



Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor

av

Tone Alm Andreassen og
Kristin Reichborn-Kjennerud

AFI-notat 2/09

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS NOTATSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S OCCATIONAL PAPERS

© Arbeidsforskningsinstituttet AS, 2009
© The Work Research Institute
© Forfattere/Authors

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 written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-247-9
ISSN 0801-7816

Notatet kan lastes ned fra hjemmesiden eller bestilles fra:
Arbeidsforskningsinstituttet AS
Pb. 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Distribution by:
Work Research Institute
P.O.Box 6954 St. Olavs pl.
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
Telefax: +47 22 56 89 18
E-post: afi@afi-wri.no
Webadresse: www.afi-wri.no

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS NOTATSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S OCCASIONAL PAPERS

Temaområde:

Medvirkning, inkludering og organisering

Notat nr.:

2/2009

Tittel:

Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor

Dato

Januar 2009

Forfatter:

Tone Alm Andreassen og Kristin Reichborn-Kjennerud

Antall sider:

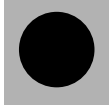
115

Resymé:

De første lokale, samlede arbeids- og velferdskontorene var de 20 pilotkontorene som formelt åpnet 2. oktober 2006. AFI analyserte pilotprosessen i 2007, og denne rapporten viser resultatene fra en oppfølgingsundersøkelse gjennomført høsten 2008. Rapporten ser både på utviklingen i pilotkontorene og på om etableringsprosessen og situasjonen er annerledes for et utvalg kontor som har startet senere. Undersøkelsen er gjort på oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og det er koblet til AFIs modul i evalueringen av NAV-reformen som dreier seg om å følge den lokale iverksettingen av reformen. Rapporten er basert på en spørreskjemaundersøkelse til medarbeiderne i pilotkontorene, med unntak av kontoret i Nord-Gudbrandsdalen, og til et tilsvarende utvalg NAV-kontor som startet opp høsten 2007. Videre er det gjennomført en spørreundersøkelse til ordførere/bydelsledere og rådmenn/administrasjonssjefer i kommunene til disse NAV-kontorene.

Emneord:

- NAV-reformen
- NAV-kontor
- Evaluering
- Omstilling
- Kommune



FORORD

Dette er den skriftlige rapporteringen fra et oppdrag Arbeidsforskningsinstituttet har hatt for Arbeids- og inkluderingsdepartementet om å undersøke utviklingen i pilotkontorene i den nye Arbeids- og velferdsforvaltningen. Oppdraget er koblet til AFIs modul i evalueringen av NAV-reformen (EVA-NAV) som følger den lokale iverksettingen av reformen.

De første lokale, samlede arbeids- og velferdskontorene var de 20 pilotkontorene som formelt åpnet 2. oktober 2006. AFI analyserte pilotprosessen i 2007, og undersøkelsen som rapporteres her, er en oppfølgingsundersøkelse. Vi ser både på utviklingen i pilotkontorene og på om etableringsprosessen og situasjonen er annerledes for et utvalg kontor som har startet senere.

Medarbeidere i denne studien har vært har vært Kristin Reichborn-Kjennerud, Ida Drange og Tone Alm Andreassen, som også er prosjektleder for AFIs modul i NAV-evalueringen. I tillegg har Øystein Spjelkavik som er medarbeider i AFIs evalueringsmodul bidratt i data-innsamlingen. Olaug Hagen har hatt ansvaret for elektronisk utforming, utsendelse og purring av spørreskjemaundersøkelsene. Undersøkelsesdesignet og spørreskjemaene er utarbeidet av Tone Alm Andreassen og Ida Drange. Kristin Reichborn-Kjennerud har gjort de kvantitative analysene. Tone Alm Andreassen har vært prosjektleder og bidratt med kvalitativt materiale fra casestudier i tre pilotkontor. Rapporten er skrevet av Kristin Reichborn-Kjennerud og Tone Alm Andreassen. Begge forfatterne har bidratt i kapitlene 2, 3, 5, 7 og 8, mens Kristin Reichborn-Kjennerud har hatt hovedansvaret for kapitlene 9, 10 og 11, og Tone Alm Andreassen for kapitlene 1, 4, 6 og 12.

Arild H. Steen og Knut Fossetøl fra AFI har lest og bidratt med verdifulle kommentarer til et tidligere utkast av rapporten.

