dekket inn. Dette gjør at etaten forhåpentligvis kan gå gjennom 2012 uten ytterligere nedskjæringer.

Imidlertid er det svært merkbart mange steder at driftsrammene er for trange i forhold til behovet. Måloppnåelsen på flere områder ligger fortsatt langt tilbake for det nivå som er akseptabelt ut fra både etatens eget ambisjonsnivå, politiske føringer og brukernes forventninger på flere områder. På noen områder er den heller ikke i samsvar med lov eller forskrifter. Noe Riksrevisjonens også har påpekt. Dette understøttes for øvrig ved at flere kommuner stiller et spørsmål om statens rolle i partnerskapet som følge av denne situasjonen. Det er definitivt ikke

rom for ytterligere kutt i etatens budsjetter uten at dette vil få betydelige negative konsekvenser for tjenester, brukerservice og arbeidsmiljø!

NTL krever en styrking av etatens samlede rammebudsjett og at etaten gis en grunnfinansiering som gir etaten og dens tilsatte rimelige og varige muligheter til å opprettholde et drifts- og aktivitetsnivå som er i samsvar med NAV-reformens mål og etatens samlede oppgaver.

I det følgende beskriver vi våre krav til finansiering av større satsinger i 2013-budsjettet ut over ordinær driftsramme.

#### MODERNISERING AV IKT-PLATTFORMEN

Utviklingen av NAV og muligheten til å nå målene i reformen er sterkt hemmet av at etatens IKT- og saksbehandlingssystemer er opptil 30 år gamle og ikke tilpasset dagens oppgaver og organisering. Dette er også den viktigste bakenforliggende årsaken til etatens ressursutfordringer og mangelfulle mulighet til effektiv oppgaveløsning. En videre positiv utvikling for etaten og brukerne hviler i stor grad på muligheten til å gjennomføre en rask og hensiktsmessig modernisering av IKT-plattformen. Dette må være en hovedprioritering i de kommende år.

Modernisering av IKT i NAV har sin forankring i etatens etablering 1. juli 2006 og i St.prp 46 (2004-2005) hvor det påpekes at den er helt nødvendig for å nå de mål som er satt i NAV-reformen. Hovedhensikten er å etablere en fullverdig, moderne og integrert IKT-løsning som understøtter arbeidsprosesser og oppgaver som må til for å nå målene for etaten og reformen. Dette er for øvrig også noe som Riksrevisjonen har påpekt viktigheten av. Dette innebærer at ny IKT-løsning skal bidra til å redusere gapet mellom de krav og forventninger som er stilt til NAV gjennom NAV-reformen og hva som faktisk leveres i dag, støtte opp under etatens arbeidsprosesser – også i henhold til statens økonomiregelverk og slik at regnskapet godkjennes, samt legge til rette for endringer og reformer i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Moderniseringen på IKT-området er også en helt sentral forutsetning for gjennomføringen av den nylig vedtatte virksomhetsstrategien for NAV for 2011-2020 som har fokus på arbeid først, pålitelig forvaltning, aktive brukere, kunnskapsrik samfunnsaktør og løsningsdyktig organisasjon. Som en del av moderniseringsprogrammet er det planlagt for etableringen av en IKT-løsning for innføring av uførereformen og reform sykepenger. Blant de første delleveransene legges det til rette for økt selvbetjening og økt innsyn i egen sak for bruker på «Ditt NAV». Infotrygd (innført i 1978) er forutsatt utfaset i løpet av programperioden.

I forbindelse med gjennomføringen av programmet, som i stor grad skal skje ved hjelp av etatens egen kompetanse og ressurser, vil man trekke på ressurser fra hele etaten. NTL legger til grunn at ytre etat vil bli kompensert for lønnskostnader for de medarbeidere som går inn i programmet. Erfaringsmessig vil enhver implementering som forutsetter adferdsendringer hos bruker og medarbeider kreve betydelig ledelsesfokus og tid til kompetanseheving og etablering av nye rutiner.

Det er nå lagt opp til et utviklings- og innføringsprogram over seks år. Det er delt inn i tre faser, hver på to år. Det er lagt til grunn en totalramme på 3,3 mrd fordelt over seks år. Det er ikke rom for egenfinansiering gjennom effektivisering fra etatens side før bedre IKT-løsninger er på plass og effektene er realiserbare.

NTL sitt krav er at moderniseringsprogrammet fullfinansieres for hele gjennomføringsperioden

med egne midler utenom ordinær driftsramme, i henhold til godkjent planverk.

