

# Organisering for helhetlig tjenesteyting

Organisatoriske valg og variasjon i  
lokale NAV-kontor

av  
Tone Alm Andreassen

AFI-notat 10/2008

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS NOTATSERIE  
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S OCCASIONAL PAPERS

© Arbeidsforskningsinstituttet 2008  
© Work Research Institute  
© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-231-8  
ISSN 0801-7816

Notatet kan lastes ned fra hjemmesiden eller bestilles fra:  
Arbeidsforskningsinstituttet AS      Work Research Institute  
Pb. 6954 St. Olavs plass              P.O.Box 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO                              NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00  
Telefax: +47 22 56 89 18  
E-post: [afi@afi-wri.no](mailto:afi@afi-wri.no)  
Webadresse: [www.afi.no](http://www.afi.no)



*Temaområde:*  
Medvirkning, inkludering, organisering

*Notat nr.:*  
10/2008

*Tittel:*  
Organisering for helhetlig tjenesteyting.  
Organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor

*Dato:*  
Juli 2008

*Forfatter:*  
Tone Alm Andreassen

*Antall sider:*  
41

*Resymé:*

Dette notatet ser på hvordan de lokale NAV-kontorene operasjonaliserer målet om helhetlig og brukerrettet forvaltning til en organisatorisk struktur og i organisering av oppgaveløsningen. Hensikten med notatet har vært å ta fram noen trekk ved de lokale NAV-kontorene, søke å begrepsfeste noen organisatoriske valg som har avtegnet seg så langt i etableringsprosessen, reise noen problemstillinger, og å legge et grunnlag for senere analyser.

Tanken er NAV-kontorenes operasjonalisering av "samordnet tjenesteyting" vil være med på å bestemme hva de framtidige NAV-kontorene vil bli. Notatet viser at det er føringer fra overordnede myndigheter når det gjelder organisasjonsløsninger i kontorene, og at det finnes det vi kan beskrive som "standarder" for hva som er de riktige løsningene å velge. Notatet viser også at det finnes lokalt handlingsrom, og en organisatorisk variasjon mellom de lokale NAV-kontorene, bl.a. i grad av oppgaveomfordeling på tvers av tidligere etater, og i hvilke inndelingsprinsipper som brukes for arbeidsdeling.

Hva de lokale NAV-kontorene vil bli, vil også påvirkes av hvor mange og hvilke tjenester og tiltak som kommunene legger inn i NAV-kontoret, hva slags oppgaver som sentrale myndigheter trekker ut av kontoret og over i mer sentraliserte enheter eller over i andre deler av den offentlige forvaltningen, og av hvilke oppgaver som skilles ut av NAV-kontoret og overlates til eksterne tiltaksleverandører.

*Emneord:*

- velferd
- forvaltning
- NAV
- organisasjon
- politikk
- iverksetting
- trygd
- arbeid
- sosialtjeneste



## Forord

Dette notatet er et arbeidsnotat som ledd i den forskningsbaserte evalueringen av NAV-reformen. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), i samarbeid med Forskningsstiftelsen Fafo og Høgskolen i Vestfold (HVE), gjennomfører en av sju moduler (delprosjekter) i evalueringen av NAV-reformen i regi av Norges Forskningsråd. AFIs modul – modul 3 – har fokus på den lokale iverksettingen av NAV-reformen.

NAV-reformens iverksetting studeres gjennom casestudier av 18 lokale NAV-kontor, som følges over en toårsperiode med tre casebesøk. Casestudiene suppleres med landsdekkende data og surveydata for større utvalg NAV-kontor.

Medarbeiderne som bidrar i casestudiene er:

Fra AFI: Tone Alm Andreassen, Knut Fossetøl, Lars Klemsdal og Øystein Spjelkavik

Fra Fafo: Rolf Andersen og Sol Skinnarland

Fra HVE: Annett Arntzen og Are Branstad

Notatet er et underveisnotat i egentlig forstand. Det representerer et tidlig forsøk på å beskrive og begrepsfeste noen trekk ved de lokale NAV-kontorene. Det skal legge et grunnlag for videre analyser og drøftinger av NAV-reformens lokale iverksetting, og for å klargjøre mulige variable i en organisasjonsdatabase. Notatet må leses med forbehold om at beskrivelsene vil være utilstrekkelige og ufullstendige, både fordi evalueringen er kommet kort, og fordi NAV selv endres i løpet av prosessen.

Notatet er utviklet på bakgrunn av diskusjoner mellom medarbeiderne i modulen. Svakheter og mangler er imidlertid forfatterens ansvar. Lars Klemsdal har lest utkast og vært diskusjonspartner i forhold til innholdet i notatet. En del av de forhold notatet trekker opp, vil Lars bearbeide videre i et senere notat.

Ledere og ansatte ved casekontorene fortjener mye takk for at de åpner opp for forskere i en travel hverdag, og for at de deler sine erfaringer med raushet. Takk også til modulens medarbeidere og Lars spesielt.

Oslo, juni 2008

Tone Alm Andreassen  
Prosjektleder Modul 3



# Innholdsfortegnelse

Forord

Sammendrag

1	Innledning: Forvaltningsreform med velferds målsettinger .....	1
1.1	Notatets tema - Organisatoriske valg og variasjon .....	1
1.2	Notatets datagrunnlag .....	2
1.3	Betydningen av organisasjon .....	4
1.4	Organisasjoner i prosess og under forming.....	5
2	Premissene fra politikken.....	7
2.1	Politikk og iverksetting .....	7
2.2	Helhetlig og brukerrettet forvaltning .....	7
2.3	Førstelinjens utforming.....	10
3	Tjenesteinnhold i lokale NAV-kontor.....	12
3.1	Innholdet i NAV-kontorene – variasjon i kommunale tjenester .....	12
3.2	Innholdet i NAV-kontorene – sentralisering av oppgaver .....	14
4	Organisatoriske dimensjoner i NAV-kontorene.....	16
4.1	En deling i Mottak og Oppfølging .....	16
4.2	Generalist- eller spesialistorganisering .....	18
	Mottaket mest på tvers .....	19
	Oppfølging mer som før.....	20
4.3	'Gjøre alt' eller 'gjøre det en er god på'?.....	23
4.4	Oppfølgingsoppgaven og NAV-kontorene .....	24
5	Endringsstrategier, kompetanseutvikling og lederkompetanse.....	28
5.1	Kontorutvikling er kompetanseutvikling .....	28
5.2	Metoder for kompetanseutvikling .....	28
5.3	Kompetanseutvikling og organisasjonsendring .....	29
5.4	Lederkompetanse og fagkompetanse .....	31
	Organisering for ivaretagelse av fag .....	31
	Lederoppgaven - utviklingsprosessen.....	31
	Forståelse av fagkompetansens betydning i utviklingsprosessen .....	32
6	Avslutning: Organisatorisk variasjon i NAV-kontorene .....	34
6.1	Hensikten med notatet – belyse politikken operasjonalisering i organisasjon .....	34
6.2	Politikken, føringer og handlefrihet .....	35
6.3	Inndelingsprinsipper for organisasjonsmodeller .....	37
	Litteratur .....	41



## Sammendrag

Dette notatet har tatt utgangspunkt i det sentrale politiske dokumentet om NAV-reformen, Stortingsproposisjon Nr 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning, vi betrakter som et dokument som leverer en retning og en tenkning om reformen som forvaltningen selv må operasjonalisere og konkretisere. Notatet har gått inn i hvordan de lokale NAV-kontorene operasjonaliserer målet om helhetlig og brukerrettet forvaltning til en organisatorisk struktur og i organisering av oppgaveløsningen.

Hensikten med notatet har vært å ta fram noen trekk ved de lokale NAV-kontorene, søke å begrepsfeste noen organisatoriske valg som har avtegnet seg så langt i etableringsprosessen, reise noen problemstillinger, og å legge et grunnlag for senere analyser. Den viktigste datakilden for notatet er casestudier av et utvalg lokale NAV-kontor.

NAV-proposisjonen framviser flere betydninger av målet om helhetlig og brukerrettet forvaltning. En betydning er mer *samordnede tjenester*, at tjenestene knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne skal være organisatorisk samlet og oppleves av brukerne som en samlet enhet. En annen betydning er at forvaltningen skal ha fokus på hele mennesket og brukerens *samlede bistandsbehov*, noe som betyr at NAV-kontorene må samarbeide med tjenester utenfor NAV-etaten. En tredje betydning er brukerretting forstått som etatens *tilnærming* til sine brukere, der respekt for brukerne skal komme til uttrykk i etatens organisatoriske valg og virkemidler. Det er først og fremst NAV-kontorenes operasjonalisering av "samordnet tjenesteyting" som har stått i fokus i notatet. Tanken er at denne operasjonaliseringen vil være med på å bestemme hva de framtidige NAV-kontorene vil bli.

I tillegg til NAV-kontorenes interne organisering vil det også ha betydning hvilke tjenester og tiltak som blir liggende i NAV-kontorene. Tjenestespekteret i lokale NAV-kontor bestemmes av flere forhold.

For det første har det betydning hvor mange og hvilke tjenester og tiltak som kommunene legger inn i NAV-kontoret. Allerede før NAV-reformen var det variasjon mellom kommunene i hva slags tjenester og tiltak som kommunene hadde lagt til sosialkontoret. Når kommuner beskriver at "hele sosialkontoret" er lagt inn i NAV-kontoret, kan det derfor bety et veldig forskjellig tjenestespekter, rett og slett fordi sosialkontorenes innhold varierte mellom kommunene.

Det synes å ha skjedd en utskilling av tjenester fra sosialkontorene i perioden før NAV-reformen, uten at dette nødvendigvis har noen direkte sammenheng med NAV-reformen. Reformen i helselovgivningen og helsetjenesteorganiseringen, som at rusmisbrukere har fått pasientrettigheter og at rusinstitusjonene legges til de regionale helseforetak, ser ut til å ha hatt betydning for slik utskilling. Nasjonal politikk *utover* NAV-reformen får dermed

konsekvenser for den lokale organiseringen av tjenester innenfor og utenfor NAV-kontoret.

Videre er kommunenes valg om tjenester til NAV-kontoret ikke tatt en gang for alle. I flere av casekommunene fortelles det om at tjenstesammensetningen skal evalueres, og at tjenester vurderes både lagt inn og tatt ut.

Tjenestespekteret i de lokale NAV-kontorene bestemmes også av hva slags oppgaver som sentrale myndigheter trekker ut av kontoret og over i mer sentraliserte enheter eller over i andre deler av den offentlige forvaltningen. Tre slike uttrekk vil få betydning: uttrekk av helsetjenesterefusjoner, av pensjonsbehandling og ytelsesvedtak, og av telefonhenvendelser til kundesenter. Dette er likevel ikke noe hovedtema i dette notatet.

Endelig vil det få betydning hvilke oppgaver som skilles ut av NAV-kontoret og overlates til eksterne tiltaksleverandører. Her synes det foreløpig i liten grad å ha skjedd endringer i forhold til etatens tidligere praksis. I dette notatet er det likevel presentert noen mulige framtidbilder for hvordan NAV-kontoret kan formes av om kontoret velger å skille ut mye eller lite av oppfølgingsarbeidet overfor brukergrupper som trenger mer langvarig og sammensatt bistand.

Ifølge NAV-proposisjonen skal de lokale NAV-kontorene kjennetegnes av

- å være inngangsport til alle relevante tjenester, både NAV's egne, fra alle de tre tidligere etatene, og fra alle nivåer i NAV-etaten, og de tjenestene som må organiseres via samarbeid med tjenesteytere utenfor NAV-kontoret
- å ha delegert myndighet til å være handlekraftig og kunne gi brukerne nødvendig hjelp
- å ha lokal handlefrihet til å utforme virksomheten i tråd med lokale behov, innhentet bl.a. gjennom kontakt med arbeidsgivere og brukergrupper

Notatet viser at lokale NAV-kontor har opplevelser av at det er føringer fra overordnede myndigheter når det gjelder organisasjonsløsninger i kontorene, og at det finnes det vi kan beskrive som "standarder" for hva som er de riktige løsningene å velge.

En slik standard er en organisatorisk deling mellom Mottak og Oppfølging. En annen er å organisere publikumsmottaket som et fellesmottak, ikke som et mottak som siler brukerne til hver av de tre tidligere etatene. En tredje føring er en fortolkning av *samordning* som nedbygging av tidligere etatsgrenser og overbygging av tidligere arbeidsdeling mellom etatene. Flere casekontor beskriver en forståelse av at det de kaller "NAV-tanken", betyr oppgaveomfordeling på tvers av tidligere etatsgrenser. Medarbeiderne skal utvikle kompetanse på et bredere spekter av tiltak, og de skal jobbe med et bredere spekter av saker og brukere.

De lokale NAV-kontorenes myndighet og handlefrihet i organisatoriske valg synes slik sett å være begrenset. Det ser likevel ut til å være lokalt handlingsrom. Det viser den store organisatoriske variasjonen som finnes mellom de lokale NAV-kontorene.

En slik variasjon dreier seg om hvorvidt mottaket fungerer som resepsjon, der alle henvendelser som krever en eller annen for avklaring eller oppfølging blir sluset videre, eller som en avdeling som gjennomfører avklaring og korttidsoppfølging.

En annen variasjon dreier seg om i hvor stor grad 'samordnet tjenesteyting' forstås som 'samhandling' eller som 'oppgaveomfordeling'. Samhandling betyr at tidligere spesialisering mellom medarbeiderne til en viss grad opprettholdes. Oppgaveomfordeling betyr at medarbeiderne utvider sine arbeidsområder.

En tredje organisatorisk variasjon ser vi i at casekontorene representerer ulike strategier for å omstille de tidligere etatene og forme NAV-kontorenes organisering. En strategi består i først å endre oppgavefordelingen og drive kompetanseoverføring og kompetanseoppbygging derfra. En alternativ strategi for kompetanseoppbygging er langsom kompetanseoverføring og oppgaveoverføring først når kompetanse er bygget opp. Mens den første strategien skaper kontor som må fungere med til dels betydelige kompetansehull, er konsekvensene av den alternative strategien en langsom endringstakt.

En fjerde variasjon dreier seg om i hvor stor grad kontorene velger en generalist- eller en spesialistorganisering. Variasjonen kan beskrives som en skala mellom to ytterpunkter: *en tverrfaglig samarbeidsmodell* og *en radikal generalistmodell*. Vi antar at jo større omfang av kommunale, sosiale tjenester som ligger i NAV-kontoret, jo bredere spekter av oppgaver må kontoret ivareta, desto mindre rimelig er det at en generalistmodell er hensiktsmessig.

Videre antar vi at i hvor stor grad NAV-kontoret skiller ut oppfølgingsoppgaver og særorganiserer disse eller overlater dem til tjenesteleverandører utenfor NAV-kontoret, vil påvirke hvor enkelt det vil være å gjennomføre en generalistmodell for hele eller deler av kontoret.

Vi kan se for oss to ytterpunkter på en organisatorisk dimensjon knyttet til utskilling av oppfølgingsoppgavene: Det ene ytterpunktet er *et bistandsorientert* NAV-kontor der Mottakene blir avklaringsenheter og en omfattende oppfølgingsmetodikk blir den vanlige arbeidsmåten i Oppfølgingsavdelingene, og blir den nye fagligheten i NAV. Det andre ytterpunktet er *et forvaltningsorientert* NAV-kontor, der NAV-kontoret er den brede porten inn og skal ta i mot alle, der avklaringer gjøres, men der den omfattende oppfølgingen flyttes ut.

I tillegg til dimensjonene 'kommunalt tjenestespekter' og 'utskilling av oppfølging', ser vi også at kontorstørrelse kan ha betydning for NAV-kontorenes utforming.

Dimensjonen spesialist- versus en generalistorganisering ser ut til å være den organisatoriske dimensjonen ved de lokale NAV-kontorene som det er mest diskusjon om. Enkelt



sagt kan diskusjonen sies å dreie seg om ”alle skal gjøre alt” eller om ”man skal gjøre det man er god på”. Utfordringen er at det er lite tydelig i diskusjonene hvilke sider ved oppgaveløsningen som ”alle” skal beherske eller bare noen kan klare å være ”gode på”. Spesialisering og arbeidsdeling må foregå langs noen dimensjoner eller inndelingsprinsipper. Notatet ser derfor nærmere på hvilke ulike inndelingsprinsipper som finnes i diskusjonen om organiseringen av NAV-kontorene: varighet av brukerbehov, brukernes fødselsdato, regelverk/ordninger/ytelser, arbeidsplass, brukernes problem- og livssituasjon, samt funksjon.

Selv om de lokale NAV-kontorene beskriver føringer og rammer, ser det likevel ut til at kontorene har et lokalt handlingsrom som de anvender, slik at det framstår en organisatorisk variasjon mellom NAV-kontorene. Noe av den variasjonen er fanget opp i dette notatet. Likevel må ikke de organisatoriske dimensjonene og modellene som beskrives her, oppfattes som endelige, ferdige eller stabile. Det skyldes både at NAV-kontorene er under forming og at evalueringen fram til nå helt sikkert ikke har fanget opp alle relevante organisatoriske dimensjoner, eller all variasjon som kommer til å få betydning for de resultatene NAV-kontorene oppnår.

