



Etablering og drift av NAV-kontor

*

Arbeidsgiver- og arbeidstakerforhold i NAV-kontor - praktisering av lov- og avtaleverk for hhv. stat, KS og Oslo kommune

12. oktober 2006

Hans I. Dahl
Gruppens leder

VEDLEGG 1. Regelverk-speil for sektorene
 2. Ulike rutiner for tilsetting av leder og medarbeidere

1. BAKGRUNN

Gruppen er nedsatt fordi partene har ønsket å se nærmere på hvordan ulikt regelverk for stat og kommune kan praktiseres slik at etablering og drift av NAV-kontorene kan skje på en måte som best mulig sikrer målsettingen med reformen.

Gruppen har følgende sammensetning:

Hans I. Dahl	Arbeids- og velferdsetaten (leder)
Hege Mygland	KS
Siri Persson	Oslo Kommune
Per Kr. Knudsen	FAD
Reidun Slåen	FAD
Randi Stensaker	LO
Ragne Eikrem	LO
Ingunn Bråten	YS
Liv Håkonsen	YS
Marianne Ecker	Akademikerne
Jan O. Birkenhagen	Akademikerne
Per Engebretsen	Unio
Åslaug Alsaker\	Unio
Perly Paulsen	

Sekretariatsfunksjon	Arbeids- og velferdsetaten v/HR-stab:
	Dag Mortensen
	Øydis Maria Tofte Standnes
	Rune Sevatdal
	Walborg Dahl Grasmo

2. INNLEDNING

Det er et viktig grunnlag for suksess og effektivitet ved innføringen av NAV-reformen at det etableres ordninger som sikrer god samhandling mellom berørte aktører og parter.

Ordningene som etableres i de lokale NAV-kontorene, må derfor være mest mulig inkluderende, slik at ansatte og tillitsvalgte, blir gitt informasjon så tidlig som mulig og så omfattende som mulig. Det må også være trygghet for at samme informasjon gis begge veier.

Videre må de ansattes interesser ivaretas gjennom deres tillitsvalgte med tilrettelegging for samarbeid. God medbestemmelse skal sikre at de tillitsvalgte tar del i beslutninger som berører de ansattes forhold, og bidra til å forplikte tillitsvalgte og ansatte i utviklingen av virksomheten.

De ansatte i henholdsvis KS-området, Oslo kommune og staten har ulike lov og avtaleverk å forholde seg til bl.a. når det gjelder tilsettinger, rekruttering, medbestemmelse og lønns- og arbeidsvilkår. Det er en politisk forutsetning at de ansatte i henholdsvis kommunene og i staten skal følge sine lønns- og arbeidsvilkår som er nedfelt i tariffavtalene også etter etableringen av de felles lokale NAV-kontorene.

3. MANDAT

Gruppen har arbeidet innenfor følgende mandatforståelse:

Arbeidsgruppen skal identifisere avtale- eller regelverksområder som er forskjellige i statlig og kommunal sektor (og Oslo kommune), og som enten ved sitt innhold eller praktiseringen av dette, innebærer utfordringer for en rasjonell og enhetlig organisering og drift av NAV-kontorene.

Gruppen skal komme med forslag til ulike måter aktuelt avtale- og regelverk kan håndteres på for å møte disse utfordringene.

Gruppens rapport leveres direktøren for Arbeids- og velferdsetaten.

4. AVGRENSNING AV GRUPPENS ARBEID

I arbeids- og velferdsforvaltningsloven (AVL) er det i § 14 bestemt at det lokale NAV-kontor skal *”..opprettes ved avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Avtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud.”*

Gruppen har identifisert tre områder som hensiktsmessige å beskrive nærmere:

- *Ordninger for medbestemmelse iht. regelverket i saker som berører arbeidstakerne, både i forhold til etablering og drift av NAV-kontoret*
- *Prosedyre for tilsetting av leder/ledere og medarbeidere i NAV-kontoret*
- *Anvendelsen av relevante enkeltbestemmelser i sektorenes tariffavtaler slik at det både sikres en hensiktsmessig service overfor publikum og ivaretagelse av de tilsattes rettigheter*

Særlig andre strekpunkt må beskrives i forhold til ulike organisasjonsmodeller. Gruppen har tatt for seg problemstillingen i forhold til løsning med hhv. en felles leder, alternativt to-delt ledelse når det gjelder praktisk ivaretagelse av arbeidsgiverfunksjonen i kontoret.

Denne rapporten fra gruppen behandler de to første strekpunktene i opplistingen over.

Siste strekpunkt blir omtalt i en tilleggsrapport innen 1. desember 2006.