Vi takker Arbeids- og velferdsdirektoratet for velvilje med å skaffe adresser til medarbeiderne i de undersøkte NAV-kontorene. Vi takker alle ledere og medarbeidere i de utvalgte NAV-kontorene for å avsette tid i en hektisk hverdag til å besvare vårt spørreskjema. Vi takker også ordførere og rådmenn som har besvart spørsmål om NAV-kontorene sett fra kommunenes side. Ikke minst, takker vi de tre pilotkontorene/kommunene der vi har gjort casestudier, for å legge forholdene svært godt til rette for våre besøk og stille opp på intervjuer.

Arbeidsforskningsinstituttet, januar 2009

Tone Alm Andreassen, prosjektleder



INNHALDSFORTEGNELSE

Forord

Sammendrag

1	Innledning – undersøkelsens temaer	1
1.1	Et partnerskap mellom stat og kommune	1
1.2	En fusjon og en omstillingsprosess som tar tid	2
1.3	En dør – inngangsport til tjenestene	2
1.4	Et handlekraftig lokalkontor	3
1.5	En dobbelt utviklingsoppgave	4
1.6	Kort om rapporten	5
2	Metode og datagrunnlag	6
2.1	Utvalget av NAV-kontor	6
2.2	Datamaterialet i pilotoppfølgingsundersøkelsen	7
2.3	Svarprosent i spørreskjemaundersøkelsene	9
3	Bakgrunnsinformasjon om NAV-kontorene	11
3.1	Størrelse på NAV-kontoret – antall ansatte	11
3.2	Tjenestespekter i NAV-kontorene – omfang og endringer	11
3.3	Hvilke tjenester som legges og ikke legges inn i NAV-kontorene	13
3.4	Ledelse i NAV-kontorene	15
3.5	Roller og oppgaver i NAV-kontorene	17
3.6	Medarbeidersammensetning etter tidligere bakgrunn	19
3.7	Oppsummering	19
4	Organisering og grad av integrasjon	21
4.1	Trekk ved organiseringen i NAV-kontorene høsten 2008	21
4.2	Størrelsens betydning for organisatoriske valg	23
4.3	Variasjoner i organisatorisk samordning – forskjell på mottak og oppfølging?	25
4.4	Variasjoner i organisatorisk samordning – samarbeid eller oppgaveomfordeling?	26
4.5	Oppsummering	28
5	Situasjonen for medarbeiderne	30
5.1	Kompetansebehov og kompetanseoppbygging	30
5.2	Kontorlandskap som kilde til kompetanseoverføring	33
5.3	Arbeidsbelastning	35
5.4	Opplevelse av sykefravær og turnover	35
5.5	Tro på reformen	36
5.6	Oppsummering	37
6	Tjenesteytingen til brukerne	39
6.1	Brukermedvirkning og samarbeid med brukerrepresentanter	39
6.2	Brukernes medvirkning i egen sak	40
6.3	Faste kontaktpersoner for brukerne	41
6.4	Oppgaveløsningen i brukersakene	41
6.5	Oppsummering	44

7	Utfordringer for saksbehandlingen	46
7.1	Tjenester som er trukket ut av de lokale NAV-kontorene	46
7.2	Konsekvenser av forvaltningsenhetene.....	46
7.3	Saksbehandling versus oppfølging.....	48
7.4	Kundesenter	50
7.5	Oppsummering.....	51
8	Utviklingen i pilotkontorene	52
8.1	Teamarbeid i NAV-kontorene	52
8.2	Gevinster av NAV-reformen.....	54
8.3	Utviklingen på kontornivå	56
8.4	Kjennetegn ved kontorene i utvikling	61
8.5	Kjennetegn ved kontorene i øvre og nedre sjikt	65
8.6	Oppsummering.....	69
9	De nye kontorene – er deres situasjon annerledes enn det pilotenes var?	71
9.1	Medarbeidernes involvering i etableringen av kontoret	71
9.2	Samarbeid internt i NAV-kontorene	73
9.3	Samarbeid med eksterne	74
9.4	Gevinster ved NAV-reformen.....	76
9.5	Løsninger for brukerne.....	78
9.6	Troen på målene ved reformen	80
9.7	Oppsummering.....	81
10	Er pilotkontorene kommet lenger enn de nye kontorene?.....	83
10.1	Troen på målene ved reformen	83
10.2	Vurdering av situasjonen for brukerne.....	85
10.3	Involvering av de ansatte.....	87
10.4	Samarbeid med eksterne.....	90
10.5	Oppsummering	92
11	Kommunene og NAV-kontoret	94
11.1	Troen på reformen.....	95
11.2	Kontakt mellom NAV-kontoret og kommunens ledelse.....	96
11.3	Vurderinger av NAV-kontorets ledelsesmodell.....	97
11.4	Vurdering av hvordan kommunens forpliktelser blir ivaretatt.....	98
11.5	Erfaringer med stat-kommune samarbeidet	99
11.6	Ordførere og rådmenns vurdering av brukernes situasjon	101
11.7	Oppsummering	103
12	Sluttdrøfting – utviklingen i NAV-reformen	105
12.1	Utviklingen av NAV-reformen lokalt	105
12.2	Integreringsprosess og organisatoriske valg	110
	LITTERATURLISTE	115