## 1.1 Notatets tema – Organisatoriske valg og variasjon

NAV-reformen er en forvaltningsreform, men som skal bidra til velferdspolitiske mål. Et sentralt spørsmål er derfor hvordan de nye, lokale NAV-kontorene fungerer som velferdspolitiske redskaper. Sentrale mål med NAV-reformen er at det skal bli enklere for brukerne å få en mer helhetlig og individuelt tilpasset bistand. Gjennom en forvaltningsendring, organisatorisk integrasjon, skal dette målet realiseres. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal bli mer brukerrettet. Det lokale NAV-kontoret skal være *en dør* inn til tjenester og ytelser som tidligere ble gitt av tre adskilte etater.

Arbeids- og velferdsforvaltningen skal både sikre inntektsgrunnlaget og gi bistand slik at mennesker kan ta del i arbeids- og samfunnslivet. NAV-kontoret vil møte alderspensjonister, enslige forsørgere, familier med funksjonshemmede barn, mennesker med rusproblemer og mennesker med langvarig sykefravær som kanskje trenger attføring for å komme tilbake til arbeidslivet. Kontoret vil møte unge fysisk funksjonshemmede som skal fra skolegang og inn i arbeidslivet, ungdom som aldri har fått feste i arbeidslivet, tidligere innsatte og innvandrere som skal finne sin nye plass i det norske arbeids- og samfunnsliv. Noen vil trenge praktisk veiledning om muligheter; andre vil trenge bistand til å se sine ressurser og bygge selvtillit og tro på at de har noe å bidra med.

Et viktig premiss for det lokale NAV-kontoret er at det skal organiseres som et partnerskap mellom stat og kommune. Den statlige delen av NAV-kontorene er en fusjon av tidligere arbeidskontor og tidligere trygdekontor. NAV-kontorene har derfor både statlig ansatte og kommunalt ansatte medarbeidere, og omfatter både statlige ytelser og tiltak fra tidligere aetat og trygdeetat, og kommunale, sosiale tjenester, minimum økonomisk sosialhjelp.

Internt må det lokale NAV-kontoret operasjonalisere målet om helhetlig og brukerrettet forvaltning i en organisatorisk struktur og i organisering av oppgaveløsningen. *Hvordan NAV-kontorene operasjonaliserer politiske mål gjennom organisatoriske valg er temaet i dette notatet.*

Hensikten med notatet er ikke å gi noen fullstendig eller endelig analyse av NAV-kontorenes organisering. Snarere er hensikten å gi en beskrivelse av noen trekk ved de lokale NAV-kontorene, søke å begrepsfeste noen organisatoriske valg som har avtegnet seg så langt i etableringsprosessen, reise noen problemstillinger, og legge et grunnlag for senere analyser. Ikke alle temaer som berøres i notatet, vil bli fulgt opp i drøftinger i dette notatet. Det å få temaene nedtegnet i en skriftlig beskrivelse har hatt prioritet framfor en stringent og gjennomløpende behandling av noen få problemstillinger. Sitatene og eksemplene brukes som levendegjorte illustrasjoner på trekk ved kontorene. De er i noen grad redigert og forsøkt almengjort på den måten at identifiserbare elementer er fjernet.

Notatet tar for seg:

- De politiske føringene for de lokale NAV-kontorene, slik de framstår i stortingsproposisjonen om NAV-reformen
- Noen organisatoriske dimensjoner som kommer til uttrykk i NAV-kontorenes valg rundt organisering av oppgaveløsningen og bruk av kompetansen
- Hvilken organisatorisk variasjon som framtrer gjennom NAV-kontorenes valg
- Noen rammebetingelser som kan tenkes å påvirke valgene

Det er for tidlig i NAV-reformens iverksettingsprosess til å svare endelig på hvordan NAV-kontorene fungerer som velferdspolitiske redskaper. Vi vet lite om resultatene av ulike organisatoriske valg. Prosessen er fortsatt underveis. Foreløpig må kontorene sies å være i en oppstartfase. Dette notatet forsøker likevel å si noe om i hvilken retning kontorene er på vei, eller snarere: hvilke ulike retninger kontorene velger.

Et forhold i tillegg til NAV-kontorenes interne organisering, vil ha særlig betydning for hva de framtidige NAV-kontorene vil bli. Det er hvilke tjenester og tiltak som vil bli liggende i NAV-kontorene. Dette bestemmes bl.a. av...

- hvor mange og hvilke tjenester og tiltak som kommunene legger inn i NAV-kontoret
- hva slags oppgaver som sentrale myndigheter trekker ut av det lokale NAV-kontoret og over i mer sentraliserte enheter eller over i andre deler av den offentlige forvaltningen
- hvilke oppgaver som skilles ut av NAV-kontoret og overlates til eksterne tiltaksleverandører

Ikke all velferdspolitisk bistand har de nåværende NAV-kontorenes brukere fått fra de tidligere trygde-, arbeids- eller sosialkontorene. Noe har de fått fra selvstendige tiltak, sentere, attføringsbedrifter, institusjoner eller tjenester som organisatorisk har ligget utenfor trygde-, arbeids- og sosialkontorene. Flere av disse har vært eid og drevet av frivillige organisasjoner, av kommuner, eller av private, ideelle stiftelser. Hvordan NAV-reformen påvirker arbeidsdeling og samarbeid mellom NAV-kontorene og disse tjenesteyterne, vil også påvirke hva slags tjeneste og velferdsforvaltning de nye NAV-kontorene vil bli.

## 1.2 Notatets datagrunnlag

Grunnlaget for notatet er først og fremst Modul 3-evalueringens egne casestudier i de lokale NAV-kontorene, og Stortingsproposisjonen om NAV-reformen, St.prp. Nr 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning.

Casekontorene er valgt på bakgrunn av følgende kjennetegn:

- Tidspunkt for oppstart som NAV-kontor: 6 kontor følges fra høsten 2007, ytterligere 6 fra våren 2008 og de siste 6 fra høsten 2008; dette er gjort for å fange opp NAV-kontor som starter på ulike tidspunkt i reformens iverksettingsperiode fra 2007 til og med 2009. På grunn av tidsperioden for evalueringen, og betydningen av å følge kontorene over tid, kan vi ikke velge kontor som starter i 2009.
- Geografi/ landsdel, med spredning slik at både Østlandet, Sørlandet, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge er dekket, men likevel slik at det er mer enn ett casekontor innenfor samme fylker
- Oppgavebelastning i kommunen: Her har vi konsentrert oss om variasjon når det gjelder lav – middels – høy belastning på både sosialhjelp/arbeidsledighet og på sykefravær/ rehabilitering/ attføring (dimensjoner som samvarierer), samt utvalgt noen kommuner som har ”skjev” belastning, dvs. er høy på bare sykefravær, rehabilitering og attføring, men ikke på sosialhjelp og arbeidsledighet.
- Kommunestørrelse: Små (under 5000 innbyggere), middels (5-15.000), store (over 15.000), og Veldig store (over 40.000 innbyggere)

Vi har søkt å få til en parvis matching når det gjelder kombinasjon av kjennetegnene oppgavebelastning og kommunestørrelse. Slik kan det bli mulig å sammenligne to NAV-kontor som er omtrent like når det gjelder to sentrale rammebetingelser.

De 18 lokale NAV-kontorene skal følges over en toårsperiode med tre casebesøk. Samlet i løpet av disse casebesøkene skal forskerne ha gjennomført følgende:

- Intervjuer med ledere, tillitsvalgte og medarbeidere fra de tre tidligere etatene flere ganger. I store kontor blir det gjort utvalg.
- Intervjuer med arbeidsgivere, tiltaksarrangører og samarbeidspartnere i helse-tjenesten og utdanningssystemet
- Observasjon på interne møter og av forholdene i NAV-kontorenes publikums-mottak

Hensikten med å følge kontorene over en tidsperiode på to år, er å kunne gjøre en forløps-studie av NAV-reformens iverksetting og de lokale utviklingsprosessene. I verksettings- og utviklingsprosesser tar år. En studie av NAV-reformen med data kun fra ett tidspunkt i iverksettingen, vil gi et skjevt og ufullstendig bilde.

Pr sommeren 2008 skal Modul 3 ha gjennomført første runde med casebesøk til 12 av de utvalgte NAV-kontorene. Fire av disse casebesøkene har imidlertid blitt lagt så sent på våren at de ikke inngår i datamaterialet for dette notatet.

Det at datamaterialet foreløpig kun er fra første casebesøk, foretatt i løpet av det første året etter kontorenes etablering, betyr at dataene er fra NAV-kontor i oppstartfasen.

### 1.3 Betydningen av organisasjon

I evalueringen av NAV-reformen er det et fokus på lokale organisatoriske valg. variasjoner i organisasjons- og tjenestestruktur kartlegges på basis av de lokale partnerskapsavtalene mellom staten og kommunene (Modul 2). Organisatorisk utforming og oppgaveløsning kartlegges i detalj på basis av casestudier i et utvalg lokale NAV-kontor av ulike størrelse og lokalisert ulike steder i landet (Modul 3). Bakgrunnen er, enkelt sagt, tanken om at organisasjon påvirker, altså at organisatoriske valg har betydning for hvilke resultater som oppnås. Ut fra en slik tanke bør det være mulig å etablere sammenhenger mellom organisasjonsmodeller og resultater, helt konkret, å koble prosessevalueringen av NAV-reformen til effektevalueringen. Kartlegging av organisatorisk variasjon er dermed sentralt. Hensikten med dette notatet er å begynne å klarlegge hvilke dimensjoner slik organisatorisk variasjon i lokale NAV-kontor dreier seg om.

Det er imidlertid ulike måter å tenke om sammenheng mellom organisering og resultater. Ulikheten er knyttet til hvordan man betrakter betydningen av organisasjonens kontekst

Den ene tenkemåten er at bestemte valg har bestemte resultater, altså at det eksisterer noen sammenhenger mellom organisasjonsformer og resultater som så å si vil oppstå nærmest med automatikk. Dette betyr at om forskningen finner ønskede resultater oppstår oftere (alltid?) når en bestemt organisasjonsform er til stede, så kan man anta at organisasjonsformen virker positivt i forhold til å oppnå disse resultatene. Organisasjonsformens innvirkning er så å si uavhengig av organisasjonens kontekst. Når f.eks. undersøkelsen av NAV's tjue pilotkontor viste en tendens til at kontorets ansatte i sterkere grad rapporterte om økt samarbeid i kontorer med enledermodell enn i kontor med toledermodell, så kunne det gi en indikasjon på at enledermodell i større grad enn toledermodell fremmet samarbeid og integrasjon. Når det diskuteres om offentlig sektor bør ha brede sektorbaserte sammensatte organisasjonsformer (multitask organisations) eller enkeltformålsorganisasjonsformer (singlepurpose organisations), er det ut fra en slik tanke.

Den andre tenkemåten er at virkningen av organisatoriske valg er avhengig av andre forhold ved organisasjonen og den konteksten organisasjonen inngår i, altså at bestemte organisasjonsformer som fungerer godt i en situasjon, ikke nødvendigvis vil gjøre det i en annen. Et enkelt eksempel kan være at organisasjonsformer som fungerer godt i små organisasjoner, kanskje ikke er tilstrekkelig i store organisasjoner. Organisasjonsformene må i stedet tilpasses de konkrete forholdene. NAV-reformen åpner for en slik tenkning ved å gi de lokale NAV-kontorene en viss autonomi og handlingsrom til å tilpasse seg lokale forhold.

De to tenkemåtene har ulike konsekvenser for hvordan vi skal vurdere organisatorisk variasjon. Hvis vi ikke finner sammenhenger mellom bestemte organisatoriske valg og bestemte resultater, altså at ulike organisasjonsformer gir omtrent samme resultater, kan det, etter den andre tenkemåten, bety at det har foregått en tilpasning til lokale forhold – man har kort og godt valgt (eller endt med) organisasjonsformer som fungerer overfor den lokale konteksten organisasjonen står i. Etter den første tenkemåten betyr dette at denne

bestemte organisasjonsformen ikke påvirker resultatene, altså at den er vilkårlig i forhold til resultatene.

Det er ikke urimelig å anta at begge tenkemåtene kan ha noe for seg, dvs. at det finnes noen typer organisatoriske valg som generelt kan virke i en bestemt retning, men at det også finnes andre typer organisatoriske trekk som vil påvirke ulikt avhengig av den sammenhengen de inngår i. En utfordring i evalueringen er derfor å klare å ta hensyn til begge mulighetene.

En annen utfordring når man kartlegger organisasjonsformer eller organisasjonsmodeller, er knyttet til at beskrivelser av organisasjonsmodeller står i fare for å forenkle en kompleks virkelighet. For det første kan det skje ved at kategorisering i modeller reduserer nyanser og variasjon. For det andre kan det skje ved at modellene blir statiske og mister tilpasninger og endringer som omskaper modellene.

## 1.4 Organisasjoner i prosess og under forming

NAV-kontorenes organiseringsmodeller i iverksettingsfasen av NAV-reformen er til enhver tid i en fase i en prosess. Det er det flere grunner til:

En grunn er at alle casekontorene er lokale NAV-kontor som starter opp før eller mens resten av etaten og systemet er under utforming:

- Kontorene avgir folk (og kompetanse) til andre NAV-kontor og til forvaltningsenheter som starter opp. Ved første casebesøk ventet noen i usikkerhet på hvilke oppgaver og medarbeidere som skulle flyttes til forvaltningsenheter, mens andre hadde avgitt til forvaltningsenhet omtrent samtidig som de ble NAV-kontor. Casekontor i kommuner som hadde hatt arbeidskontor, avgir medarbeidere etter hvert som det åpnes NAV-kontor i kommuner som ikke har hatt arbeidskontor.
- Noen kontor har hatt overtallighet i forhold til stillingshjemler i statsetatene og får ikke erstattet medarbeidere som slutter fordi stillingene ikke skal videreføres.
- Kontorene har fortsatt oppgaver som senere skal overføres til helsetjenesteforvaltningen – helserefusjoner og dekning av reiseutgifter til behandling/ sykehus. Et av casekontorene, som ligger et stykke fra sykehus, sier at 80 % av besøkene på kontoret er knyttet til disse oppgavene og at det tar vekk fokus fra arbeid og aktivitet.
- Kontorene starter med å måtte lære seg alle de tre etatenes saksbehandlings-systemer, ordninger og arbeidsprosesser, mens NAV-etaten etter hvert skal få et felles saksbehandlingssystem, et nytt verktøy for arbeidsavklaring, en felles avklaringsstønad som skal erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uføretrygd.

En annen grunn er at de lokale NAV-kontorene selv omformer og tilpasser sine organisasjonsmodeller. De velger radikalt, starter med helt ny organisasjonsmodell, gjør erfaringer og tilpasser. Eller de starter gradvis og endrer i små skritt på en vei mot et mål som er mer

eller mindre klart definert, og der medarbeiderne underveis kan være på ulike steg i sin egen prosess og forståelse av hvor målet ligger. Leder kan ha sin forståelse av hvor kontoret skal, mer eller mindre konkretisert, og jobbe skrittvis med å legge til rette for at endring skal bli mulig og for at medarbeiderne skal være beredt til det nye.

Lederen i et av casekontorene beskriver sin oppfatning om at byggingen av NAV-kontoret er en omstillingsprosess underveis, og at integreringsprosessene må få ta tid:

*”Det er en setning jeg har sagt 10 ganger hver dag: ”Det går seg til!” Det sier jeg mye til meg selv, og har brukt det mye i organisasjonen, for å ikke krisemaksimere. Det er mye som må gå seg til. Jeg vil gjerne at prosessen mot generalister skal gå fortere. Jeg kjører felles kontormøter hver fredag, med kaffe, kake og frukt. Der snakker vi ikke fag i det hele tatt. Det var mange som ikke hadde hilst. Vi må bryte opp i tidligere konstellasjoner. Det er viktig med humor, glede og motivasjon, og at ledelsen kan være visjonær, og vise klart hvor vi skal, selv om vi ikke alltid vet det selv.”*

En tredje grunn er at iverksetting av ønskede former for oppgaveløsning utsettes fordi lederne opplever at medarbeiderne ikke makter mer, fordi det er kapasitetsmangel pga ubesatte stillinger, eller fordi det å møte produksjonskravene er så krevende at det ikke kan kombineres med den kompetanseutvikling som er nødvendig for å fungere med nye organisasjonsformer.

Illustrerende er et av de små casekontorene med under ti ansatte som, i løpet av de fire månedene etter kontoråpning, har hatt tre medarbeidere som har sluttet og en som er sykemeldt. Virksomhetsplanen forteller at nye arbeidsmetoder må vente pga ressurs-situasjonen. Medarbeiderne forteller at de jobber med de samme områdene som i sine tidligere etater. Både leder og medarbeidere ønsker en integrert generalistmodell, men for å holde oppe produksjonen kan de ikke bruke tid på opplæring i en periode med kritisk underbemanning.