5. NÆRMERE OM MEDBESTEMMELSE OG DEN LOKALE AVTALEN MELLOM STAT OG DEN ENKELTE KOMMUNE

Gruppen er kommet til at de ansattes rett til medbestemmelse vil være forskjellig ved hhv. **etablering** av felles lokalt NAV-kontor og ved etterfølgende **ordinær samhandling mellom ledelse og tillitsvalgte i kontoret.**

Gruppen har videre kommet til at strekpunktene i pkt. 4 må beskrives i forhold til om kontoret har en eller to ledere. Praktiseringen av reglene for medbestemmelse og ivaretagelse av arbeidsgiverfunksjonen vil bli forskjellig avhengig av hvilken organisasjonsmodell man legger til grunn.

Arbeids- og velferdsloven påbyr, som beskrevet i pkt. 4, at det i hvert enkelt tilfelle inngås en lokal avtale der samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen gis nødvendige rammebetingelser for etablering og drift av NAV-kontoret.

Gruppen peker på at selv om avtaleinngåelsen skjer i møte mellom statlig og kommunal eier, skal innholdet i avtalen drøftes med respektive organisasjoner før avtalen inngås.

Det er prinsipielt viktig at avtalen mellom stat og kommune ikke konkret går lenger i å bestemme forhold som berører arbeidstakerne, enn det som er nødvendig for å avklare og definere de mer overordnede rammer for virksomheten i lokalt NAV-kontor.

Selv om det er forskjeller i hovedavtalene i kommunesektoren og i staten, er intensjonene i disse hovedavtalene nokså identiske. Dette innebærer at forskjellene når det kommer til praktisk samhandling, ikke nødvendigvis trenger å medføre store forskjeller. Det finnes likevel enkelte formelle regler som er vesentlig forskjellige, eksempler på det er blant annet at i staten er det forhandlingsrett på ulike områder som også gir rett til tvistemuligheter, dersom partene ikke skulle komme til enighet, jf. Hovedavtalen i staten § 13.

Hvor langt den lokale avtalen går i å bestemme forhold som angår, eller innvirker på, de tilsattes arbeidsforhold, vil være av direkte betydning for NAV-lederens fullmakter på området - noe som igjen påvirker hvordan vedkommende kan utøve reell medbestemmelse innad i egen enhet.

Sentrale hovedavtalebestemmelser og forskjeller i sektorenes lov- og regelverk på arbeidsgiverarbeidstaker-området er speilet i **Vedlegg 1**.

5.1 Medbestemmelse ved oppretting og etablering av lokale NAV-kontor

Den lokale avtalen iht. arbeids- og velferdsloven inngås mellom bemyndiget statlig og kommunal representant i den enkelte kommune. Avtalens omfang vil kunne variere noe fra kommune til kommune, f.eks. i forhold til tjenesteinnhold overfor brukerne, kontorets størrelse mv.

Gruppen legger til grunn at den lokale avtalen mellom stat og kommune skal gi nødvendige føringer i forhold til:

- ***hvilke tjenestetilbud som skal ligge i NAV-kontoret ut over lovens minstekrav***
- ***fysisk lokalisering av kontoret***
- ***økonomiske rammebetingelser og fordelingsnøkler mellom sektorene***
- ***organisering av kontoret i forhold til fysisk grensesnitt mot brukere/samfunn, og hvordan samhandlingen med disse og mot øvrig tjenestetilbud innenfor kommunen skal være***
- ***om det skal være en eller to ledere for kontoret og hvilke fullmakter lederen(e) skal ha.***
- ***dersom det velges en leder, må det avklares om denne skal tilsettes på kommunale eller statlige vilkår***
- ***hvordan lederstillingen(e) skal kunngjøres iht. gjeldende regler***
- ***eventuell bemyndigelse til beslutninger i saksforhold på tvers av sektorene***

Det minnes om at selv om avtaleinngåelsen skjer i møte mellom statlig og kommunal eier, skal innholdet i avtalen drøftes med respektive organisasjoner før avtalen inngås.

Gruppen ser det som viktig at lokal NAV-leder får vide nok fullmakter til at det kan utøves god samhandling og medbestemmelse med de tillitsvalgte i kontoret.

Gruppen forutsetter at partene lokalt finner praktiske løsninger som gjør samhandlingen mest mulig rasjonell og involverende.

5.2 Medbestemmelse innad i det enkelte NAV-kontor

For å understøtte de overordnede målene i arbeids- og velferdsloven, må det legges til rette for godt samarbeid mellom lederen/ene og de tillitsvalgte i de lokale NAV-kontorene. Det er derfor viktig at NAV-lederen (e) blir gitt de nødvendige fullmakter for å kunne organisere og lede kontoret på en god og effektiv måte. Dette vil være enklere i NAV-kontorer som har en felles leder.