#### ØKTE DRIFTSUTGIFTER PÅ IKT-OMRÅDET

Utgiftene på IKT-området har økt betydelig de senere år. NAV sine estimater viser at disse vil fortsette å øke vesentlig i de nærmeste årene. Økningene ble kompensert gjennom interne innsparinger og omprioriteringer på andre områder i 2011, mens NAV for 2012 fikk en kompensasjon tilsvarende 200 mill. Dersom de økte kostnadene til drift og vedlikehold av eksisterende IKT-plattform ikke kompenseres gjennom økte bevilgninger, må etaten gjennomføre en intern omfordeling for 2013. Dette vil med stor sannsynlighet skape store utfordringer både sentralt og lokalt og innebære en svekket måloppnåelse for NAV. I den perioden Moderniseringsprogrammet pågår vil etaten ha parallelle drifts- og forvaltningskostnader både for gamle og nye løsninger, inntil gamle løsninger kan fases ut. NTL mener at økte IKT-driftsutgifter som følge av gammelt IKT-system må kompenseres fullt ut i 2013.

#### ARBEIDSMARKEDSTILTAK

NTL ber om at NAV gis økte rammer for gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak for 2013. Etaten er ikke i stand til å tilby individuelt tilpassede og hensiktsmessige tiltak til alle brukere som har behov for dette. Dette gjør at de heller ikke oppnår nødvendige resultater av arbeidet med å hjelpe blant annet utsatte grupper eller å realisere etatens og NAV-reformens målsettinger.

Oppfølgingsarbeidet i NAV-kontorene er krevende for alle parter. Det er derfor undergravende for motivasjon og tillit at man ikke har tilstrekkelige muligheter til å tilby hensiktsmessige aktive tiltak til alle som har dokumenterte behov for dette. Det er minst like ressurskrevende for NAV å følge opp brukere som ikke er på tiltak som de som er kommet over i aktive tiltak. Effektene av et for lavt tiltaksnivå går merkbart ut over både brukere, samhandlere og tilsatte.

NAV-reformen og innholdsreformene åpner arbeidslinja for flere grupper som tidligere ble innelåst på helserelaterte ytelser. Det er en økning i andelen ledige som tilhører utsatte grupper i arbeidsmarkedet, innvandrere, ungdom og langtidsledige, i tillegg til at det forventes en økning i personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidsrettede tiltak.

En opptrapping av tiltakene med 12 000 plasser til et nivå på totalt 83 200 plasser, tilsvarer et ekstra administrativt ressursbehov på om lag 480 årsverk i tillegg til tilføring av tiltaksmidler.

#### UNGDOMSSATSING

For at NAV skal kunne gjøre en bedre jobb i forhold til ungdomsgruppene, er det behov for å sikre god oppfølging av ungdommene individuelt og at man på en bedre måte ivaretar sammensatte behov med spesialtilpassede tiltak og virkemidler. Dette blant annet for å lykkes med å få ungdom tilbake i utdanning eller arbeid. Det vil være viktig å jobbe med blant annet motivasjon, karriereveiledning og kvalifisering. Dette må gjøres i samarbeid med relevante samarbeidsparter som andre offentlige etater, utdanningsinstitusjoner m.v. En effektiv oppfølging fra NAV sin side må skje ved spesielt tilførte ressurser, for eksempel til egne kontaktpersoner i NAV-kontorene.

#### ARBEID OG PSYKISK HELSE

Statsbudsjettet for 2012 signaliserer en videreføring av innsatsen på feltet arbeid og psykisk helse, med særlig fokus på unge med blant annet rusproblematikk. Dette er en raskt voksende målgruppe for NAV. Det har vært lagt ned betydelige ressurser på dette området under Nasjonal

Strategiplan for arbeid og psykisk helse de senere år. Det er viktig med en videreføring og styrking av dette arbeidet også utover i 2013.

Stillingene som er knyttet til satsingen må videreføres slik at erfaringer og kompetanse blir bevart og videreført i bredere skala og i ordinær drift. Dette gjelder både koordinatorstillingene i fylkene, veilednings- og oppfølgingsloser ved NAV-kontorene, arbeidsgiverloser ved arbeidslivssentrene, samt videreføring og spredning av Senter for Jobbmestring til flere fylker.

En videreføring vil bidra til å øke NAV's kompetanse om og veiledningskompetanse overfor målgruppen, styrke samarbeidet med arbeidslivet og helsetjenesten, hindre uføretrygging og øke inkludering av personer med psykiske helseproblemer og eventuelt rusproblemer.

#### AVKLARINGS- OG OPPFØLGINGSTJENESTER

NAV ble for 2012 gitt fullmakt til å omdisponere inntil 40 mill kroner av tiltaksbudsjettet for kjøp av avklarings- og oppfølgings tjenester fra eksterne tiltaksarrangører til økt gjennomføring av dette arbeidet i NAV-kontorenes egen regi. Arbeidet med forberedelse og gjennomføring av forsøksprosjektet er i gang, men det vil sannsynligvis være for tidlig å si noe om resultatene av ny oppgavefordeling i 2012.