Også større casekontor gjør lignende prioriteringer: Et av de store kontorene har gått tilbake til den ”gamle” organiseringen (homogen trygd) for å få avviklet trygdesaker. Kontoret hadde press på seg til å gjøre ferdig sakene før de skulle overføres til forvaltningsenheten. For å få gjort oppgavene, måtte kontoret sørge for at oppgavene ble lagt til ”de som kan det”.

Av flere grunner må altså de organisatoriske valgene som beskrives nærmere senere i dette notatet, ikke oppfattes som endelige, ferdige eller stabile; de er under forming.

# 2

## Premissene fra politikken

### 2.1 Politikk og iverksetting

Stortingsproposisjon Nr 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning<sup>1</sup> er det politiske dokumentet som utdyper den politiske tenkningen om NAV-reformen. I en top-down forståelse av politikk og iverksetting er det de politiske dokumentene som beskriver målene som skal realiseres gjennom iverksettingen. NAV skal iverksette politikernes intensjoner. De politiske dokumentene er oppdraget for iverksetterne.

Proposisjonen kan imidlertid også sees som et bilde av NAV-reformen på et bestemt tidspunkt i den nye arbeids- og velferdsforvaltningens utviklingsprosess, på et tidspunkt før den i praksis hadde fått organisatorisk form. NAV-reformen er en stor reform. I reformen ligger ambisjoner både om en ny forvaltning og om nye arbeidsformer i forvaltningen. Det er vanskelig å se for seg at politikken (proposisjonen) kunne overskue alle sider ved hvordan reformen vil ta form i praksis. Vi kan betrakte proposisjonen som å levere en tenkning, et utgangspunkt som forvaltningen selv må operasjonalisere og konkretisere. Dette ser også ut til å være forståelsen i proposisjonen. Den åpner, som vi skal se, for lokal handlefrihet og handlingsrom.

To temaer er særlig sentrale her, for det første proposisjonens tenkning om tjenesteytingen som den nye arbeids- og velferdsforvaltningen skal levere, og for det, andre tenkningen om utformingen av førstelinjen – de lokale NAV-kontorene.

### 2.2 Helhetlig og brukerrettet forvaltning

Proposisjonen framviser flere betydninger av målet om helhetlig og brukerrettet forvaltning. En betydning er mer *samordnede* tjenester. Her peker proposisjonen på behovene til den gruppen brukere som har behov for tjenester fra flere av dagens etater, enten samtidig eller over tid, og sier at det gjelder særlig for brukere med nedsatt funksjonsevne og for brukere som ikke vil kunne delta i arbeidslivet uten betydelig tilrettelegging (1.2). Proposisjonen sier at ansvar for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne må organisatorisk samles, og at dette skal komme til uttrykk i felles lokale arbeids- og velferdskontor som skal være ...

*... en gjenkjennelig inngangsdør til arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og skal oppleves av brukerne som en samlet enhet. (Fra 1.7)*

---

<sup>1</sup> Dokumentet er hentet fra nettet, og derfor vises det til kapittel/avsnittsnummer, ikke til sidetall. Den omtales heretter bare som "proposisjonen" eller som "NAV-proposisjonen". Lenke: [Stortingsprp. Nr. 46 \(2004-2005\) Ny arbeids- og velferdsforvaltning](#)



Gjennom kontoret skal brukerne få en rask og helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud. Proposisjonen understreker i 7.5.3.2 at...

*Helhetlig avklaring innebærer at både statens og kommunens kompetanse om nødvendig, skal trekkes inn og at avklaringen gis et samlet uttrykk. Helhetlig tjenestetilbud betyr at både statens og kommunens tjenester og tilbud skal vurderes, og at bruker ved behov raskt skal få bistand til utarbeidelse og gjennomføring av en helhetlig, individuell plan.*

En annen betydning av helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning som proposisjonen peker på, er at forvaltningen skal ha fokus på hele mennesket og brukerens *samlede bistandsbehov*. Dette betyr, i følge proposisjonen at arbeids- og velferdsforvaltningen må ha godt samarbeid med andre tjenester, blant annet det øvrige kommunale tjenesteapparatet, helsetjenesten og utdanningssektoren. Tjenester må kunne tilbys parallelt og arbeidsrettede tiltak må kunne kombineres med bistand av helsemessig, sosial eller annen art. Proposisjonen viser til Individuell Plan som en måte å sikre denne helheten.

Proposisjonen beskriver brukerretting også i enda en betydning – som den nye etatens *tilnærming* til sine brukere – og peker på at respekt for brukerne må komme til uttrykk i alle etatens organisatoriske valg og virkemidler:

*I en arbeids- og velferdsforvaltning som setter brukeren i sentrum må organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur gjennomføres av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid. Å bedre tilpasse tjenestene til brukernes behov dreier seg både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Det handler om evne til mellommenneskelig kontakt, service, informasjon, tilgjengelighet, kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud. Tilpasning til brukernes behov krever medvirkning fra brukerne. Regjeringen legger til grunn at brukervedvirkning, både på system og individnivå skal bli en sentral del av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Brukervedvirkning betyr både mulighet til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning. (Fra kap 1.3 og 6.3)*

Proposisjonen understreker at organisasjonsreformen ikke bare skal bety endringer i formell organisasjonsstruktur og slik legge til rette for samarbeid; organisasjonsreformen ”må følges av endringer i kultur, kompetanse og arbeidsmåter i organisasjonen”. (Fra kap 1.3) Det er rimelig å tolke denne understrekningen som at de, nye lokale NAV-kontorene ikke bare skal samordne tiltak og ytelser, men også å endre etablerte arbeidsformer og måter å møte brukerne på.

Proposisjonen understreker at brukervedvirkning – både på individ- og systemnivå - er veier til brukerrettet forvaltning. Det er derfor grunn til å se nærmere på proposisjonens fortolkning av brukervedvirkning.

Når det gjelder *brukermedvirkning på individnivå* gjør proposisjonen en kobling mellom innflytelse på egen sak, og krav til aktiv medvirkning, en kobling mellom brukermedvirkning, egenaktivitet og ansvarliggjøring:

*På individnivå skal den enkelte bruker aktiviseres og ansvarliggjøres i forhold til egen situasjon. Videre skal forvaltningens ansatte samhandle med den enkelte for å finne fram til en best mulig løsning tilpasset de individuelle behov.*

Proposisjonen uttaler (se kap 6.3.) at tilpasning av tjenestene til brukernes behov krever ansatte med faglig kompetanse og evne til å sette seg inn i den enkeltes situasjon, og et regelverk for tiltak og ytelser som muliggjør individuell tilpasning, men understreker også at brukeren må bidra aktivt selv, noe som krever at forvaltningen gir rom for bidrag fra brukeren, men også ...

*... at brukeren selv tar ansvar for sin egen situasjon og framtid.*

For den enkelte er altså brukermedvirkning (på individnivå) ikke bare en mulighet eller en rettighet, men også et krav og en forpliktelse.

Proposisjonen sier videre at det skal være *brukermedvirkning på systemnivå*, og beskriver dette som ”kontakt med ulike brukerorganisasjoner for å få drøftet og få innspill til ulike virkemidler, skape legitimitet og forståelse for de beslutninger som tas, og få tilbakemeldinger om forhold som ikke fungerer tilfredsstillende” (fra 6.3). Proposisjonen snakker også om et lokalt samarbeid med brukerorganisasjonene, og at det, der det er praktisk mulig, kan etableres brukerfora tilknyttet det lokale NAV-kontoret, men at dette ikke bør reguleres gjennom sentrale føringer, men sees i sammenheng med kommunale medvirkningsarenaer som råd for funksjonshemmede (se 7.5.4.6).

Proposisjonen viser til erfaringer med organisasjonsreformer som sier at det at brukerne og brukerorganisasjonene trekkes inn i omstillingsarbeidet, er en av en rekke kritiske faktorer for å få til vellykket gjennomføring (fra 1.9)

I lys av proposisjonens understrekning av at NAV-reformen også skal bety endringer i arbeidsmåter og måten å møte brukerne på, er det rimelig å tenke brukermedvirkning på systemnivå som en vei NAV-kontorene kan få innspill om endringsbehov og endringsretning. Brukermedvirkning på systemnivå kan da forstås som en vei til å skape endring.

Kort oppsummert kan vi si at de helhetlige og brukerretnede tjenestene som brukerne skal få tilgang til via de lokale NAV-kontorene, skal være kjennetegnet av følgende trekk:

- Samordnet i forhold til helheten av brukernes behov – både de som finnes i NAV-kontoret selv, de som ikke alle steder kan være lokalisert på det enkelte NAV-kontor, og aktuelle velferdstjenester utenfor NAV-kontoret som brukeren skal få tilgang til ved hjelp av Individuell Plan
- Tilpasset brukerens behov gjennom mellommenneskelig kontakt, service, informasjon, tilgjengelighet, kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud

- Med medvirkning både som mulighet til innflytelse og som krav til aktiv medvirkning.

I dette notatet er fokuset særlig på NAV-kontorenes operasjonalisering av ”samordnet tjenesteyting”.

## 2.3 Førstelinjens utforming

Proposisjonen beskjeftiger seg spesielt med utformingen av den nye førstelinjen – de lokale NAV-kontorene – som skal finnes i alle kommuner, eventuelt gjennom interkommunale løsninger. Det er gjennom disse at brukerne skal sikres helhetlig avklaring og samordnet tjenestetilbud.

*Regjeringen legger vekt på at tjenestene i framtiden i større grad baseres på den enkelte brukers behov. Det blir vesentlig med stor grad av personlig veiledning og tett oppfølging. Dette stiller store krav til medarbeiderne i førstelinjetjenesten i form av beslutningsmulighet nær brukeren, gode serviceholdninger og høy kompetanse. (Fra 7.5.3.1)*

Førstelinjen skal ikke bare omfatte tjenester i front eller et mottak, men hele prosessen med behovsavklaring, veiledning, planlegging, vedtak om tjenester og ytelser og oppfølging. Proposisjonen beskriver imidlertid også, med tanke på små kommuner og kontor, at denne bredden ikke i alle kontor kan være *lokalisert i* kontoret, men må kunne hentes inn gjennom det proposisjonen beskriver som ”kontordagsordninger og ambulerende personell” (kap 7.5.3.1). Uavhengig av hvilke tjenester og kompetanse som er lokalisert i det lokale NAV-kontoret skal det samlede systemet stå til rådighet for den enkelte brukeren (kap 7.5.3.2).

Proposisjonen nevner spesialiserte kompetansemiljøer på regionalt eller nasjonalt nivå som skal fungere som ressursentre for førstelinjen og gi spesialiserte tjenester direkte til brukerne, som f.eks arbeidsrådgivningskontor, arbeidslivssentre og hjelpemiddelsentraler, og understreker at førstelinjen skal være inngangsporten også til disse (fra 7.5.8):

*Departementet legger til grunn at brukeren uansett skal kunne ha sin kontakt med forvaltningen via sitt lokale kontor. Hovedregelen skal videre være at slik spesialistkompetanse hentes inn til førstelinjetjenesten og brukeren, og ikke omvendt. Organiseringen må være slik at en bygger på det forhold og den kunnskap som er etablert mellom bruker og medarbeidere i den lokale førstelinjetjenesten.*

Proposisjonen beskriver lokale NAV-kontor med en nøkkelrolle i forhold til helhetlig og samordnet tjenesteyting til brukerne i en etat der myndighet og ansvar er delegert til det laveste effektive nivået:

*Den nye førstelinjetjenesten skal sørge for all nødvendig koordinering både innad i arbeids- og velferdsforvaltningen og mot andre relevante tjenester som brukeren*

*har behov for. Den skal ha resultatansvar og vedtaksmyndighet for å kunne utløse de virkemidlene som er nødvendige for å møte den enkelte brukers situasjon. (Fra 7.5)*

Videre understreker proposisjonen at den konkrete utformingen av førstelinjen ikke skal detaljreguleres fra sentrale myndigheter, men at en lokalt skal ha stor handlefrihet til å tilpasse førstelinjen til lokale forhold, behov og utfordringer, i samspill med bl.a. lokale brukerorganisasjoner og arbeidslivets parter (kap. 7.5.3.2). Lokalt handlingsrom begrunnes med at det er nødvendig for formåls effektiv drift at kunnskapen i den delen av organisasjonen som er nær brukerne utnyttes (6.4). Ikke minst skal denne kunnskapen utnyttes i evaluering av virksomheten.

Proposisjonen sier likevel at likebehandling, kvalitetsutvikling og kvalitetssikring tilsier felles, landsdekkende redskaper og metoder for førstelinjen. Dette er senere operasjonalisert av NAV bl.a. gjennom Strategi for oppfølging av brukere og Redskap for arbeids- evnevurdering.

De lokale NAV-kontorene skal altså, i følge proposisjoner kjennetegnes av

- å være inngangsport til alle relevante tjenester, både NAV's egne fra alle nivåer, og de som må organiseres via samarbeid med tjenester utenfor NAV-kontoret
- å ha delegert myndighet til å være handlekraftig og kunne gi brukerne nødvendig hjelp
- å ha lokal handlefrihet til å utforme virksomheten i tråd med lokale behov, innhentet bl.a. gjennom kontakt med arbeidsgivere og brukergrupper

Dette notatet skal beskrive nærmere tjenestespekteret i lokale NAV-kontor, kontorenes anvendelse av lokalt handlingsrom og resultater av dette i form av organisatorisk variasjon.

# 3

## Tjenesteinnhold i lokale NAV-kontor

### 3.1 Innholdet i NAV-kontorene – variasjon i kommunale tjenester

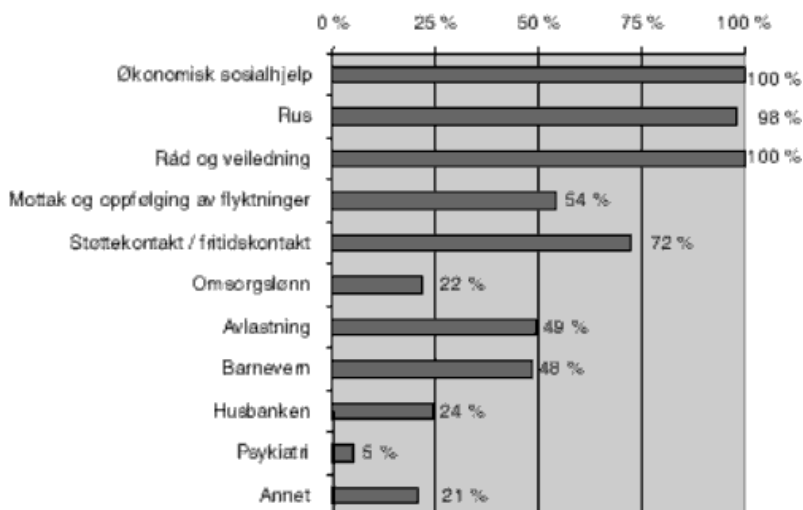
Et forhold som trolig vil påvirke karakteren av de lokale NAV-kontorene, er hvilke sosiale og kommunale tjenester som den enkelte kommune velger å legge til NAV-kontoret.

Kommunene er pålagt å legge økonomisk sosialhjelp inn i NAV-kontoret. NAV-proposisjonen sier imidlertid at det også er viktig at tjenester som skal bistå i retning av selvhjelpenhet, inkludering og arbeid, faglig og geografisk knyttes nært opp til de lokale arbeids- og velferdskontorene. (Se 7.1)

De aller fleste pilotkontorene la inn mer enn økonomisk sosialhjelp. Det som oftest ble lagt inn var, i synkende rekkefølge: Rustiltak, boligvirkemidler, flyktningtjeneste, gjeldsrådgivning og tiltak overfor psykiske lidelser (Alm Andreassen, Drange, Thune, og Monkerud 2007). Det ser ut til at også NAV-kontor som har åpnet senere følger noenlunde samme mønster.<sup>2</sup>

Flere av casekontorene forteller at ”hele sosialkontoret” er lagt inn i NAV-kontoret. I praksis viser det seg at dette likevel betyr ulike tjenestespekter.

Allerede før NAV-reformen var det stor variasjon mellom kommunene i hva slags tjenester og tiltak som kommunene hadde lagt til sosialkontoret. Figuren nedenfor er hentet fra proposisjonens kap. 7.5.4.<sup>3</sup>



Figur 7.1 Tjenesteområder i sosialkontorene. Andel kommuner (pst.) hvor tjenesteområdet er inkludert i sosialkontoret. Kilde: Sosial- og helsedirektoratet

<sup>2</sup> Personlig meddelelse fra Lars Monkerud, BI, NAV-evalueringens Modul 2.

<sup>3</sup> Det framgår ikke av proposisjonen hvilket årstall dataene er fra, men i og med at proposisjonen er fra 2004-05, må dataene være eldre enn dette.