SAMMENDRAG

De første lokale, samlede arbeids- og velferdskontorene var de 20 pilotkontorene som formelt åpnet 2. oktober 2006. AFI analyserte pilotprosessen i 2007, og denne rapporten viser resultatene fra en oppfølgingsundersøkelse gjennomført høsten 2008. Vi ser både på utviklingen i pilotkontorene og på om etableringsprosessen og situasjonen er annerledes for et utvalg kontor som har startet senere. Undersøkelsen er gjort på oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og det er koblet til AFIs modul i evalueringen av NAV-reformen som dreier seg om å følge den lokale iverksettingen av reformen. Rapporten er basert på en spørreskjemaundersøkelse til medarbeiderne i pilotkontorene, med unntak av kontoret i Nord-Gudbrandsdalen, og til et tilsvarende utvalg NAV-kontor som startet opp høsten 2007. Videre er det gjennomført en spørreundersøkelse til ordførere/bydelsledere og rådmenn/administrasjonssjefer i kommunene til disse NAV-kontorene.

Bakgrunnsinformasjon om NAV-kontorene i undersøkelsen

Høsten 2008 er medarbeidersammensetningen slik at det er omtrent like mange fra hver av de tre tidligere etatene. I pilotkontorene er også gruppen som er ansatt etter at NAV-kontoret ble etablert, omtrent like stor.

Utover de statlige tjenestene og økonomisk sosialhjelp, tilbyr de fleste NAV-kontorene tiltak for rusmisbrukere, gjeldsrådgivning, tiltak for flyktninger og boligtiltak. Tjenestespekteret er i tråd med det generelle mønsteret i de andre NAV-kontorene som er startet opp. Flere tjenester er lagt til NAV-kontorene enn tatt ut av kontorene i perioden etter at kontoret ble åpnet.

Det er oppfølgingsavdelingene/-enhetene, dvs de som har ansvar for oppfølging av personer med langvarig og mer omfattende behov, som har den største gruppen medarbeidere i NAV-kontorene. Mottaksavdelingene har om lag en tredjedel av antallet medarbeidere i oppfølgingsavdelingene. De store arbeidsområdene i NAV-kontorene er arbeidsgiverkontakt, sykemeldingsoppfølging, oppfølging av yrkeshemmede og av langtidsmottakere av sosialhjelp. Dette er de gruppene som Stortingsproposisjonen om NAV-reformen signaliserer at lokal-kontorene skal prioritere - de med sammensatte behov og de som trenger bistand for å komme i arbeid og aktivitet.

Den mest vanlige modellen for organisatorisk integrering er å kombinere tverrfaglig organisering og teamarbeid med at medarbeiderne i noen grad skal dekke hele kontorets tjenestespekter. Omlag en fjerdedel av medarbeiderne jobber innenfor alle tjenesteområdene i NAV-kontoret. Denne andelen er omtrent lik i store og små kontor. Lederne i tre av pilotkontorene og to av de nye kontorene oppga at alle medarbeiderne ved kontoret i stor grad

skulle dekke hele tjenestespekteret. Disse sa også at brukerne aldri eller sjelden måtte bytte veileder. Dette var alle små kontor. I langt flere kontor enn disse oppga lederne at brukerne sjelden eller aldri måtte bytte veileder. Dette tyder på at stabilitet for brukerne sikres også på andre måter enn ved at medarbeiderne skal dekke hele tjenestespekteret i kontoret.