NTL mener at økt oppgaveløsning fra etatens egen side på dette området vil styrke NAV-kontorene og sette dem bedre i stand til å gi, mer helhetlig og effektiv bistand overfor brukerne. Vi mener dette tilhører kjerneoppgavene i NAV og det er økte forventninger til innhold og kvalitet og hva NAV skal kunne tilby av tjenester.

Det må være et overordnet mål å ha fokus på å yte brukerne målretta og rask bistand, samtidig som man styrker NAV-kontorene i å utføre egne kjerneoppgaver. Dette vil også være i tråd med NAV's nye virksomhetsstrategi.

Det er viktig både å øke kunnskapsgrunnlaget og legge til rette for en bedre fordeling mellom hva som kjøpes av eksterne leverandører og hva som gjøres internt. Det er mange faktorer som tilsier at det vil være riktig at en større del av avklarings- oppfølgingsaktivitetene utføres av interne ressurser. Et forsøksprosjekt vil bidra til å avklare dette.

NTL ber derfor om at forsøksordningen videreføres også i 2013, med minimum samme beløpsramme som for 2012.

#### KOMPETANSEUTVIKLING

IKT-moderniseringsprogrammet i NAV samt de omfattende og dyptgripende faglige og organisatoriske endringene, endringer i roller, rutiner som følge av dette og andre forhold, vil berøre alle som jobber i NAV. Det betyr endringer i roller, organisering, oppgavesammensetning, arbeidsrutiner, samarbeidsrelasjoner og –former for den enkelte medarbeider og leder. I forbindelse med moderniseringen er det nødvendig med en omfattende gjennomgang av etatens struktur, arbeidsprosesser, regelverk og organisering. Staten må legge til rette for bred tilpasset kompetanseutvikling og andre forberedelser på personal- og organisasjonsområdet. Disse behovene har dessverre vist seg undervurdert tidligere i NAV-reformprosessen. Det er nå på tide å ta et løft! Dette er et betydelig arbeid og stiller krav til økte ressurser for gjennomføring. NTL ber om at det tilføres særskilte midler til dette.

For blant annet å styrke oppfølgingsområdet i NAV er det nødvendig å utvikle

kompetansesamarbeid med utdannings- og forskningsmiljøer, herunder et bedre og mer hensiktsmessig utdanningstilbud for velferdstjenestene. Det må sikres finansiering slik at dette kan komme på plass snarest mulig.

#### TILBAKE TIL OVERSLAGSBEVILGNINGER PÅ TILTAKSOMRÅDET

I forbindelse med innføringen av AAP 1. mars 2010 ble det gjort bevilgningsmessige endringer.

Under systemet med yrkesrettet attføring ble en del av tiltakene for yrkeshemmede finansiert gjennom overslagsbevilgning. Det var altså brukers behov som var utslagsgivende for hvilke tiltak som ble gitt. Denne måten å bevilge på sikret at de svakeste gruppene ikke kom i konkurranse med andre om knappe tiltaksmidler.

Vi mener å se at de gruppene vi kan kalle yrkeshemmede, og andre med en større grad av oppfølgingsbehov, kommer dårligere ut og blir mindre ivaretatt enn under systemet slik det virket tidligere. Dette også fordi budsjettet i Arbeids- og velferdsetaten ble fordelt på en annen måte før 2009. Da ble tiltaksbudsjettet til fylkene fordelt på to poster (yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere). Det var mulighet for å omfordele mellom postene, men det krevde begrunnelse. Dette sikret midler til de svakeste gruppene på arbeidsmarkedet. Slik situasjonen er nå, etter endringene i budsjettoppsettet i 2009 og endringene i f.m. AAP, kommer de svakeste gruppene i en direkte konkurransesituasjon med alle brukere som er registrert med tiltaksbehov.

Særlig i situasjoner med høy ledighet vil ledelsen i etaten på forskjellige nivåer tendere til å kjøpe inn tiltak for store antall til en lavest mulig pris. Dermed vil de med det sterkeste hjelpebehovet, og de som NAV egentlig er opprettet for, komme i annen rekke.

NTL ønsker å gå tilbake til systemet med overslagsbevilgning og at tiltaksbudsjettet blir satt opp i to poster slik at de med størst bistandsbehov blir sikret hjelp.

#### STYRKING AV ETATENS OPPFØLGINGSARBEID

Etaten har store utfordringer på oppfølgingsområdet og NAV-kontorene er ikke i stand til å ivareta sine oppgaver på en god nok måte. I tillegg stiller et økt antall personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidsrettede tilbud, krav til at etaten styrker sitt oppfølgingsarbeid.