Når kommuner beskriver at 'hele sosialkontoret' er lagt inn i NAV-kontoret, kan det altså bety et ulikt tjenestespekter i NAV-kontoret, rett og slett fordi sosialkontorenes tjenestespekter varierte mellom ulike kommuner.

Videre synes det å ha skjedd en utskilling av tjenester fra sosialkontorene også i perioden før NAV-reformen, uten at dette ser ut til å ha direkte sammenheng med NAV-reformen. To av casekommunene kan illustrere denne prosessen. Det dreier seg om NAV-kontor i middels store kommuner (5-15.000 innbyggere).

I det ene casekontoret hadde det allerede før sosialtjenesten ble integrert i NAV-kontoret skjedd en viss utskilling av sosialkontorets oppgaver. Noen oppgaver var blitt overført til pleie- og omsorgstjenesten, som støttekontakt til barn, unge, voksne og eldre med psykiske problemer, funksjonshemming eller rus. Noen oppgaver var blitt lagt til et familiesenter som omfatter barnevernet, sammen med helsestasjonstjeneste, skolehelsetjenesten, helsestasjon for ungdom, tilbud for unge mødre m.m. Behandlingsorienterte tilbud til personer med rus og psykiske problemer ligger til helsetjenesten i kommunen. Det gjelder bl.a. et psykiatrisk dagsenter.

I det andre casekontoret har alle tjenester som sosialkontoret ga innbyggerne, blitt lagt inn i NAV-kontoret, bortsett fra forvaltningen av låneordninger fra Husbanken. Disse er blitt lagt til kommuneadministrasjonen. Gjeldsrådgivning var ikke en del av sosialkontorets tjenester; gjeldsrådgiveren var plassert i kommuneadministrasjonen. I kommunen bygges det opp et tiltak for rusmisbrukere. Tiltaket for rusmisbrukere etableres i samarbeid med NAV-kontoret, men ikke inne i NAV-kontoret. En halv stilling fra NAV-kontoret skal brukes inn i rustiltaket, slik at rusmisbrukerne skal slippe å gå på NAV-kontoret, men at NAV-kontoret i stedet skal komme til dem. NAV skal bidra til at rusmisbrukerne får tilbud om arbeid og aktivitet. Denne modellen, framfor at tiltaket ble lagt inn i NAV-kontoret, er valgt bl.a. ut fra en frykt for at rusproblematikken ville "bli borte" i NAV-kontoret. Lederen for rustiltaket er sosionom. Tiltaket er lagt til Enhet for psykisk helse under kommunens Levekårsavdeling. Begrunnelsen er at rusmisbrukere ofte også har psykiske problemer. Dessuten vises det til at rusmisbrukere har fått pasientrettigheter.

Kontorene illustrerer at både lokale og nasjonale forhold får betydning for hva som blir sosialt arbeid i NAV. Mens boligtiltak, gjeldsrådgivning og rustiltak i flere kommuner legges inn i NAV-kontoret, har kommunene dels fra tidligere lagt tjenester og ordninger utenfor sosialtjenesten, som støttekontaktordninger i den første kommunen og bolig og gjeldsrådgivning i den andre kommunen.

Ansvarsdeling mellom NAV/sosialtjenesten og helsetjenesten i disse kommunene gir grunn til å stille spørsmål om hva det innebærer når rustiltak er lagt til NAV-kontoret. Kan det dreie seg først og fremst om innsøking til behandlingstilbud og LAR-behandling, mens tettere og mer behandlingsorientert oppfølging i forhold til mennesker med rus- og psykiatriproblemer synes å få en tilknytning til helsetjenesten framfor sosialtjenesten? Reformen i helselovgivningen og helsetjenesteorganiseringen, at rusmisbrukere har fått

pasientrettigheter og at rusinstitusjonene legges til de regionale helseforetak, ser ut til å bli et bakgrunnsteppe for kommunenes valg. Slik får nasjonal politikk *utover* NAV-reformen betydning for den lokale organiseringen av tjenester innenfor og utenfor NAV-kontoret.

Videre er det ikke gitt at kommunenes valg om tjenester til NAV-kontoret ikke endres underveis. I flere av casekommunene fortelles det om at tjenestesammensetningen skal evalueres, om at nye tjenester skal legges inn, eller om at tjenester vurderes tatt ut.

### 3.2 Innholdet i NAV-kontorene – sentralisering av oppgaver

En annen faktor som vil ha betydning for hva de framtidige NAV-kontorene vil bli, i tillegg til hvilke kommunale tjenester som legges til NAV-kontorene, er hva slags oppgaver som sentrale myndigheter trekker ut av det lokale NAV-kontoret og over i mer sentraliserte enheter eller over i andre deler av den offentlige forvaltningen

NAV-reformen innebærer en fusjon av to tidligere etater – trygdeetaten og aetat – og en samorganisering med kommunal sosialtjeneste. Men NAV-reformens fusjon følges også av en form for fisjon. Parallelt med at virksomhet integreres, foregår det også uttrekk av tjenester og virksomheten fra de lokale NAV-kontorene. Tre slike "uttrekk" er særlig verdt å nevne her:

*Helsetjenesterefusjoner:* det dreier seg om slikt som egenandeler ved medisinsk behandling og medisinkjøp, og om behandlingsreiser til og fra sykehus. Disse oppgavene, som tilhørte det tidligere trygdekontoret, skal overføres til helseforvaltningen fra 2009.

*Pensjonsbehandling og ytelsesvedtak:* det etableres sentraliserte forvaltningsenheter for denne type oppgaver som, slik det beskrives, ikke krever direkte brukerkontakt. De fleste av disse skal etter planen etableres i løpet av første halvår 2008. Forvaltningsenhetene skal primært saksbehandle de fleste trygdeytelsene, herunder sykepenger, uførestønad, bidrag, grunnstønad osv., og det lokale NAV-kontor skal fortsatt være hovedkontaktpunkt for brukerne.<sup>4</sup>

*Kundesenter:* det etableres sentraliserte kundesentre som skal ta imot telefonhenvendelse til de lokale NAV-kontorene og avklare enkle forespørsler. Slik skal de lokale NAV-kontorene avlastes.

Dette er ikke fisjon i den forstand at uttrekket resulterer i autonome organisatoriske enheter. De to sistnevnte er fortsatt del av NAV-etaten, men de er ikke lenger under lokal styring. De er dermed også utenfor kommunenes direkte innflytelsesområde.

Alle de tre uttrekkene varsles i NAV-proposisjonen. Når det gjelder helsetjenesteforvaltningen varsler proposisjonen at det skal settes i gang et arbeid for å se på oppgavene med helserefusjoner, både regelverk og forvaltningsansvar. Dette er begrunnet i at erfaringene fra forsøksvirksomheten tilsier at for stor bredde i det lokale tjenestetilbudet gjør det

---

<sup>4</sup> Dette forteller et oppslag på nav's nettsider om åpning av forvaltningsenheten i Oslo. Publisert 6.3.08.

vanskelig å ha fokus på brukere som trenger hjelp til arbeid, og brukere som har sammensatte behov (Se 1.7).

Når det gjelder pensjonsbehandlingen sier proposisjonen i 7.5.8 under overskriften Støttefunksjoner for førstelinjetjenesten:

*Hensynene til effektiv ressursutnyttelse og tilstrekkelig kompetanse og kvalitet i saksbehandlingen tilsier at en rekke funksjoner innen statsetaten som ikke krever brukernærhet ivaretas gjennom regional spesialisering og oppgavedeling, eller håndteres av landsdekkende enheter. Den effektivingsgevinsten man oppnår kommer brukerne til gode på flere måter: Gjennom bedre kvalitet og raskere håndtering, og ikke minst ved å frigjøre ressurser til den vesentligste oppgaven: brukeroppfølgning i førstelinjen.*

Om kundesenter er proposisjonen mindre spesifikk, men den ser for seg at... (7.5.3.1)

*Den fysiske førstelinjetjenesten er og vil i økende grad bli supplert og avlastet av andre kontaktformer og møteplasser. Forvaltningen skal være tilgjengelig på flere måter: over internett, telefon eller post, samtidig som brukere som ønsker å motta tjenester ved personlig frammøte må kunne få anledning til det.*

*Spesielt ved enklere henvendelser og tjenestebehov vil telefonisk kontakt kunne være tilstrekkelig. Forsøk i trygdeetaten med et felles telefonisk kundesenter for Nordland viste at nær 3 av 4 trygdefaglige henvendelser ble besvart og avsluttet med denne ene formen for kontakt.*

Konsekvenser av disse uttrekkende vil i liten grad bli behandlet i dette notatet. Det vil derimot være et tema i en oppfølgingsundersøkelse av pilotkontorene sammenlignet med et utvalg kontorer som har startet senere.



# 4

## Organisatoriske dimensjoner i NAV-kontorene

### 4.1 En deling i Mottak og Oppfølging

De lokale NAV-kontorene organiseres vanligvis med en oppdeling i en enhet for *publikumsmottak* og enhet(er) for *oppfølging* av brukerne som trenger bistand over lengre perioder. Både ”mottak” og ”oppfølging” bemannes vanligvis med medarbeidere fra alle de tre tidligere etatene, og store kontor har mellomledere for mottak og oppfølgingsavdeling(er). I små kontor er ikke mottak og oppfølging egne enheter eller avdelinger. Da har kontoret heller ikke mellomledere. I litt større kontor kan mottak og oppfølging være egne enheter eller team, men lederen er da gjerne en koordinator eller teamleder, men ikke en mellomleder med personalansvar.

Denne modellen for deling av oppgaver mellom ”mottak” og ”oppfølging” anvendes i alle rede i de tidlige veiledningsdokumentene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, som i ”Håndbok for innføring av innhold i NAV-kontor” fra 2006. Modellen synes å bygge på organisasjonsmodeller som ble utprøvd i samordningsforsøkene før NAV-reformen: forsøkskontorene skilte mellom ”brukermottak” og ”fagland” (Møller 2006).

I de lokale NAV-kontorene synes delingen mellom Mottak og Oppfølging å være et premiss – en føring fra direktoratet. En leder for en mottaksavdeling beskrev det slik:

*”Det er føringer fra NAV som bestemte ett mottak og to oppfølgingsavdelinger. Og da gjør vi det sånn! Det har fungert fint. Det var NAV interim som jobbet ut NAV reformen, de jobbet ut sånn det skulle se ut, fra sentralt holdt, og de utformet publikumsmottak og oppfølgingsmottak.”*

Mens kontorene fra samordningsforsøkene varierte i hvor stor grad brukermottaket var et fellesmottak uten skilte etatsgrenser eller et samlokalisert mottak der etatsgrensene var beholdt, synes de nye NAV-kontorene å organisere publikumsmottaket som et fellesmottak. Det er dette som forstås som intensjonen med NAV-reformen. Illustrerende er et av casekontorene som rett før offisiell åpning omprogrammerer kølappsystemet i publikumsmottaket fra et system med en tast for hver av de tidligere etatene, fordi både leder og ansatte ”vet” at dette bryter med ”NAV-tanken”.

I samordningsforsøkene var mottaket i flere kommuner felles med et offentlig servicekontor (OSK) i kommunen (Møller 2006). I casekommunene i NAV-evalueringen har vi så langt ikke funnet en slik blandingsorganisering. I et av casekontorene fortelles det at kommunen hadde ønsket NAV-kontorets mottak lagt til kommunens servicetorg og ha felles sentralbordtjeneste, men at dette ble valgt bort fordi staten ønsket et eget NAV-mottak – ikke ønsket at NAV-kontoret ”måtte besudles med noe kommunalt”, som en fra kommunen uttrykte seg – og fordi brukerutvalget rundt NAV-kontorets etablering var

tydelig på at servicekontoret ga for lite skjerming: ”skal vi på NAV-kontor vil vi framføre vårt ærend i fred”. Samlokalisering med kommunale tjenester er imidlertid ikke uvanlig i casekontorene. Også kontoret over er samlokalisert med kommunale tjenester utenfor NAV-kontoret. Noen kontor har også felles sentralbord med kommunale tjenester.

*Mottaket* i NAV-kontorene betjener alle som trenger informasjon, rådgivning eller oppfølging kun over i en kortere tidsperiode. Vanlig er å sette en grense på tre måneder. Mottaket får alle henvendelsene om trygd, egenandelskort, reiserefusjoner, barnetrygd, men også arbeidssøkere og korttids sosialhjelpsmottakere. I et casekontor har mottaket også en del tiltak, bl.a. praksisplass for ungdom som har droppet ut av skolen.

Mottaket rommer vanligvis tre typer oppgaveløsning:

- Selvbetjeningsløsninger for arbeidssøkere. Publikums-mottakene har terminaler, og en ”vert” skal kunne veilede om nødvendig
- Enkle henvendelser i skranken: spørsmål som kan avklares raskt, søknader som skal leveres osv.
- Mer krevende og personlige henvendelser skal kunne sluses videre til skjermede samtalerom der private forhold skal kunne beskyttes mot at utenforstående hører hva som blir sagt

Mulighet til skjerming har vært et problem ved flere av casekontorene, og ombygginger har vært foretatt.

*Oppfølgingsavdelingene* eller enhetene har ansvaret for langtidsledige arbeidssøkere, for langtids sosialhjelpsmottakere, ofte da også forhold knyttet til rus og psykiske problemer. Oppfølgingsavdelingene har også ansvar for sykemeldingsoppfølging og rehabiliteringspenger, for attføringssaker og for forvaltningen av arbeidsmarkedstiltak, for tidsbegrenset og varig uførepensjon.

En problemstilling knyttet til grensedragning mellom mottak og oppfølging dreier seg om brukere der man ikke vet om kontakten med NAV-kontoret blir langvarig. Et eksempel er sykemeldingsoppfølging. I en del kontor betyr en tre måneders grense at langvarig sykemeldte overføres fra Mottak til Oppfølging. Det betyr skifte av kontaktperson i NAV-kontoret, beskrevet på denne måten av en leder for et mottak:

*”Da fører vi dem over til oppfølging. Det foregår via overføringsnotat som vi skriver her. Så blir det et fagmøte med fysisk og formell overføring. [...] Ser vi hvem som blir neste saksbehandler, så kan vi hente vedkommende, for å hilse på [brukeren]. Men det er i den ønskelige verden - den virkelige er ikke alltid sånn. [...] Vi har oppfølging av sykemeldte i 3 måneder her, så går sakene [til oppfølging] hvis det blir lenger. [...] Det er lagt opp til at det skal være publikums-mottak og oppfølging, og det fungerer på sosialklienter, men ikke for de som er syke; du har en dialog her, og de åpner seg om hvordan de har det, og så må de begynne på nytt.”*

I små kontor ser det ut til at grensene mellom mottak og oppfølging ikke blir de samme som i store kontor. Mottaket blir mer en resepsjon, og oppfølging blir både korttids- og langtidsoppfølging. I et av de små casekontorene har alle medarbeidere, unntatt leder, vakter i mottaket. Det ser imidlertid ut til å ha utviklet seg et mønster der en fra tidligere trygd, oftere enn de andre betjener mottaket, og trives med det. Prinsippet for mottaket er at hvis en henvendelse trenger lenger tid enn 15 minutter, skal det gjøres avtale om en samtale for oppfølging.

I et annet av de små casekontorene prøvde man i de første månedene etter åpning at alle medarbeiderne i kontoret, uavhengig av fagbakgrunn, skulle veksle på å betjene mottaket. Etter hvert valgte man å skille mellom et mottaksteam og et oppfølgingsteam. Sosialarbeiderne er trukket ut av mottak og sentralbordtjeneste, og jobber bare i oppfølging og med sosialsaker som tidligere. Argumentasjonen var at så å si alle spørsmål i mottak dreier seg om arbeid og trygd, meldekort og frikort er det mest vanlige. Det er svært lite sosialsaker, og de sosialsakene som er, skal som oftest møtes med en samtale, og da vil sosialarbeiderne fra oppfølgingsteamet bli trukket inn. Sosialarbeiderne har etablert en vaktjeneste for mottaksteamet som skal kunne brukes i slike tilfeller.

En ordning med vaktjeneste for et resepsjonslignende mottak finnes også i et av de store casekontorene. Her er det etablert et beredskapsteam som 'ressurs for skranken'. Oppfølgingsenheten har ansvar for å bemanne beredskapsteamet etter en vaktordning, og medarbeidere fra teamet skal rykke ut hvis brukere i mottaket trenger lengre samtaler.

## 4.2 Generalist- eller spesialistorganisering

NAV-proposisjonen beskrev strategien for helhetlig tjenesteyting som en organisatorisk samling av ansvaret for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne, og et lokalt arbeids- og velferdskontor som skulle oppleves av brukerne som en samlet enhet. De lokale NAV-kontorene skal operasjonalisere dette i sin interne organisering og oppgaveløsning, og legge til rette for samordnet og helhetlig tjenesteyting.