Situasjonen for medarbeiderne

To av tre medarbeidere i de nye NAV-kontorene og nesten tre av fire i pilotkontorene oppgir at de har fått nye arbeidsoppgaver etter etableringen av NAV-kontoret. Mange utfører altså oppgaver de ikke gjorde tidligere.

Over halvparten av medarbeiderne, både i pilotkontorene og i de nye kontorene, opplever at de i noen grad har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre de nye oppgavene, men andelen som opplever at de i stor grad har fått tilstrekkelig opplæring er liten. I de nye kontorene er det flere enn en av tre som opplever at de i liten grad har fått tilstrekkelig opplæring. Denne andelen er noe mindre i pilotkontorene. Det kan tyde på at over tid, så får medarbeiderne i større grad dekket de opplæringsbehovene som følger av at de har fått nye oppgaver.

Den desidert mest nyttige opplæringen har vært læring fra kolleger på eget kontor. Nesten alle medarbeiderne mente at denne type opplæring hadde vært nyttig. Egentrening oppgis også som nyttig av tre av fire i de nye kontorene, og enda flere i pilotkontorene.

Ni av ti medarbeidere mener at NAV-reformen har medført økt arbeidsbelastning på de ansatte. Her er det ingen forskjeller mellom hvordan ledere, mellomledere og vanlige medarbeidere vurderer situasjonen. Over halvparten av medarbeiderne i de nye kontorene opplever at økt turnover og sykefravær er en belastning for NAV-kontoret, noen færre i pilotkontorene. Andelen er ikke et mål på omfanget av sykefraværet eller turnoveren på NAV-kontorene, bare et uttrykk for om medarbeiderne opplever at det har vært en økning som de tilskriver NAV-reformen. Lederne har i noe mindre grad enn vanlige medarbeidere opplevelse av slike negative konsekvenser.

Til tross for belastninger er svært mange av medarbeiderne i NAV-kontorene helt eller delvis enige i at reformen vil gi et bedre tilbud til brukerne når reformen er i havn. Flertallet er også helt eller delvis enige i at det er felles målforståelse i kontoret og at utviklingen er i tråd med NAV-reformens mål. Medarbeiderne i pilotkontorene er mer positive enn medarbeiderne i de nye kontorene.

Tjenesteytingen til brukerne

De aller fleste NAV-kontorene i undersøkelsen har eller er i ferd med å etablere en eller annen form for samarbeid med representanter for kontorets brukergrupper.

Et flertall av NAV-kontorene tilbyr fast kontaktperson til brukere med behov for oppfølging over lengre tid eller med behov for bistand fra flere eller noen spesielle fagområder. Svært få tilbyr fast kontaktperson til alle brukere.

De aller fleste medarbeiderne på NAV-kontorene opplever bedre samarbeid på tvers av de tidligere etatenes fagområder. I pilotkontorene er det fire av fem som opplever dette, i de nye kontorene nærmere tre av fire. Det er også mange i pilotkontorene som opplever at det blir bedre oversikt over brukerne og kvalitativt bedre løsninger for brukerne. Generelt ser flere av medarbeiderne i pilotkontorene enn i de nye kontorene gevinster ved NAV-kontoret.

Et flertall av medarbeiderne både i pilotkontor og nye kontor mener at NAV-reformen har gjort det enklere å finne gode løsninger for brukerne. I pilotkontorene er det tre av fire medarbeidere som mener dette. I pilotkontorene mener også over halvparten at brukerne har fått mer innflytelse og ansvar og i større grad møter krav til aktiv medvirkning.

Ganske mange av medarbeiderne i NAV-kontorene mener også at NAV-reformen har hatt noen belastninger i form av redusert kvalitet i oppgaveløsningen og redusert service til brukerne. Det er flere i de nye kontorene enn i pilotkontorene som ser slike belastninger, over halvparten i de nye kontorene, mot ca 40 % i pilotkontorene.