Oppfølging av sykemeldte er et sentralt virkemiddel for å redusere lengden på sykefraværet og motvirke utstøting fra arbeidslivet. Det må legges vekt på å sikre god kvalitet i behovs- og arbeidsevnevurderingene, samt å sikre at det er god sammenheng mellom behov og de tiltak brukerne tilbys. Ressurssituasjonen i etaten har så langt gjort at dette arbeidet ikke kan ivaretas på en god nok måte og at mange enheter opplever å være langt fra målene, særlig med hensyn til kvalitet i oppfølgingsarbeidet. Mer saksbehandlingsressurser, metodeutvikling og kompetanseøkning vil være viktig for å realisere målene på området. Flere steder er det behov for bedre kompetanse innen veiledningsmetode, behovsvurderinger, virkemidler og arbeidsmarkedet.

NTL ber om at det tilføres midler til styrking av etatens oppfølgingsarbeid.

## ARBEIDSTILSYNET

Det forutsettes at departementet har inngående kjennskap til tilsynets oppgaver og prioriteringer. NTL mener Arbeidstilsynets samfunnsoppgave skal stå sentralt i det viktige arbeidet mot sosial dumping, svart økonomi og for å sikre trygge arbeidsplasser og et godt arbeidsliv.

### UTFORDRINGER

Et velfungerende Arbeidstilsyn er avhenging av tilstrekkelige ressurser, en fornuftig organisering og kompetente ansatte.

Arbeidstilsynet har mellom 300 og 400 ansatte som arbeider med utadrettede oppgaver, deriblant inspeksjoner. For 2012 har Arbeidstilsynet planer om å gjennomføre rundt 18000 tilsyn. For å kunne oppnå det ønskede tilsynsantallet med dagens ressurser er det nødvendig å gjennomføre mange små enkle tilsyn, framfor store, tunge, tidskrevende tilsyn. Måling av resultater vil uvegerlig fokusere på kvantitet, fremfor kvalitet. Med en slik praksis står vi imidlertid i fare for ikke å avdekke andre alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven, og således ikke ha mulighet til å nå målene i den nye strategiske planen.

Fokus på antall tilsyn har resultert i at Arbeidstilsynet i dag sjelden gjennomfører systemrevisjoner, og heller ikke setter av nok tid/ressurser til god og nøyaktig oppfølging av tips eller meldinger om enkeltsaker. Det er behov for mer ressurser, slik at det skal være mulig å gjøre en grundig jobb i saker som er kompliserte og kan ta lang tid, for eksempel psykososiale/mobbe/trakasseringssaker, ulykkesgranskning, sosial dumping eller annen arbeidsmiljøkriminalitet.

Arbeidstilsynet er tildelt godkjenningsordning for bedriftshelsetjenester og for renholdsbedrifter. Godkjenningsordningene fører til økt behov for veiledning og kontroll. For å kunne gjennomføre dette på en tilfredsstillende måte, er etaten avhengig av ressurser til nye stillinger og frikjøp av eksisterende stillinger. Dersom aktivitet utløst av godkjenningsordningene ikke blir fullfinansiert, vil disse aktivitetene måtte gjennomføres på bekostning av eksisterende aktivitet, for eksempel bekjempelse av sosial dumping i andre bransjer eller tilsyn på bakgrunn av tips.

I tilsynsarbeidet med bl.a. rengjøringsvirksomheter og hotell- og restaurantnæringen vil inspektørene svært ofte møte ansatte med minoritetsbakgrunn. God og tilfredsstillende kommunikasjon med det mangfoldige arbeidslivet er svært viktig for å oppnå en anstendig arbeidssituasjon for alle arbeidstakerne. Dette klarer etaten ikke uten å fokusere på intern kompetanseutvikling innen kommunikasjon og minoritetsperspektiv. Som offentlige tjenestemenn må tilsatte lære å ytre/utale seg om virksomheter, grupper av arbeidsgivere og arbeidstakere, bransje og funn. Tilsatte må lære å skille mellom personlige meninger, myter og fakta når de utøver inspektørrollen. Det er derfor behov for at det settes av midler til å øke kunnskapen til ansatte, inkludert ledere og tillitsvalgte om dette temaet.

Som koordinerende for HMS-etatene har Arbeidstilsynet en stor utfordring. Til tross for at samordning er bestemt fra departementshold, er det ikke tradisjon for samordningstanken i etatene. Arbeidstilsynet har behov for ressurser for bedre å kunne samle og samkjøre HMS-etatene. Det vil bli mer effekt av HMS-arbeidet dersom HMS-etatene samarbeider i større utstrekning enn de gjør i dag.

Avslutningsvis minner vi om rapporteringsplikten for likestilling i departementet og underliggende enheter. Rapporteringen har varierende kvalitet fra de enkelte etater og vi savner en systematisk rapportering fra de enkelte virksomheter/nivåer om tilstand og i hvor stor grad likestillingsfremmede virkemidler/tiltak nyttes.

Med hilsen  
NORSK TJENESTEMANNSLAG

Anita Busch

Berit Asker