Samordning fortolkes av mange i NAV-kontorene som nedbygging av tidligere etatsgrenser og overbygging av tidligere arbeidsdeling mellom etatene. Flere casekontor beskriver en forståelse av at det de kaller "NAV-tanken", betyr oppgaveomfordeling på tvers av tidligere etatsgrenser. Medarbeiderne skal utvikle kompetanse på et bredere spekter av tiltak, og de skal jobbe med et bredere spekter av saker og brukere.

Casekontorene representerer ulike modeller for overbygging av arbeidsdelingen mellom etatene og for anvendelse av medarbeidernes ulike former for fagkompetanse. Variasjonen kan beskrives som en skala mellom to ytterpunkter – *en tverrfaglig samarbeidsmodell* og *en radikal generalistmodell*.

## Mottaket mest på tvers

Mottaket i NAV-kontoret forstås som noe mer enn en resepsjon bemannet med merkantilt personell. I mottaket skal innbyggere og brukere få faglig veiledning og avklaring, bl.a ved at de kan bli tatt inn til samtaler i skjermede omgivelser. I noen casekontor understreker de fagligheten ved ikke å betegne enheten/avdelingen som bemanner publikumsmottaket som et ”mottak”, de bruker i stedet enhet/ avdeling for ”korttidsoppfølging”. I flere casekontor understreker de at en sentral oppgave i mottaket er ”å snu brukerne i døra” ved hjelp av råd og veiledning. Det betyr å gi brukerne så god støtte at de ikke behøver å bli langtidsklienter, og det er en oppgave som krever tung kompetanse. Likevel formidler både ledere og ansatte i mottak at mottaket ikke har så høy status – ”å stå i skranke er nedtur”, og at det er en jobb å gjøre for å heve statusen til mottaket og de som jobber der. En leder sa:

*”Jeg vil få opp status, at det skal være høy status og ikke lav status. [...] Jeg sier til dem: Dere er ansiktet utad, dere gjør en kjempejobb.”*

Mottaket er NAV-kontorets front og skal kunne ta i mot alle typer henvendelser, uavhengig av hvilke av de tidligere etatene henvendelsen dreier seg om. Som en medarbeider sa:

*”Vi har først møte med kunden. Når de trykker på kølappen, så må jeg ta i mot alle som kommer.”*

Mottaket er i flere av casekontorene den enheten som i størst grad er organisert etter en generalistmodell, særlig gjelder det i små kontor som ikke har mulighet til dekke bredden gjennom å bemanne med flere medarbeidere parallelt. I mottakene har det derfor vært sentralt at medarbeiderne har opparbeidet kompetanse om regelverk og ordninger for de etatene de ikke selv kom fra.

Et stort kontor som har mulighet til tverrfaglig bemanning i mottaket forteller at de har organisert mottaket slik at samtalerommene er bemannet hele tiden, med en attføringsvakt, en dagpengevakt og en sosialvakt. Kontoret har som servicemål at alle brukere som trenger det, skal få en samtale eller gå fra NAV-kontoret med en timeavtale. Om vaktene i samtalerommene får ledig tid, jobber de med sakene sine innimellom samtalene.

Det har gjerne vært omstilling i mottaket som fått størst oppmerksomhet i NAV-kontorenes oppstartfase. To ledere fra to forskjellige kontor beskrev det slik:

*”Vi måtte sette fokus på mottaksfunksjonen. Vi måtte raskt sørge for at de fikk kompetanse på det som de ikke hadde kompetanse på. I den tidlige fasen, hadde vi et bakvaktssystem, at om en fra sosial satt i mottaket, så satt det folk fra aetat og trygd i bakvakt. Vi brukte mye ressurser på mottak.”*

*”Det har vært tøft! Det er tre IKT systemer som skal på plass. Alle kom med sine fagområder, og så utvider vi etter hvert. Men breddekompetansen er liten, og den skal bli større. Vi må ha den i front. Så vi har kompetanseheving i front hele tiden.”*

## Oppfølging mer som før

Omstilling i mottakene har vært prioritert – det har hastet mest å få på plass et felles mottak som kan håndtere alle typer henvendelser. Oppfølgingsenhetene har flere steder i større grad videreført tidligere arbeidsdeling mellom etatene lenge etter etablering av et felles NAV-kontor.

Midlertidig mellomledelse synes også å ha bidratt til at kontorene har latt oppfølgingsenhetene jobbe som før uten å endre medarbeidernes fagområder eller ansvar. Et av casekontorene beskriver det slik:

*”Den faglige integreringen [i oppfølging] ble skjøvet som følge av at leder kom seint på plass. De konstituerte ville ikke gå inn og ta de tøffe taka før de hadde forankret sin plass som leder. De ble administratorer og driftsansvarlige mer enn å utvikle inn mot nav-tenkningen.”*

I noen av casekontorene er samordningen på tvers av de tidligere etatene mer å forstå som et tverrfaglig samarbeid, i andre foregår samordningen gjennom stor grad av oppgaveoverføring. Formene for samordning kan beskrives som et spekter der det ene ytterpunktet mer er en tverrfaglig samarbeidsmodell, mens den andre enden av spekteret kan beskrives som en radikal generalistmodell. To av casekontorene illustrerer disse ytterpunktene.

Casekontoret på det første ytterpunktet er et kontor der medarbeiderne i oppfølging i stor grad jobber med de samme regelverk og ordninger som de tidligere har gjort. Flere medarbeidere ga uttrykk for at regelverket er så spesialisert at det ikke var mulig å være generalister på alle de tre fagområdene i kontoret.

Oppfølgingsavdelingene er tverrfaglig sammensatt og i kontorplasseringen er etatsdelingen brutt opp. Denne samorganiseringen har skapt mer samarbeid på tvers av de tidligere etatsgrensene: medarbeiderne drøfter saker ved ”å gå over gangen eller til nabokontoret”, på ukentlige tverrfaglige møter diskuteres vanskelige saker med sammensatte problemer, og i samtaler med brukere søker man å trekke inn flere fagpersoner med ulik fagbakgrunn der man ser at flere typer tiltak og kompetanse kan være nyttig.

En av lederne beskriver sin forståelse av intensjonen med NAV-reformen slik:

*”Vi har sammenslått flere etater for å få et bedre tilbud - inn under samme tak og inn samme dør. Det er en ny tankegang inn i systemet - vi skal samhandle - bruker skal ikke gå fra dør til dør.”*

Samordning ser ut til å bety at NAV-kontoret, ikke brukere, har ansvaret for å sikre en helhet i tjenesteytingen ved å koordinere tiltakene. Samordning er ’samhandling’, ikke oppgaveomfordeling på tvers av tidligere etatsgrenser.

Dette kan best beskrives som *en tverrfaglig samarbeidsmodell*. Fagene er opprettholdt, men mulighetene for å integrere flere fag- og løsningsforståelser i oppgaveløsningen er blitt bedre.

Kontoret er stort, og flere uttrykker at prosessen har gått tregt. Kontoret har cellekontorer og leder mener at flerarbeidsplasskontorer ville ha lettet kompetanseoverføringen og økt integreringen på tvers av faggruppene. Flere ansatte etterlyser *mer* kompetanseutvikling og oppgavedeling på tvers av tidligere etatsgrenser. Mange peker likevel på at noe har skjedd, som en sier:

*”Det jeg merker etter hvert som tida går, er at vi begynner å omstille oss til å tenke ett kontor, og en enhet, tenke brukeren.”*

Det kan se ut til at kontor som har hatt slike modeller i en oppstartfase, etter hvert søker å dele oppgaver mer på tvers, f.eks slik at samme medarbeidere får ansvar for både sykepenger, rehabilitering og attføring, altså oppgaver som tidligere var delt mellom aetat og trygdeetat.

Et casekontor som representerer det andre ytterpunktet, er et mellomstort kontor som helt fra starten valgte full oppgave- og klientdeling på tvers av de tidligere etatene. Eneste unntak er integreringsprogrammet for flyktninger. Det beskrives som ”et så spesielt fag at det deler vi ikke på alle”.

Dette kontoret bestemte at ikke bare mottaket, men også oppfølgingsenheten skulle jobbe med alle typer saker og alle typer bruker brukere fra alle de tre tidligere etatene. Brukerne fordeles etter fødselsdato. Tanken er at brukerne skal møte en saksbehandler som sitter på *alle* virkemidlene. Når medarbeiderne jobber med både attføring, rehabilitering og sosialsaker, er det ikke lenger behov for koordinering med andre.

En medarbeider fra tidligere sosialtjenesten beskrev det slik:

*”Istedenfor at brukeren tidligere måtte gå og snakke med aetat, må vi nå gjøre det selv. [...] Før var det tre personer var inne i en sak, nå forvalter jeg alt.”*

Dette kan beskrives som en radikal generalistmodell.

Leder sier at generalistmodellen er blitt muliggjort av at medarbeiderne fra de tre tidligere etatene har fått tilgang på alle etatenes IKT-systemer og informasjon. Allerede før de ble NAV-kontor var etatene i dette kontoret samlokalisert. Det betydde en felles dør, men deretter siling av brukerne til de hver av etatene. Det kunne ikke bli på andre måter den gangen. Først når man fikk tilgang til hverandres saksbehandlingssystemer ble oppgavedeling på tvers av etatsgrensene mulig.

Vi møtte dette casekontoret tidlig i omstillingsprosessen og de ansatte var fortvilet over alt de ikke kunne. De ansatte mente at det hadde vært alt for lite kompetanseoppbygging og opplæring til at de var i stand til å gjøre alle de oppgavene det ble forventet at de skulle kunne. De var frustrerte, og fortalte at de måtte si til brukerne: Dette kan jeg ikke, jeg skal undersøke. Medarbeidere som tidligere var kompetente innenfor sine områder, opplevde at de var blitt ukyndige igjen. Som en sa: Jeg er blitt en lærling.

Kontorets leder beskriver at det var sterke føringer på at det var en generalistmodell som skulle velges, det ble vist til erfaringer fra piloten i fylket, men leder mener også selv at dette er i tråd med intensjonen bak NAV-reformen:

*”... hvis vi hadde fortsatt parallelt, hadde vi ikke innfridd i forhold til Stortingets intensjoner. Brukeren skal møte ett kontor, en dør inn, møte noen som har alle virkemidlene.”*

Leder er enig i modellen og forteller om tidligere erfaringer fra arbeid med ungdom, rus og psykiatri og opplevelse av ”fekting” og ”fiendebilder” mellom aetat, sosial og trygd. Leder har ønsket at en modell der en kan møte med alle virkemidlene, der det er en som gjør alle vurderinger og henter ut de riktige virkemidlene i hver enkelt sak. Leder mener at modellen er krevende for de ansatte, men tror ikke mange ser at det kunne vært gjort annerledes ”hvis vi ikke skulle leie brukerne rundt, og si: nå er det din tur”.

Leder forteller at noen ønsket å holde oppfølging av sykemeldte som spesialisert oppgave og organisert ut fra virksomhetsteam, som vil si at en medarbeider har ansvar for alle saker knyttet til bestemte arbeidsgivere. Leder forteller at en slik modell ikke ble akseptert av de andre medarbeiderne for da ville man få ”en innelåsning på ytelse”. Hvis en og samme medarbeider har hånd om hele virkemiddelpakken, så kan nødvendig innsats komme i gang tidligere.

En arbeidsgruppe med representanter for de ansatte utformet modellen for kontoret. De ansatte forteller at det har vært medvirkning i valget om at alle skulle jobbe med alt, men at de ikke hadde forutsetninger for å vite hva de var med på: De ante ikke at trygdeoppgavene var så omfattende. Kontoret har da også svært svak bemanning av folk med trygdekompetanse: forvaltningsenheten har tappet trygdekompetansen, den ene av de to som er igjen i oppfølgingsenheten har hatt mye fravær. Det ble etterlyst mer opplæring, i form av ressurser utenfra som kunne avlaste og kunne gi veiledning i saker de ansatte lurte på. Flere sa likevel at de trodde at modellen vil fungere når de bare fikk lært nok.

Et annet casekontor som startet ut med en slik radikal generalistmodell, har gått bort fra den mest radikale varianten. I stedet har kontoret, som er et lite kontor, valgt at alle ansatte skal ha det de kaller ”basiskompetanse” om alle områdene, men også hver sine områder med ”spisskompetanse”. To og to skal være spesialister i f.eks rehabilitering og attføring, sosialhjelp, rus og enslige forsørgere.

Også i casekontoret som over illustrerte den radikale generalistmodellen, har deler av tjenesteytingen blitt organisert som spesialistområde – det gjelder integrasjonsordningen for flyktninger. Leder uttrykker også en bekymring for om rusomsorgen blir for dårlig ivare tatt i en generalistmodell, og ser for seg at spesialisering kan vise seg å bli nødvendig.

Så langt kan det altså se ut til at kontorer med liten oppgaveomfordeling går i retning mot større grad av generalistmodeller, mens kontor som startet ut med radikale generalistmodeller går i retning av noe mer spesialisering.

### 4.3 "Gjøre alt" eller "gjøre det en er god på"?

Det foregår en diskusjon i og rundt NAV-kontorene om generalistmodeller er mulige eller gunstige. Det hører vi i flere casekontor og fra deres omgivelser og samarbeidspartnere. I diskusjonene framstilles gjerne posisjonene som 'alle skal gjøre alt' versus 'folk må gjøre det de er gode på', altså generalistorganisering versus spesialisering.

Mens generalistmodeller forsvares ut fra at brukerne skal få møte en medarbeider som sitter på alle virkemidler og slippe å bli sendt mellom medarbeidere med ulike spesialkompetanse, forsvares spesialistorganisering med dybdekompetanse gir kvalitet og at de må være mulig å framstå som en enhet uten at alle gjør alt.

En utfordring i disse diskusjonene er det ofte synes uklart hva som tenkes på som spesialiseringsgrunnlaget. Er det lovverket, reglene og ordningene slik man argumenterer når man understreker at det er en fordel for brukerne å møte noen som sitter med alle virkemidlene? Eller er det de faglige forståelsene og arbeidsmåtene, som når det legges vekt på at sosialarbeiderne har et helhetssyn og bruker samtalen som redskap? Eller er det klientene og deres problemsituasjoner, som i noen casekontor har resultert i en organisering rundt bestemte brukergrupper?

Casekontoret over, med generalistmodell, hadde likevel beholdt flyktningsjenesten i et eget team. Det har også andre casekontor der flyktningsjenesten er lagt inn i NAV-kontoret. Også rundt andre brukergrupper har noen casekontor laget egne enheter. Et casekontor har laget en enhet for grupper med spesielle behov – personer med sammensatte og langvarige behov. Et annet har etablert et eget team som har ansvar for all ungdom under 25 år. Dette "ungteamet" er et resultat av NAV-kontorets etableringsprosess. Leder beskriver at både i kommunen og staten var det fokus på ungdom, og dermed ble dette et område kontoret ville jobbe særskilt med.

*"Vi tenkte: hvor er det samfunnet kan spare penger? Det er å få snudd unge i døra, til å komme ut i arbeid og aktivitet. Snur man en her, så sparer man samfunnet for 20 millioner fra de er unge til de er pensjonister."*

Et spørsmål som altså reises rundt oppgaveorganiseringen i de lokale NAV-kontorene er om generalistmodeller representerer en fornuftig utvikling av breddekompetanse eller ufornuftig despesialisering. Det kan være, slik medarbeiderne over argumenterte, at regelverket er så spesialisert at de ansatte ikke klarer å ha kompetanse på alle områder. Motargumentet kan være norsk velferdsstat har allerede et hjelpeapparat som er basert på kunnskapskrevende generalistmodeller: Fastlegene har oppgaver som ikke er helt ulike NAV-kontorets: De skal ta i mot alle, avklare den enkeltes situasjonen, gi hjelp og henvise videre i de tilfellene der legens egen kompetanse, undersøkelses- og behandlingsmetoder ikke strekker til. På den andre siden, legene har lang utdanning og det finnes en spesialisering til almenlegeoppgaven. NAV-kontorenes ansatte forventes å bygge opp ny kompetanse parallelt med at de drifter kontorets oppgaver og samtidig med at de skal omstilles til ny organisasjon.



Hvorvidt generalistorganisering er fornuftig eller ufornuftig, mulig eller uhensiktsmessig, vil trolig påvirkes av oppgavespekteret i de lokale NAV-kontorene, altså både av hvor mye kommunale tjenester som legges inn i NAV-kontoret, og av hvor mange oppgaver som skilles ut og legges til eksterne tiltaksleverandører.

Når det gjelder omfanget av sosiale tjenester i NAV-kontorene, kan man tenke seg en sammenheng mellom tjenesteomfang og kontororganisering i to retninger:

For det første kan en tenke at jo større omfang av kommunale, sosial tjenester som ligger i NAV-kontoret, jo bredere spekter av oppgaver må kontoret ivareta, og jo mindre rimelig er det at en generalistmodell er hensiktsmessig. For det andre kan en tenke at jo mer en generalistmodell framstår som den eneste og riktige organisasjonsformen i et NAV-kontor, jo mer tilbakeholdende vil kommunene være med å legge et bredt tjenestespekter inn i NAV-kontoret. Tilsvarende kan man også tenke at tjenester som kommunene vurderer at ikke passer inn eller ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i en slik organisasjonsmodell, i større grad vil bli trukket ut av NAV-kontorene.