Gjennom opprettelse av regionale forvaltningsenheter har stønadsvedtak og utbetaling ved trygdeytelser blitt flyttet ut av de lokale NAV-kontorene. Målet er å styrke likebehandlingen for brukerne og å frigjøre lokalekontorene slik at de får mer ressurser til tettere oppfølging av brukerne. Så langt ser flertallet av medarbeiderne ved de lokale NAV-kontorene ikke positive gevinster av forvaltningsenhetene. Mange mener at det fører til dobbeltarbeid, at det ikke har frigjort tid til veiledning og oppfølging av brukerne eller at til løsningene for brukerne har blitt kvalitativt bedre. Flertallet mener heller ikke at saksbehandlingen har blitt raskere. Det kan dermed synes som om forvaltningsenhetene ikke fungerer optimalt på det nåværende tidspunkt. Dette kan være omstillingsproblemer i forvaltningsenhetenes etableringsfase.

Videre er det mange medarbeidere og et flertall av NAV-kontorene som opplever at saksbehandling knyttet til livsoppholdsytelser har gått utover oppfølgingen av brukerne. Foreløpig ser det altså ut til at saksbehandling og restanser knyttet til stønadsbehandling og livsoppholdsytelser har krevd mye av innsatsen i de lokale NAV-kontorene.

Utviklingen i pilotkontorene

I pilotkontorene var samarbeidet på tvers av de tidligere etatsgrensene var ganske omfattende allerede etter et år som felles NAV-kontor. Ett år senere er teamarbeidet ytterligere styrket. Mer enn fire av fem samarbeider med medarbeidere med annen etatsbakgrunn enn sin egen.

Flere ansatte i pilotkontorene opplever gevinster av NAV-reformen i 2008 enn i 2007. Et stort flertall opplever at samarbeidet på tvers av de tidligere etatenes fagområder er blitt bedre, og et flertall mener også at kvalitativt bedre løsninger for brukerne som en gevinst av NAV-reformen. Fremdeles er det under halvparten av medarbeiderne som opplever bedre arbeidsflyt og raskere saksbehandling internt, men også her går utviklingen i positiv retning.

Det er likevel forskjeller mellom kontorene. Det viser seg når vi ser på utviklingen på kontornivå i forhold til tre trekk ved NAV-kontorene – arbeidsflyt, saksbehandling, og kvalitet på brukerløsningene. Hovedtyngden er i positiv utvikling, men noen markerer seg ved at de ikke har en positiv utvikling, og at de også ligger under gjennomsnittet for alle pilotkontorene i 2008. Det er både store og små pilotkontor i begge gruppene. Etter to års virksomhet som felles NAV-kontor, ser ikke lenger størrelse ut til å være avgjørende når det gjelder hvorvidt kontoret opplever positive gevinster ved NAV-reformen. Selv om omstillingsprosessen kan se ut til å ta lengre tid i små kontor enn i store, er dette tydeligvis ikke den eneste faktoren som spiller inn.

Det er store forskjeller på vurderingene hos medarbeiderne i de kontorene som har hatt positiv versus negativ utvikling, og på de som ligger høyt og lavt i vurderingene på begge tidspunktene, både når det gjelder om medarbeiderne opplever gevinster ved NAV-kontoret, og på om de opplever sykefravær og turnover som en belastning ved kontoret, og om de mener at utviklingen av kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål. Det er ingen forskjell på om mange medarbeidere har fått nye oppgaver som følge av NAV-reformen, men en forskjell mellom kontorene på om medarbeiderne mener de har fått opplæring til å mestre de nye oppgavene. Færre opplever dette i de kontorene som scorer lavt.

De nye kontorene sammenlignet med pilotkontorene

Om pilotkontorene sammenlignes med de nye kontorene er medarbeidernes vurderinger mer positive i pilotkontorene. Det ser også ut til at pilotkontorene håndterer bedre restansesituasjonen og at saksbehandling knyttet til livsoppholdsytelser ikke i så stor grad går på bekostning av arbeidsrettet oppfølging av brukerne. En mulig forklaring kan være at pilotkontorene er kommet lenger enn de nye kontorene i å utvikle det nye, felles NAV-kontoret, og at de derfor er bedre i stand til å håndtere andre utfordringer. De nye kontorene på sin side, står mer midt i omstillingsutfordringene. For dem blir det mye på en gang.