Når avtalen mellom staten og kommunen er inngått, og det lokale NAV-kontoret er etablert, vil det kunne oppstå situasjoner som gjør at punkter i avtalen må reforhandles. Gruppen mener at dette i så tilfelle må skje på samme måte og innenfor samme rammer og krav til medbestemmelse som beskrevet i punktet over.

Gruppen anbefaler at det legges til rette for reell medbestemmelse i de lokale NAV-kontorene, med en åpen og inkluderende prosess, som er i tråd med intensjonene i hele NAV-reformen. Dette krever ledere og tillitsvalgte som har en god dialog, tillit og respekt for hverandres roller og oppgaver, slik at det kan kommuniseres forventninger, resultatkrav og virkemidler med samme innhold og forståelse ned til den enkelte medarbeider.

Gruppen anbefaler at i kontor med en felles leder benyttes hhv. hovedsammenslutningsmodellen i staten og forhandlingssammenslutningsmodellen i kommunen. Av praktiske hensyn anbefaler gruppen at hver hovedorganisasjon som er representert i kontoret opptrer som en enhet, men kan møte med inntil 2 representanter (1 fra staten og 1 fra kommunen)

En slik form for praktisk tilrettelegging vil bidra til en mer effektiv og arbeidsbesparende modell, samtidig som denne vil være mer krevende for de tillitsvalgte. Det anbefales derfor at de lokale parter drøfter hvordan man kan legge forholdene til rette slik at modellen fremstår som en god løsning for alle parter.

I de tilfeller man oppretter kontor med to-delt ledelse, skjer de ansattes representasjon etter de ordinære reglene i henholdsvis staten, KS-området og Oslo kommune.

Gruppen forutsetter at partene lokalt finner praktiske løsninger som gjør samhandlingen mest mulig rasjonell og involverende.

Gruppen peker på viktigheten av organisatorisk klarhet mht. rammevilkår, fullmakter mv. og plasseringen av disse i organisasjonen, og at det tydeliggjøres hvilke spørsmål/fullmakter arbeidsgivere/tillitsvalgte skal ta stilling til på de ulike nivåene i virksomheten.

Etter at den lokale avtalen mellom stat og kommune er inngått, kan det av koordineringshensyn være behov for kontakt mellom eierne og NAV-leder, også i fasen etter etablering.

Denne koordineringsfunksjonen må ikke forveksles med beslutninger eller det å gi styringssignaler til kontoret. Det må heller ikke etableres føringer i spørsmål som går inn under sektorenes hovedavtaler uten at dette er behandlet på forskriftsmessig måte med de tillitsvalgte.

De formelle og reelle styringslinjene går fra overliggende hhv. statlig og kommunalt ledd direkte til NAV-leder, på samme måte som rapporteringslinjene tilbake gjør.

I forhold til disse styringslinjene skjer medbestemmelse på vanlig måte. Styringssignalene forutsettes m.a.o. iht. regelverket å være behandlet i aktuelt medbestemmelsesapparat hhv. før overlevering til NAV-leder, og etterpå i det lokale medbestemmelsesapparatet i NAV-kontoret som ledd i gjennomføringen.

6. TILSETTING AV LEDER(E) OG MEDARBEIDERE I LOKALT NAV-KONTOR

Tilsetninger på statlige vilkår er regulert av tjenestemannsloven og etatens personalreglement, mens tilsetninger på kommunale vilkår skjer iht. lokal kommunal prosedyre på området. Sistnevnte kan variere noe fra kommune til kommune. Tjenestemannsloven gir ikke anledning til å etablere felles formell tilsettingsrutine med kommunal sektor.

Det er en viktig forutsetning at de vilkår (statlige eller kommunale) en felles leder tilsettes etter, ikke har betydning for lederens reelle ansvar eller atferd overfor verken brukerne, de tilsatte eller eierne.

Gruppen ser det som nødvendig at beslutningen om hvilke tilsetningsvilkår som skal gjelde for felles leder, tas i forkant av utlysning og som en del av den lokale avtalen mellom stat og kommune, jf. pkt 5.

Hvis dette valget tas på et senere tidspunkt, og da reelt sett underveis i en tilsettingsprosess, vil det rettslig sett kunne relateres til en vurdering av søkerens kvalifikasjoner, noe som vil kunne medføre formell saksbehandlingsfeil.

Kunngjøringskretsen vil være ulik ved tilsetting av felles leder og medarbeidere. Stilling som felles leder bør, dersom den kunngjøres internt, kunngjøres både innenfor statlig og kommunal sektor, mens intern kunngjøring for medarbeidere styres ut fra om statlige eller kommunale vilkår gjelder for stillingen.