Når det gjelder hvor mye som skilles ut av NAV-kontorene til eksterne tjenesteleverandører, er det slik at dette foreløpig ikke ser ut til å ha vært noe stort tema i casekontorene, trolig fordi den interne omstillingen har stått i fokus. Det er likevel mulig å resonnerer litt rundt hvordan dette kan få konsekvenser for hva de lokale NAV-kontorene vil bli.

#### 4.4 Oppfølgingsoppgaven og NAV-kontorene

I NAV-kontorene skal brukere ved behov få stor grad av personlig veiledning og tett oppfølging. Det understreker NAV-proposisjonen.

NAV har utviklet en Strategi for oppfølging av brukere. Det er en strategi for avklaring av mål og tiltak, og for oppfølging av at planer gjennomføres og fungerer. Et viktig redskap skal bli arbeidsevnevurderingene. Vurderingene skal både gi inngang til ytelsene, og de skal vise veien til tiltakene. Det virker rimelig å betrakte arbeidsevnevurderingene som en kombinasjon av forvaltning og faglig arbeid (terapeutisk eller pedagogisk). Likevel framstår avklarings- og oppfølgingsoppgaven i NAV ikke som en tradisjonell behandleroppgave i en relasjon mellom en ekspert og en hjelpetrequende. Det er mer som en veileder og koordinatoroppgave. Det dreier seg likevel om mer enn praktisk koordinering fordi det er en prosess som også må foregå i den enkelte bruker. For mange brukere vil derfor NAV-medarbeideren være ”en å gå veien sammen med”.

Erfaringer fra mye metodeutvikling om det å gi bistand slik at mennesker i vanskelige livssituasjoner skal komme videre i livet, viser at det trengs mye god faglighet i slike oppgaver.

Vi kjenner lignende oppgaver fra en rekke sammenhenger:

- De tidlige attføringskonsulentene i aetat (Fossestøl 1999)
- Tilretteleggerne som jobber i arbeid med bistand (Spjelkavik and Blystad 1997; Spjelkavik, Frøyland, and Skardhamar 2003)
- Arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere (Schafft and Spjelkavik 2006)
- Arbeidet til Utviklingscenteret ved sosialkontoret på Sagene (Rytter 2008)
- Individuelle koordinatore som arbeider med funksjonshemmede som har behov for individuell plan (Thommesen, Sandvin, and Normann 2006)
- De nye hjelperollene i senforløpsrehabilitering der hjelperen er støttespiller mer enn ekspert (Alm Andreassen 2005)
- Utvikling av metoder i yrkesavklaring for personer med muskelsmerter (Nørve and Alm Andreassen 1998)
- Arbeidet med utvikling av kartlegging i sosialtjenesten, KIS (Sosial- og helsedirektoratet 2008)
- Metoder for tett individuell oppfølging – TIO (Rambøll-Management 2007)

Det er ikke slik at arbeidsformene i alle disse eksemplene er like eller at man har funnet svarene på hvordan oppfølgingsarbeidet bør utformes. Poenget er likevel at det finnes en del erfaring, og denne forteller at avklarings- og oppfølgingsarbeidet krever mye faglighet:

Det trengs relasjons- og kommunikasjonskompetanse for å møte den enkelte på måter som styrker deres selvtiltro. Det trengs blikk for mangesidig problematikk hos brukeren slik at problemene i de enkelte tilfellene kan identifiseres, og hindringene kan ryddes av veien. Det trengs bred systemkunnskap for å finne veier til bedre livssituasjoner, det vil si både generell kjennskap til rettigheter, regelverk og ordninger, og konkret lokalkunnskap om hjelpeapparatet og tiltak som kan tas i bruk i prosessen, slik at tiltak kan kjedes og samarbeidet mellom alle involverte kan fungere. Det kreves kjennskap til arbeidslivet og mulighetene i arbeidsmarkedet. Og ikke minst kreves det vilje til å dele denne kunnskapen med brukerne slik de kan mestre sin situasjon og ikke kjenne seg avmektige.

Tett oppfølging krever hjelpere som kan bruke tid på en bredspektret bistand rundt mange sider av den enkeltes liv, og ha tid til å følge dem på veien lenge nok. Det viser blant annet arbeidet til attføringskonsulentene i den tidlige aetat, erfaringene fra arbeid med bistand, fra Utviklingscenteret på Sagene og fra satsingen på Tett individuell oppfølging (TIO).

Over de siste ti-femten år har det vært gjennomført en rekke forsøk på å utvikle arbeidsformer og metodikk for å gi bistand og oppfølging til mennesker med store og langvarige problemer. Det synes å være et mønster som går igjen:

1. Utgangspunktet er at etatene, både aetat og sosialkontorene, ikke har maktet å gjennomføre slike oppfølgingsoppgaver *innenfor* eller sammen med det ordinære saksbehandlingsarbeidet.
2. Derfor organiseres utviklingen av oppfølgingsoppgavene som egne prosjekter

3. Og når oppfølgingstjenestene gjøres til varige tilbud, så flyttes de ut av arbeidskontoret til egne tiltak, eller de særorganiseres som egne tjenester utenfor sosialkontoret.

Programmet for Tettere Individuell oppfølging er et eksempel: Dette oppsto fordi det var behov for mer individuell oppfølging av langtids sosialhjelpsmottakere enn hva sosialkontorene gjorde, og metodeutviklingen og oppfølgingen ble organisert i egne prosjekter.

Et annet eksempel er tiltaket Arbeid med bistand. Det ble prøvd ut som forsøk, og da det ble permanent, ble det gjort til et eget tiltak, og ivaretatt av tiltaksleverandører utenfor arbeidskontoret

Et tredje eksempel er organiseringen av sosialtjenesten i Sagene bydel i Oslo (Rytter 2008). Utviklingssenteret for kvalifisering og arbeid skulle gi arbeidsledige og yrkeshemmede sosialhjelpsmottakere tilbud om oppfølging og tilgang på ressursene i arbeids- og velferdssystemet. Dette var organisert som egen enhet. Senteret fikk brukerne henvist fra det ordinære sosialkontoret. Vel halvparten av dem sosialkontoret ytte sosialhjelp til, ble henvist til Utviklingssenteret. Utviklingssenteret var altså ikke det samme som sosialkontoret, men en egen organisatorisk enhet innenfor bydelens sosiale tjenester.

Spørsmålet som kan reises på bakgrunn av disse erfaringene, er om det er slik at tiden som skulle vært brukt på det langvarige oppfølgingsarbeidet, stadig har hatt en tendens til å bli slukt av mer presserende saksbehandling. Særlig oppgaver knyttet til støtte til livsopphold oppleves presserende – det dreier seg om livsgrunnlaget til brukerne.

Nødvendigheten av tid til oppfølgingsarbeid overfor brukere med langvarige og sammensatte behov er en sentral begrunnelse for at NAV-etaten oppretter regionale forvaltningsenheter for saksbehandling og vedtak som ikke krever direkte brukerkontakt. De lokale NAV-kontorene skal frigjøres fra dette forvaltningsarbeidet.

I lokalkontorene finnes imidlertid en bekymring for at tidsbesparelse ikke vil bli resultatet: Så lenge alle papirer skal skaffes og alle skjemaer utfylles lokalt, blir det tvert imot ineffektivt at ikke lokale saksbehandlere også kan fatte vedtakene. I lokalkontorene finnes også en bekymring over at medarbeidere med tung stønadsfaglig kompetanse trekkes ut til forvaltningsenhetene: Så lenge lokalkontorene fortsatt sitter med ansvaret for å informere og veilede brukere, vil lokalkontorene måtte bruke mye ressurser på å erstatte kompetansetapet.

Foreløpig er det for tidlig å si hva resultatet vil bli: Forvaltningsenhetene er fortsatt under etablering. Grensedragningen mellom lokalkontor og forvaltningsenheter er ikke trukket ferdig, også den under utprøving og forhandling.

Spørsmålet blir om NAV-kontorene vil eller klarer å organisere seg slik at det langvarige oppfølgingsarbeidet forblir innenfor NAV-kontoret, eller om denne typen oppgaver vil bli lagt utenfor NAV-kontoret i egne tiltak. Arbeidsevnevurderingen *skal* ligge på NAV-

kontoret, men hva med den langvarige bistanden? Hvis vi skal spekulere kan vi se for oss varianter mellom ytterpunktene nedenfor:

Den ene ytterpunktet er *det bistandsorienterte* NAV-kontoret der Mottaket blir som sosialkontoret på Sagene og Oppfølgingsenhetene eller -avdelingene blir som Utviklings-senteret. Dette blir en modell der den omfattende oppfølgingsmetodikken blir den vanlige arbeidsmåten i Oppfølgingsavdelingene, der dette nettopp blir den nye fagligheten i NAV.

Det andre ytterpunktet er *det forvaltningsorienterte* NAV-kontoret der NAV-kontoret er den brede porten inn og skal ta i mot alle, der avklaringer gjøres, men der den omfattende oppfølgingen flyttes ut. Her kan vi se for oss et NAV-kontor der medarbeiderne blir veiledere, veivisere og forvaltere. Det kan bli et kontor der brukere med store og langvarige behov i stor grad blir henvist videre til andre som står for den daglige eller jevnlige bistanden som skal gjøre brukerne bedre rustet til arbeid og deltakelse. Medarbeiderne på NAV-kontoret avklarer behov, men nøyer seg så med å følge opp at handlingsplaner utvikles og følges opp, at vilkår er til stede og at det er ønsket framgang i forhold til planene.

Vi kan også se for oss alternativer for NAV-kontoret imellom disse to ytterpunktene:

Det kan bli NAV-kontor med en blandet modell, der det foregår arbeidsdeling og spesialisering f.eks ved at det etableres egne team for de som trenger særlig omfattende bistand eller særorganiseres i enheter med spesialkompetanse og spesialinnretning

For å summere opp: Det er foreløpig ikke klart hvor tett oppfølging av brukerne som vil bli liggende inne i NAV-kontoret og hvor mye som vil legges utenfor i selvstendige tiltak. NAV-kontoret kan bli en tjeneste som selv følger sine brukere gjennom stegene mot arbeid og deltakelse. NAV-kontoret kan også først og fremst bli en avklarings- og henvisningsinstans, slik at det blir andre fagpersoner som gir den omfattende bistanden til den enkelte. Jo mer NAV-kontoret skiller ut oppfølgingsoppgavene, desto lettere vil det trolig være å gjennomføre en generalistmodell for det som blir igjen.

## 5.1 Kontorutvikling er kompetanseutvikling

NAV-reformen innebærer en betydelig lokal utviklingsoppgave. Tre etater skal bli et felles kontor. Det skal utvikles samhandling, samordnet oppgaveløsning og oppgaveomfordeling på tvers av tidligere etatsgrenser. NAV-kontorene skal anvende tre saksbehandlings-systemer – alle de tre tidligere etatene hadde hvert sitt. Medarbeidere må utvide sine arbeidsområder. Noen får helt nye arbeidsområder. Det skjer særlig for dem som har arbeidet med oppgaver som er trukket ut av det lokale NAV-kontoret. Det gjelder f.eks medarbeidere fra tidligere aetat som har blitt overflyttet til kommuner der det tidligere ikke har vært arbeidskontor. Disse kan ha hatt helt andre oppgaver i arbeidskontoret enn de nå får i NAV-kontoret.

Som beskrevet over, er det en kobling mellom organiseringsvalg og kompetanseutviklingsbehov. Jo større oppgaveomfordeling, jo mer behov for kompetanseutvikling. Det ser også ut til å være en kobling mellom endringstakt, organisasjonsmodeller og kompetanseutviklingsstrategier. Det skal vi gå nærmere inn på her. I den sammenhengen synes det sentralt og også å se på ledernes kompetanse, og på forholdet mellom generell lederkompetanse og fagkompetanse.

Vi drøfter ikke her betydningen av enledermodell versus toledermodell, først og fremst fordi de aller fleste av våre casekontor har enledermodell, men også fordi pilotrapporten pekte på at tverrfaglig sammensatte avdelinger og enheter kanskje hadde større betydning enn ledermodellen på toppen (Alm Andreassen, Drange, Thune, og Monkerud 2007).

Hva slags støtte og oppfølging kontorlederne har fått i utøvelse av sin lederoppgave, er et viktig spørsmål som heller ikke blir tatt opp i dette notatet.

## 5.2 Metoder for kompetanseutvikling

Casekontorene har vist tre veier for kompetanseutvikling i og for de lokale NAV-kontorene. Den ene er *opplæring* i regi av NAV-etaten, bl.a. innføring i saksbehandlings-systemene til de ulike etatene. Tidligere trygdeetatsansatte har fått opplæring i aetats Arena, og tidligere aetatsansatte har fått opplæring i trygdeetatens Infotrygd. Den andre veien er såkalt ”*skulder-til-skulder*”-læring, som betyr kompetanseoverføring mellom medarbeiderne på kontoret. En tredje vei er *hospitering* over etatsgrensene i forkant av etableringen av et NAV-kontor.

Kompetanseoppbygging gjennom kursing og kompetansepakker i forkant av ny organisering forteller mange av casekontorene om. Medarbeiderne har fått slike opplærings-tilbud, men disse oppleves som å være lite nyttige i praksis. Opplæringen kom for tidlig,

lenge før de skulle ta den nye kunnskapen i bruk, og ”man lærer ikke å svømme før man kommer i vann”. Den nye kunnskapen er glemt på det tidspunktet den skal tas i bruk. En kontorleder beskriver det slik:

*”Den største kritikken fra de ansatte er at opplæringsbehovet er undervurdert. Masse av den opplæringen vi kjørte ... det så ikke ut som innbryteren var på, før saken lå i deres egen postkasse. Jeg følte vi begynte på nytt [da kontoret åpnet], så kompetanseoverføringsbehovet er gigantisk.”*

Opplæringen i forkant har særlig dreid seg om å gjøre medarbeiderne kjent med saksbehandlingssystemene i de etatene de ikke selv kom fra. En av de ansatte beskriver instruksjonene om dataverktøyene som ”teppebombing med ord”.

Oppfatningen, både blant ledere og medarbeidere, synes å være at opplæring i forkant ikke dekker kompetanseoppbyggingsbehovet.

Skulder-til-skulder-læring oppfattes som nyttig, men vanskelig å få til. Opplæringen må foregå parallelt med den nye arbeidsdagen, men det er for lite tid i hverdagen til skulder til skulder læring. En leder uttrykte det slik:

*”For mye skulder til skulder er en ressurskrevende affære, i en daglig hverdag hvor vi er bemanningsmessig pressa, blir det: Hvordan få gjort jobben?”*

Hospitering hos de andre etatene i forkant av etableringen av NAV-kontoret, er en modell som trekkes fram som positiv av mange, men som samtidig synes å ha vært vanskelig å få til i praksis. I et casekontor som har fått til hospitering, understreker lederen sterkt:

*”Vi gir kun ett råd til nye kontor som spør oss. Dere må begynne å hospitere hos hverandre så tidlig som mulig. Det er det mest vellykkede vi har gjort. Finn noen frivillige som har lyst. Om man ikke gjør noe annet, så gjør det. Lær om hverandres systemer.”*

### 5.3 Kompetanseutvikling og organisasjonsendring

Casekontorene demonstrerer ulike strategier for hvordan kontorene kan møte de behovene for kompetanseoverføring og kompetanseoppbygging som oppgaveomfordeling innebærer.

En strategi er representert ved den radikale generalistmodellen. Den består i først å endre oppgavefordelingen og drive kompetanseoverføring og kompetanseoppbygging derfra. Også kontor med mindre radikal oppgaveomfordeling benytter denne strategien. En mellomleder forklarer:

*”Det er betydelig kompetanseområde som folk skal inn på. Vi har gjort oss noen erfaringer på at det går ikke an å vente på at vi får kompetansen på plass. Vi må gjøre organiseringen, og bygge kompetansen derfra. Det vi har gått og ventet på, at vi skulle fått opplæring, og hvis vi skulle ventet, så er kompetansen gått tapt før*

*den blir tatt i bruk. ... Vi tenker nå: Gi folk et sett med oppgaver, i utgangspunktet finnes all kompetanse her på huset, i stedet for å bygge kompetansen først og så endre oppgaver. Det har vært lite å hente ovenfra eller utenfra. Vi har også den erfaring at den beste læring har foregått internt.”*

Omorganisering først og kompetanseoppbygging deretter har imidlertid noen kostnader. En kostnad er belastningen på medarbeiderne ved opplevelsen av å være ukynndig. Man har opplevd seg som kompetent innenfor sitt område, og settes så overfor nye områder der en opplever seg inkompetent. Mange uttrykker likevel interesse for å lære nye områder og opplever nye utfordringer som positivt.

En annen kostnad er rettsikkerhetsproblemer når vedtak underveis i opplæringsperioden fattes av personer som ikke har tilstrekkelig kompetanse.

En tredje kostnad kan være dårligere service for brukerne – de møter medarbeidere som ikke kan svare på det brukerne henvender seg om, men som må skaffe seg informasjon og kunnskap før de kan gi hjelp. I et casekontor der medarbeiderne har valgt som mestringsstrategi å være åpen overfor brukerne om at de er under opplæring og ikke kan svare, forteller medarbeiderne at de oppfatter at brukerne aksepterer dette.

En fjerde kostnad vil være redusert produksjon. Medarbeiderne i NAV-kontorene må bruke tid og krefter på å gi opplæring og tilegne seg ny lærdom.

Slike kostnader vil kjennetegne omstillingsfasen, men vi kan anta at de vil bli mindre i takt med at medarbeiderne lærer mer, og ikke minst i takt med at det kompliserte regelverket for ytelse og tiltak forenkles.

En alternativ strategi for kompetanseoppbygging er langsom kompetanseoverføring og oppgaveoverføring først når kompetanse er bygget opp. Slik kompetanseoverføring kan skje ved at medarbeiderne jobber sammen om saker de før håndterte alene. De tar medarbeidere fra de andre etatene med i samtaler med brukerne, og diskuterer saker på tvers.

Kostnadene knyttet til kompetansemangel blir mindre ved denne strategien. Til gjengjeld tar integrasjonsprosessen lengre tid. Kostnader i form av produksjonsfall kommer uansett når medarbeideres tid omdisponeres fra arbeid med brukersaker til opplæring.

Økt bemanning, tilførsel av ekstra ressurser, avlastning fra andre kontorer, i en overgangsperiode, det er medarbeidernes ønsker for å sikre mulighet til kompetanseoppbygging. Som en tillitsvalgt sa:

*”Når du har for mye, er det ikke mulig å drive kompetanseoverføring. Kompetansen er jo her, hos de andre, men du må ha kapasitet til å ta inn ny kompetanse.”*

## 5.4 Lederkompetanse og fagkompetanse

I pilotrapporten (Alm Andreassen, Drange, Thune, og Monkerud 2007) pekte vi på at i de nye NAV-kontorene med felles ledelse og tverrfaglige avdelinger har både kontorledere og mellomledere fag- og resultatansvar for ansvarsområdene til alle de tre tidligere etatene, uavhengig av om de selv har bakgrunn fra trygdeetaten, aetat eller sosialtjenesten. Dermed har lederne i de nye NAV-kontorene ikke faglig ekspertise på alle de tre fagområdene de har ledelsesansvar for. At lederne skulle ha tung faglig kompetanse, dvs. ha en faglig ekspertrolle, var derimot ledelsesmodellen i de tidligere etatene. Velferdsetaten lokalt har med NAV-reformen beveget seg fra fagledelse mot ”general management”; fra å vektlegge lederen som faglig ekspert til å vektlegge allmenn lederkompetanse. Det gjelder både på kontorledernivå og også i stor grad på mellomledernivå.

### Organisering for ivaretagelse av fag

Casekontorene framviser flere organisasjonsformer som skal sikre ivaretagelse av faglighet og kompensere for manglende fagkompetanse hos lederne. En organisasjonsform er fagmøter. En annen er egne fagledere. Disse er gjerne fagkoordinatorer uten personalansvar. I et casekontor er mellomlederne også er fagledere, men da for andre medarbeidere enn de er avdelingsledere for, og uten personalansvar for faggruppen. Slik har lokale NAV-kontor, særlig de store, en matriseorganisering.

### Lederoppgaven - utviklingsprosessen

Både ledere og mellomledere i casekontorene formidler at i den oppbyggings- og omstillingsprosessen som de lokale NAV-kontorene står oppe i, er det ikke fagekspertisen som er den sentrale lederkompetansen, men lederegenskaper som å ta ansvar, tåle ”at det blåser”, ha ”god mage og godt utbygd fightervilje”, være løsningsorientert, være empatisk og lyttende, se både enkeltmennesker og helheten, være i stand til å balansere mellom to eiere og medarbeidere med to forskjellige tilknytninger. Som NAV-kontorets leder skal man ikke først og fremst drifte en faglig virksomhet, men drive en utviklingsprosess, og det i en situasjon der mange oppgaver krever lederoppmerksomhet, ikke minst alle de praktiske små og større spørsmålene som følger av at NAV-kontor integrerer medarbeidere med helt ulike ansettelsesforhold og avtaleverk.

Lederne uttrykker visjoner for hva NAV-kontoret skal være, slik lederen som er sitert tidligere i notatet, gjorde om intensjonen med reformen. Andre ledere formulerer seg på andre måter:

*[Jeg] ”hadde et klart bilde på hvordan jeg ville ha NAV kontoret – jobbe felles. Selvfølgelig har jeg to styringslinjer, men det skal være en helhet – brukeren skal forholde seg til NAV – ikke kommune eller stat.”*

*”Målene er arbeid og aktivitet, og innbyggjerservice. Jeg har dratt inn kundeservice begrepet. Jeg har jobbet med 7 lokale mål: hva vi sier, hvor lang tid det tar før vi tar telefonen, og vi skal svare på en måte som vi har bestemt oss for. Vi skal være bedre enn andre NAV-kontor. Det ligger mye i dette. En konsekvens er færre*



*kontaktpersoner, lettere svar, slippe flere enheter. Jeg håper vi skal komme lenger med én kontaktperson, og at vi finner løsninger til den enkelte - og ikke til grupper. Vi skal se enkeltindivid.”*

Flere uttrykker likevel at oppgaven med å omsette visjoner til konkret praksis på NAV-kontoret fortsatt er pågående – de jobber med å finne ut hva målene betyr hos dem. I dette arbeidet synes ikke fagekspertise å være en nødvendig lederkompetanse.

Lederne hviler på medarbeidernes fagkompetanse. I mange casekontor uttrykker lederne stor tillit til sine medarbeidere. De forteller om ansatte med lang erfaring og tung kompetanse. Lederne gir, og er nødt til å gi, medarbeiderne stor frihet og selvstendighet i oppgaveløsningen.

### Forståelse av fagkompetansens betydning i utviklingsprosessen

Lederne synes å forbinde fagkompetanse med saksbehandling. Fagkompetanse er noe som trengs når det skal finnes løsninger i brukersaker. Det er faglederrollen i de tidligere velferdsetatene; lederen som den som medarbeiderne kunne gå til med vanskelige saker, lederen som kontorets sterkeste ekspertise. I vanskelige saker hender det fortsatt at leder må inn, men ellers er dette oppgaver som håndteres av kompetente medarbeidere.

Sitatene nedenfor uttrykker ledernes forståelse av fagekspertise:

*”Jeg skulle gjerne hatt spisskompetanse i trygd, sosial og arbeid, men det er ikke nødvendig med så gode fagmedarbeidere. Her sitter det mange fagansvarlige med 20 års erfaring. Men jeg får de vanskelige sakene, og har vært med i møter med brukere. Men i det daglige så finner de løsninger selv.”*

*”[En viktig utfordring har vært at jeg] ikke har vært leder, men et lite orakel på arbeidssiden, i en fase hvor alle problemsaker havner hos meg. Jeg får ikke vært leder, når jeg skulle vært leder. I en situasjon hvor alt har vært uklart, så har jeg havnet i en saksbehandlerrolle med alle de vanskelige sakene. [...] Jeg ville vært i forkant, vært leder, og i stedet blir jeg bare neddyngnet i vanskelige saker. Å frigjøre seg fra orakelrollen, det har vært vanskelig.”*

*”Jeg er opptatt av å lede. Jeg tror ikke vi er tjent med en trygdefaglig leder f.eks. Det er gammeldags. Men jeg må finne en annen som kan svare på ting. Vi har fagansvarlige på fagene.”*

Lederne oppfatter fagkompetanse handler om riktige avgjørelser i vanskelige saker, eks saker som er blitt klager, om vedtakene og saksbehandlingen har vært korrekt. De synes ikke å betrakte kunnskap om fagene og oppgaveløsningen som en forutsetning for å gjøre gode organisasjonsvalg. Lederne synes ikke å oppfatte manglende fagkompetanse som et problem i deres lederutførelse.

Blant de ansatte derimot er det flere som uttrykker at det er problematisk å ha ledere ”som ikke har forutsetning for å være leder i fagspørsmål”, og som uttrykker opplevelser av at deres fag, deres oppgaver, deres problemer ikke blir sett. Det uttrykkes som:

*”Hvem er den personen som skal kjøre mitt løp?”*

*”Det blir ikke så mye støtte i avdelingsleder, når du skjønner at de ikke skjønner hva du snakker om.”*

*”[Leder] vet ikke hva vi driver med og sånne ting føler jeg. Det [...] å vite litt hva vi gjør og vise interesse for det – det mangler.”*

*”Jeg er ikke sikker på at avdelingslederne klarer å få fram de problemene de ansatte opplever.”*

De ansattes bekymring handler dels om en frykt for at fagområder kan bli glemt, når leder ikke har ikke har oppmerksomhet og kunnskap om disse, uttrykt slik:

*”Det er lett å konsentrere seg om det en kan, og bli mer uklar på det en ikke kan.”*

Dette ser ledere også:

*”[Kjennskap til faget] er ikke avgjørende [i en omstilling], men viktig for å få til endringsprosesser. Man kan glemme ett område en periode, fordi du ikke er vant til det.”*

De ansattes bekymring handler imidlertid også om at de mener at fagkompetanse er nødvendig for å utvikle det nye NAV-kontoret, ikke bare for å ikke glemme et fagområde eller for å kunne bistå i vanskelig saker. Innsikt i fagområdene er nødvendig for å utvikle de nye arbeids- og samhandlingsprosessene:

*”Det å ha forståelse for fag, er nødvendig for å få til gode arbeidsmåter.”*

Vi står altså overfor et spørsmål om betydningen av fagkunnskap: På den ene siden er ledelseskunnskap åpenbart nødvendig i en utviklingsprosess, og fagekspertise i vanskelige saker kan ivaretas av andre roller i organisasjoner enn lederrollen. På den andre siden er det et spørsmål om hva slags fag- og oppgavekunnskap som er nødvendig for å lede et NAV-kontor og organisere oppgaveløsningen slik at visjonene blir omformet til organisatoriske valg, arbeidsprosesser og avveininger og prioriteringer.

## 6.1 Hensikten med notatet – belyse politikken operasjonalisering i organisasjon

Dette notatet har tatt utgangspunkt i det sentrale politiske dokumentet om NAV-reformen, Stortingsproposisjon Nr 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning, og betraktet den som å levere en retning og en tenkning om reformen som forvaltningen selv må operasjonalisere og konkretisere. Notatet har gått inn i hvordan de lokale NAV-kontorenes operasjonaliserer målet om helhetlig og brukerrettet forvaltning til en organisatorisk struktur og i organisering av oppgaveløsningen.

Hensikten med notatet har vært å ta fram noen trekk ved de lokale NAV-kontorene, søke å begrepsfeste noen organisatoriske valg som har avtegnet seg så langt i etableringsprosessen, reise noen problemstillinger, og legge et grunnlag for senere analyser. Den viktigste datakilden for notatet er casestudier av et utvalg lokale NAV-kontor.

NAV-proposisjonen framviser flere betydninger av målet om helhetlig og brukerrettet forvaltning. En betydning er mer *samordnede* tjenester – at tjenestene knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne skal være organisatorisk samlet og oppleves av brukerne som en samlet enhet. En annen betydning er at forvaltningen skal ha fokus på hele mennesket og brukerens *samlede bistandsbehov*, noe som betyr NAV-kontorene må samarbeide med tjenester utenfor NAV-etaten. En tredje betydning er brukerretting forstått som etatens *tilnærming* til sine brukere: respekt for brukerne skal komme til uttrykk i etatens organisatoriske valg og virkemidler. Det er først og fremst NAV-kontorenes operasjonalisering av ”samordnet tjenesteyting” som har stått i fokus i notatet. Tanken er at dette vil være med på å bestemme hva de framtidige NAV-kontorene vil bli.

I tillegg til NAV-kontorenes interne organisering, vil også hvilke tjenester og tiltak som vil bli liggende i NAV-kontorene, ha betydning for hva NAV-kontorene vil bli. Tjenestespekteret i lokale NAV-kontor bestemmes av flere forhold.

For det første har det betydning hvor mange og hvilke kommunale tjenester og tiltak som kommunene legger inn i NAV-kontoret. Allerede før NAV-reformen var det variasjon mellom kommunene i hva slags tjenester og tiltak som kommunene hadde lagt til sosialkontoret. Når kommuner beskriver at ’hele sosialkontoret’ er lagt inn i NAV-kontoret, kan det derfor bety et veldig forskjellig tjenestespekter i NAV-kontoret, rett og slett fordi sosialkontorenes innhold varierte mellom kommunene.

Det synes å ha skjedd en utskilling av tjenester fra sosialkontorene i perioden før NAV-reformen, uten at dette nødvendigvis har noen direkte sammenheng med NAV-reformen.

Reformer i helselovgivningen og helsetjenesteorganiseringen, som at rusmisbrukere har fått pasientrettigheter og at rusinstitusjonene legges til de regionale helseforetak ser ut til å ha hatt betydning. Nasjonal politikk *utover* NAV-reformen får dermed betydning for den lokale organiseringen av tjenester innenfor og utenfor NAV-kontoret.

Videre er kommunenes valg om tjenester til NAV-kontoret ikke tatt en gang for alle. I flere av casekommunene fortelles det om at tjenestesammensetningen skal evalueres, og at tjenester vurderes både lagt inn og tatt ut.

Tjenestespekteret i de lokale NAV-kontorene bestemmes også av hva slags oppgaver som sentrale myndigheter trekker ut av kontoret og over i mer sentraliserte enheter eller over i andre deler av den offentlige forvaltningen. Tre slike uttrekk vil få betydning – uttrekk av helsetjenesterefusjoner, av pensjonsbehandling og ytelsesvedtak, og av telefonhenvendelser til kundesenter. Dette er likevel ikke noe hovedtema i dette notatet.

Endelig vil det få betydning hvilke oppgaver som skilles ut av NAV-kontoret og overlates til eksterne tiltaksleverandører. Her synes det foreløpig i liten grad å ha skjedd endringer i forhold til etatenes tidligere praksis. I notatet er det likevel presentert noen mulige framtidsskildringer for hvordan NAV-kontoret kan formes av om kontoret velger å skille ut mye eller lite av oppfølgingsarbeidet overfor brukergrupper som trenger langvarig og sammensatt bistand.

## 6.2 Politikken, føringer og handlefrihet

I følge NAV-proposisjonen skal de lokale NAV-kontorene kjennetegnes av

- å være inngangsport til alle relevante tjenester, både NAV's egne, fra alle de tre tidligere etatene, og fra alle nivåer i NAV-etaten, og de tjenestene som må organiseres via samarbeid med tjenesteytere utenfor NAV-kontoret
- å ha delegert myndighet til å være handlekraftig og kunne gi brukerne nødvendig hjelp
- å ha lokal handlefrihet til å utforme virksomheten i tråd med lokale behov, innhentet bl.a. gjennom kontakt med arbeidsgivere og brukergrupper

Notatet viser at lokale NAV-kontor har opplevelser av at det er føringer fra overordnede myndigheter når det gjelder organisasjonsløsninger i kontorene, og av at det finnes det vi kan beskrive som "standarder" for hva som er de riktige løsningene å velge.

En slik standard er en organisatorisk deling mellom Mottak og Oppfølging. En annen er å organisere publikumsmottaket som et fellesmottak, ikke som et mottak som siler brukerne til hver av de tre tidligere etatene. En tredje føring er en fortolkning av 'samordning' som nedbygging av tidligere etatsgrenser og overbygging av tidligere arbeidsdeling mellom etatene. Flere casekontor beskriver en forståelse av at det de kaller 'NAV-tanken', betyr oppgaveomfordeling på tvers av tidligere etatsgrenser. Medarbeiderne skal utvikle kompetanse på et bredere spekter av tiltak, og de skal jobbe med et bredere spekter av saker og brukere.

De lokale NAV-kontorenes myndighet og handlefrihet i organisatoriske valg synes slik sett å være begrenset. Det ser likevel ut til å være lokalt handlingsrom. Det viser den organisatoriske variasjonen som finnes mellom de lokale NAV-kontorene

En slik variasjon dreier seg om Mottaket fungerer som resepsjon, der alle henvendelser som krever en eller annen for avklaring eller oppfølging, sluses videre, eller om Mottaket fungerer som en avdeling som gjennomfører avklaring og korttidsoppfølging.

En annen variasjon dreier seg om i hvor stor grad 'samordnet tjenesteyting' forstås som 'samhandling' eller som 'oppgaveomfordeling'. Samhandling betyr at tidligere spesialisering mellom medarbeiderne til en viss grad opprettholdes, mens oppgaveomfordeling betyr at medarbeiderne utvider sine arbeidsområder.