Selv om innstillingen og tilsetningsvedtaket må skje etter gjeldende statlig eller kommunalt regelverk, er ikke dette til hinder for at den praktiske arbeidsprosessen fram til innstilling/tilsetting skal foretas, legges opp slik at det på en god måte sikres deltakelse fra alle parter i tilsettingsaken.

Gruppen anbefaler at det i det enkelte NAV-kontor tilstrebes mest mulig lik praktisk rutine i tilsettingssaker fram til det punkt der ufravelige regler ikke lenger gjør dette mulig. Dette punktet vil i alle tilfeller være når innstilling skal avgis ved tilsetting på statlige vilkår og når selve tilsetningsvedtak skal treffes.

For tilsetninger som skal gå på statlige vilkår, vil tilføyelser i etatens personalreglement (som er varslet i reglementet) være aktuelt. Det bør innarbeides en regel som gjør det mulig å kunngjøre stillinger i NAV-kontoret internt bare i vedkommende fylke, evt. også bare i kontoret.

Gruppen anbefaler at det i tillegg til de ordinære tilsettingsprosedyrene som følger av lov og avtaleverk i hhv. stat og kommune, etableres en rutine som gir en tillitsvalgt fra den andre sektoren anledning til å delta i utplukk av søkere til intervju og under intervjuet, og at de på grunnlag av disse opplysningene, herunder innhentede referanser, kan gi uttalelse om hvem av søkerne som bør tilsettes. Uttalelsen skal følge saken til innstilling/tilsetting. Uttalelsen har ikke formell karakter i forhold til tilsettingssaken.

Følgende eksempel kan illustrere forslaget: Dersom det er kunngjort en stilling på statlige vilkår ved det lokale NAV-kontoret, skal tillitsvalgte på vanlig måte fra statlig, alt. kommunal, sektor delta i tilsettingsprosessen. I tillegg bør en tillitsvalgt fra den andre sektoren gis anledning til å delta i prosessen som beskrevet over.

Tilsettingsmyndigheten ved statlige vilkår må iht. loven tilligge et kollegialt organ, dvs. et tilsettingsråd med sammensetning som regulert i tjenestemannsloven. Etter etatens personalreglement i dag er det fylkestilsettingsrådet som tilsetter på statlige vilkår i NAV-kontoret.

Det bør åpnes for muligheten til å etablere lokale tilsettingsråd på statlig side i større NAV-kontor for avlastning av fylkestilsettingsrådet. Dette krever i tilfelle en tilføyelse i etatens personalreglement, jf. over.

Gruppen har i **vedlegg 2** beskrevet ulike fremgangsmåter etter regelverket ved tilsetninger i NAV-kontorene. Det anbefalte forslaget er i tråd med gjeldende lov og avtaleverk.

7. LITT OM EN LIKNENDE FORVALTNINGSREFORM I DANMARK

Danmark er på terskelen til en omfattende kommunal reform, som bl.a. berører oppgavefordeling mellom stat og kommune på det sosiale området, etter et prinsipielt mønster som likner en del på det som skal gjennomføres iht. den norske arbeids- og velferdsloven. Samtidig innføres en omfattende reduksjon av antallet kommuner i Danmark.

Gruppens sekretariat har gjennomgått relevant informasjon om denne reformen ut fra tilgjengelige dokumentasjon på offisielle nettsider til danske myndigheter. Sekretariatet har ikke funnet at det i denne modellen ligger problemstillinger eller løsningsalternativer i forhold til administrative konsekvenser for arbeidsgiver-arbeidstakerforholdet i forhold til den norske modellen.

8. OPPFØLGING AV GRUPPENS RAPPORT

Gruppen anbefaler at:

- ➔ *praktisk veileder for etablering og drift av NAV-kontorene revideres i tråd med gruppens anbefalinger/vurderinger, og drøftes med organisasjonene underveis i dette arbeidet.*
- ➔ *det opptas forhandlinger mellom partene i etaten med sikte på at personalreglementet for Arbeids- og velferdsetaten får innarbeidet hensiktsmessige endringer mht. tilsetting av leder og medarbeidere i NAV-kontorene, jf. forslagene over om intern utlysning og lokale tilsettingsråd*
- ➔ *det etableres et sentralt kontaktforum etter samme representasjonsmønster som for denne arbeidsgruppen, som kan drøfte relevante overordnede spørsmål som måtte oppstå i forhold til gjennomføring av NAV-reformen.*
- ➔ *begge sektorer sikrer at ledere og tillitsvalgte har nødvendig klarhet på hvilke fullmakter/rammebetingelser som gjelder for det enkelte nivå i virksomheten.*