En tredje variasjon ser vi i at casekontorene representerer ulike strategier for å omstille de tidligere etatene og forme NAV-kontorenes organisering. En strategi består i å først endre oppgavefordelingen og drive kompetanseoverføring og kompetanseoppbygging derfra. En alternativ strategi for kompetanseoppbygging er langsom kompetanseoverføring og oppgaveoverføring først når kompetanse er bygget opp. Mens den første strategien skaper kontor som må fungere med til dels betydelige kompetansehull, er konsekvensene av den alternative strategien en langsom endringstakt.

En fjerde variasjon dreier seg om i hvor stor grad kontorene velger en generalist- eller en spesialistorganisering. Variasjonen kan beskrives som en skala mellom to ytterpunkter – *en tverrfaglig samarbeidsmodell* og *en radikal generalistmodell*. Vi antar at jo større omfang av kommunale, sosial tjenester som ligger i NAV-kontoret, jo bredere spekter av oppgaver må kontoret ivareta, og jo mindre rimelig er det at en generalistmodell er hensiktsmessig.

Videre antar vi at i hvor stor grad NAV-kontoret skiller ut oppfølgingsoppgaver og særorganiserer disse eller overlater dem til tjenesteleverandører utenfor NAV-kontoret, jo enklere vil det være å gjennomføre en generalistmodell for hele eller deler av kontoret. Vi kan se for oss to ytterpunkter på en organisatorisk dimensjon knyttet til utskilling av oppfølgingsoppgavene: Den ene ytterpunktet er *et bistandsorientert NAV-kontor* der Mottakene blir avklaringsenheter og en omfattende oppfølgingsmetodikk blir den vanlige arbeidsmåten i Oppfølgingsavdelingene, der dette nettopp blir den nye fagligheten i NAV. Det andre ytterpunktet er *et forvaltningsorientert NAV-kontor* der NAV-kontoret er den brede porten inn og skal ta i mot alle, der avklaringer gjøres, men der den omfattende oppfølgingen flyttes ut.

I tillegg til dimensjonene 'kommunalt tjenestespekter' og 'utskilling av oppfølging', ser vi også at kontorstørrelse kan ha betydning for NAV-kontorenes utforming.

NAV-kontorene varierer mye i størrelse, fra under ti til over hundre ansatte. Mulighetene til og behovet for organisatorisk inndeling er små i de minste kontorene. Også her kan det likevel være arbeidsdeling og spesialisering medarbeiderne i mellom. Casekontorene peker på flere forhold som påvirkes av kontorstørrelse og kommunestørrelse og som har konsekvenser for omstillingsprosessen i kontoret.

Det synes å være lettere å overbygge kulturforskjeller i små kontor enn i store, rett og slett fordi mulighetene for å holde seg til sine egne er større når kontoret har mange medarbeidere. Illustrerende er en leder fra et stort kontor som beskrev utfordringen med å få folk til å tenke nytt og samhandle på tvers med disse ordene:

*”Det har vært en utfordring. Men det skulle bare mangle - det er tre store skip som skal bli til ett.”*

Skip-metaforen illustrerer hvordan faggruppene forstås som tunge, og som å være i et sig, i en kurs som er krevende å snu.

Videre har små kontor mindre muligheter for spesialisering, med få medarbeidere er det færre å dele oppgavene på. Det synes også enklere å få til generalistmodeller, for medarbeiderne i små sosial- og trygdekontor var langt på vei generalister fra før. Videre blir oppgavedeling på tvers i Mottaket mer nødvendig i små kontor som ikke har mulighet til å bemanne mottak med veiledere fra alle de tre tidligere etatene. Det synes også å være slik at mottakene blir mer som en resepsjon enn som korttidsoppfølging i små kontor der det er for få medarbeidere til å gjøre en inndeling i mottak og oppfølging som egne avdelinger.

Små kontor synes å være mer sårbare, bl.a. for sykdom og turnover: Når en person er syk, er 10% av kontoret syk hvis det bare er ti ansatte. Dermed blir belastningen større på de andre medarbeiderne, med større sjanse for mer sykefravær. Belastningene på lederen kan også oppleves tyngre i små kontor. Lederen i et lite kontor må oppfylle samme rapporteringskrav som i et stort kontor som gjerne har mer ledelsesressurser. Samtidig synes lederne i små kontor å ha mindre rom for å være leder på heltid, de må (eller velger) å delta i kontorets arbeid overfor brukerne.

### 6.3 Inndelingsprinsipper for organisasjonsmodeller

Dimensjonen spesialist- versus generalistorganisering er kanskje den organisatoriske dimensjonen ved de lokale NAV-kontorene som det er mest diskusjon om. Enkelt sagt kan diskusjonen sies å dreie seg om 'alle skal gjøre alt' eller om 'man skal gjøre det man er god på'. Utfordringen er at det er lite tydelig i diskusjonene hvilke sider ved oppgaveløsningen som "alle" skal beherske eller bare noen kan klare å være "gode på". Spesialisering og arbeidsdeling må foregå langs noen dimensjoner eller inndelingsprinsipper. Det er grunn til å se nærmere på hvilke ulike inndelingsprinsipper som finnes i diskusjonen om organiseringen av NAV-kontorene.

Casekontorene over demonstrerer flere mulige organiserende prinsipper for arbeidsdeling og spesialisering i NAV-kontorene:

**Varighet av brukerbehov:** Dette er langt på vei inndelingsprinsippet i skillet mellom Mottak og Oppfølging. Oppfølgingsbehov som varer utover en viss tid, ofte tre måneder, skal ut av mottaksavdelingene og over i oppfølgingsavdelingene. Dette kan kanskje sies å være det "anerkjente" inndelingsprinsipp i dagens NAV-kontor. Til en viss grad innebærer dette

prinsippet også en inndeling i typer brukere, for eksempel at ordinære arbeidsledige og kort-tidsmottakere av sosialhjelp i Mottak, mens langtidsledige og langtidsmottakere av sosialhjelp går til Oppfølging. Til en viss grad innebærer skillet også en deling etter ytelser: mens dagpenger ved ledighet stort sett håndteres i Mottak, går attføring og uføretrygd til Oppfølging.

**Brukernes fødselsdatoer:** Dette prinsippet betyr at brukerne av NAV-kontoret fordeles mellom de ansatte etter fødselsdatoen, dvs. hvilke dato i måneden de har fødselsdag. En medarbeider kan dermed ha ansvar for alle datoer fra 1 til 9, mens en annen har fra 11 til 19. Spennet vil bestemmes av kontorets størrelse og størrelsen på brukergruppen. Datofordelingsprinsippet er valgt av flere NAV-kontor og ser ut til å være vanlig i en generalistmodell. Nytt er prinsippet ikke; både tidligere trygdeetat og sosialtjenesten har brukt datofordeling av klientene. Prinsippet skal sikre en balansert fordeling av arbeidsbelastningen mellom medarbeiderne, klientene fordeler seg noenlunde jevnt over månedens dager. Prinsippet lar seg forene med andre inndelingsprinsipp. For eksempel kunne tidligere trygdeetat bruke både datofordeling og ytelser som spesialiseringsprinsipp.

**Regelverk, ordninger og ytelser:** Dette prinsippet betyr at forvaltningens brukere fordeles mellom de ansatte etter hva slags ytelse eller ordning de har eller søker. Prinsippet bygger på at det å forvalte ordninger og ytelser er så kompetansekrevende at spesialkunnskap om de enkelte ordningene/ ytelsene må styre arbeidsdelingen. Konsekvensen blir at brukerne må skifte saksbehandler om de må over fra en ordning(sgrense) til en annen. Dette er det gamle systemet som "NAV-tanken" ser ut til å forstås som alternativet til, med prinsippet om at alle brukere som trenger oppfølging (i forhold til arbeid og aktivitet) skal ha *en* kontaktperson. Prinsippet er fortsatt i bruk, særlig i organisasjonsmodeller basert på tverrfaglig samarbeid. En måte å innføre "NAV-tanken" i slike kontor, ser ut til å være at medarbeiderne får ansvar for et større spekter av ordninger og ytelser, f.eks at samme medarbeider har ansvar både for sykepenger/ sykepengeoppfølging, rehabilitering(spenger) og attføring.

**Arbeidsplass:** Dette prinsippet betyr at brukerne fordeles mellom medarbeiderne etter hvilken arbeidsplass (arbeidsgiver) de har et ansettelsesforhold til. Prinsippet bygger på en tanke om at det å sikre arbeidslivsdeltakelse krever at man har kjennskap til og jobber direkte mot de enkelte arbeidsplassene. Dette var trygdeetatens *virksomhetsorganisering* i forhold til sykemeldingsoppfølgingen. For brukere uten arbeidstilknytning, vil da ikke dette kunne være organiseringsprinsippet. Dette prinsippet har vært lite fremme i våre møter med casekontorene, men det kan være fordi vi i liten grad har satt fokus på dette. Vi har blitt fortalt om at prinsippet er valgt bort, men har også møtt kontor der det til en viss grad er i bruk, f.eks der bestemte medarbeidere har ansvar for å følge opp kommunen som ikke sjelden er den største arbeidsgiveren i NAV-kontorets område.

**Brukernes problem- og livssituasjoner:** Dette prinsippet betyr en spesialisering etter ulike brukerbehov eller brukersituasjoner. Prinsippet bygger på en tanke om at det er forskjell på f.eks å være ung funksjonshemmet og skulle inn i arbeidslivet (overgang fra skole til arbeid), å være langvarig syk pga kreft og være usikker på framtidig arbeidstilknytning, eller å ha langvarig rusmisbruk og stå på LAR, at det er nødvendig med spesialkompetanse om de ulike

funksjons- eller yrkeshemmingene for å kunne gi adekvat hjelp, og at dette er måten å se helheten i individenes situasjon og få innblikk i alle sider ved deres problemer. En ytterligere argumentasjon kan gå på at helhetlig bistand ved ulike brukergruppers problemsituasjoner, innebærer kontakt med ulike nettverk av spesialiserte tjenester, behandlingstilbud og kompetansemiljøer, f.eks at det finnes egne nettverk rundt synshemming, rundt ADHD osv.

Når noen NAV-kontor vurderer at rustiltak eller integreringsprogrammet for innvandrere krever en egen teamorganisering eller bør ivaretas av medarbeidere med spesiell kunnskap om området, er det dette prinsippet som er i bruk. Likeså når casekontor lager egne enheter eller team for grupper med spesielle behov eller for all ungdom under 25 år.

Til en viss grad må medarbeiderne med spesialkompetanse om bestemte målgrupper, også ha en generalistkompetanse om ordninger og ytelser. Selv om det kan være spesielle ordninger og ytelser rettet mot slike bestemte brukergrupper, kan også mer almene ordninger og ytelser være aktuelle. Dette prinsippet vil langt på vei erstatte datofordeling, men kan også kombineres med datofordeling dersom målgruppa er stor og skal fordeles mellom mange medarbeidere.

Implisitt i et slikt prinsipp ligger at det er nødvendig med kunnskap om brukernes problemer for å sikre tilrettelegging av arbeidslivsdeltakelse og veien inn i arbeidslivet. Tilrettelegging i forhold til funksjonshemmingen gjøres f.eks for mange funksjonshemmede i arbeidslivet, og flere ønsker seg mer tilrettelegging (Skog Hansen and Svalund 2007). Et spørsmål er om dette prinsippet, som kan sies å være en "målgruppeorientering", oppfattes som noe velferdsforvaltningen bør gå bort fra, altså om det oppfattes å være en medisinsk, diagnostisk, problemorientert tilnærming, som står i strid med et fokus på funksjonsevne og på muligheter, i stedet for på begrensninger.

**Funksjon:** Dette prinsippet er en inndeling etter mål, formål eller oppgave. I moderne New Public Management har single purpose- eller single mission organisations vært anbefalt ut fra en tanke om at en effektiv organisasjon er en organisasjon med *ett* klart formål og kun en oppgave. Tanken kan være at det å sikre rettsikkerhet for innbyggers inntektssikring eller å sikre målrettet løp mot arbeidslivsdeltakelse, er så krevende at organisasjonen må være innrettet mot kun en funksjon. Til en viss grad lå en slik tenkning i Rattsøutvalgets forslag for ny arbeids- og velferdsforvaltning (NOU 2204:13) med et skille mellom en pensjonsetat og en arbeidsetat, en tenkning som NAV-proposisjonen brøt med ved å gi lokalkontorene et bredere oppgaveområde enn Rattsøutvalget foreslo (Fossestøl 2007). Et spørsmål er likevel om det ikke er en slik NPM-tenkning NAV-etaten fortsatt bygges etter når stønadsbehandlingen trekkes ut i egne spesialiserte forvaltningsenheter. Et av casekontorene har valgt å organisere behandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp i en egen lokal forvaltningsenhet. Dette kan sies å være en lokal variant organisering basert på et funksjonsprinsipp.

Ulike inndelingsprinsipper er altså ikke gjensidig utelukkende, og vi ser at casekontorene kombinerer prinsippene på ulike måter, og etter ulike vurderinger av hvilke hensyn de ser behov for å ivareta.



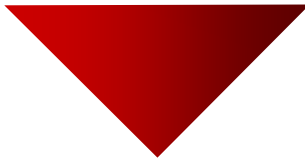
Selv om de lokale NAV-kontorene beskriver føringer og rammer, ser det likevel ut til at kontorene har et lokalt handlingsrom som de anvender, slik at det framstår en organisatorisk variasjon mellom NAV-kontorene. Noe av denne variasjonen er fanget opp i dette notatet. Likevel må ikke de organisatoriske dimensjonene og modellene som beskrives i her, oppfattes som endelige, ferdige eller stabile. De er foreløpige både fordi NAV-kontorene er under forming, og fordi evalueringen fram til nå helt sikkert ikke har fanget opp alle relevante organisatoriske dimensjoner eller all variasjon som kommer til å få betydning for de resultatene NAV-kontorene oppnår.



## Litteratur

- Alm Andreassen, Tone. 2005. "Brukermedvirkning, behovssituasjon og behandlerrolle." Pp. 163-185 i *Nytt arbeidsliv - nye former for kunnskapsproduksjon*, vol. Skriftserie, red. K. Fossetøl og O. Eikeland. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Alm Andreassen, Tone, Ida Drange, Taran Thune, og Lars Monkerud. 2007. *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*, AFI-rapport 4/2007. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fossetøl, Knut. 1999. "Mellom individ og marked: attføringsvirksomhet i velferdsstaten." AFIs skriftserie 6. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- . 2007. *Den revitaliserte arbeidslinja - en linje eller to? Redegjørelse for forskjeller og likheter mellom en effektivitetsorientert og en rettferdighetsorientert forståelse av arbeidslinja*, Notat 6/2007. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Møller, Geir. 2006. *Evaluering av samordningsforsøkene mellom aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten: sluttrapport*, Rapport 231. Bø: Telemarksforskning.
- Nørve, Siri and Tone Alm Andreassen. 1998. *Evaluering av muskelsmerteprojektet i arbeidsmarkedsetaten*, Prosjektrapport 233. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Rambøll-Management. 2007. *Evaluering av forsøket Tettere individuell oppfølging av personer som trenger særlig bistand for å kunne nyttiggjøre seg arbeidsretta tiltak. Delrapport II*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- Rytter, Kirsten. 2008. "Oppfølgings- og tiltaksarbeid i NAV. Med case fra sosialtjenesten i NAV Sagene." Oslo: Kommuneforlaget.
- Schafft, Angelika and Øystein Spjelkavik. 2006. *På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere*, Rapport 7/2006. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Skog Hansen, Inger Lise and Jørgen Svalund. 2007. *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. Et oversiktsbilde*, Notat 2/2007. Oslo: Fafo og Arbeidsforskningsinstituttet.
- Sosial- og helsedirektoratet. 2008. *Muligheter og mot*. Oslo: Sosial- og Helsedirektoratet.
- Spjelkavik, Øystein and Randi Blystad. 1997. *A Norwegian Approach to Supported Employment*. AFI-rapport 1/97. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Spjelkavik, Øystein, Kjetil Frøyland, and Torbjørn Skardhamar. 2003. *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet - inkludering gjennom Arbeid med bistand*, Rapport 2:2003. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Thommesen, Hanne, Johans Tveit Sandvin, and Trine Normann. 2006. *Individuell plan - Et sesam, sesam?* Oslo: Kommuneforlaget.





# Arbeidsforskningsinstituttet

AFI er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt. Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

Se [www.afi.no](http://www.afi.no)

Publikasjoner kan lastes ned eller bestilles fra AFIs hjemmeside eller direkte fra instituttet.

Postboks 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO  
Besøksadresse:  
Stensberggt. 25

Telefon: 23 36 92 00  
Fax: 22 56 89 18  
E-post: [afi@afi-wri.no](mailto:afi@afi-wri.no)