Forholdene ved pilotkontorene er bedre enn forholdene i de nye kontorene slik medarbeiderne vurderer utviklingen i kontoret i forhold til NAV-reformens mål, situasjonen for brukerne, involvering i utviklingen av kontoret og samarbeid med eksterne.

Pilotrapporten fra 2007 viste at store kontor strevde mer i oppstarten enn små kontor. Slik er det også med de nye kontorene som startet opp vel et år senere. De ansatte i små kontor har vært mer involvert i etableringen av kontoret, og de oppfatter samarbeidet med eksterne i større grad som bedre enn før. De er også i større grad enige at NAV-reformen har påvirket arbeidet overfor brukerne i positiv retning. Flere i de større kontorene opplever belastninger, som økt sykefravær og turnover. Utviklingen i pilotkontorene tyder imidlertid på at dette til en viss grad handler om at omstillingsprosessen tar lengre tid i store kontor enn i små. Blant pilotene er det også store kontor som er i framgang.

Kommunenes erfaringer

Så godt som samtlige ordførere og rådmenn oppgir at de har tro på NAV-reformens visjon og mål, og at de tror NAV-reformen vil gi et bedre tilbud til brukerne når reformen er i havn. Noen var delvis uenige i at utviklingen ved NAV-kontorene faktisk er i tråd med reformens visjon og mål, men et stort flertall er allikevel enige i at utviklingen går i riktig retning.

For de fleste ordførere og rådmenn både for pilotkontorene og de nye kontorene består kontakten med NAV-kontoret i at de holder seg godt oppdatert om det som skjer. I pilotkontorene i 2008 er det imidlertid flere som nøyer seg med å få jevnlig informasjon. Det ser altså ut til at kommuneledelsen er noe mindre involvert i NAV-kontorene når kontorene avslutter etableringsfasen. Rådmennene er mer aktivt involvert i utviklingen av NAV-kontorene enn ordførerne er. Det er naturlig ut fra at det er rådmennene som forvalter partnerskapet om NAV-kontoret på vegne av kommunen. I de nye kontorene var de øvrige politikerne i liten grad involvert, men var i noen grad informert. Det kan se ut som om de øvrige politikerne var noe mer involvert i oppstarten av pilotkontorene i 2007.

Både i kommunene til de nye kontorene og pilotkontorene i 2008 oppgir de fleste ordførere og rådmenn at kommunens behov og forpliktelser for sosial- og velferdstjenester blir ivaretatt omtrent som før eller bedre enn før.

Som for pilotkontorene i 2007 er ordførere og rådmenn i kommunene til de nye kontorene stort sett fornøyde med samarbeid mellom staten og kommunen. Et stort flertall av ordførere og rådmenn mener også at partnerskapet i stor eller i noen grad er likeverdig, men her er det allikevel en god del som oppgir at de i liten grad mener dette. Det pekes på at staten kan

oppleves som dominerende, lite fleksibel og byråkratisk, men det pekes også på positive erfaringer og på at samarbeidet går bra.

1

INNLEDNING – UNDERSØKELSENS TEMAER

NAV-reformen er en organisatorisk reform bygget på tanken om at endret organisering av forvaltningen skal gjøre det enklere å nå målene i velferdspolitikken. Bakgrunnen for reformen er beskrevet i stortingsproposisjonen om reformen, Stortingsproposisjon Nr 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning, her kalt "NAV-proposisjonen"¹. Proposisjonen sier at det er et klart reformbehov fordi mange personer i yrkesaktiv alder står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottar stønader over lang tid, og at mange brukere møter en oppsplittet forvaltning. Brukerne har behov for en helhetlig vurdering og tjenestetilbud på tvers av fag- og etatsskiller.

Målene for den organisatoriske reformen i arbeids- og velferdsforvaltningen var derfor, igjen i følge proposisjonen:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Arbeids- og velferdsforvaltningen er, ifølge proposisjonen om den nye arbeids- og velferdsloven, et samlebegrep som omfatter både den statlige Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale kontorene.

De første felles lokale NAV-kontorene – pilotkontorene – hadde formell oppstart 2. oktober 2006. Det var et pilotkontor i hvert fylke, og to kontor i bydeler i Oslo. I årene deretter har det puljevis blitt åpnet stadig nye felles NAV-kontor. I 2007 åpnet ca 110 nye kontor, i 2008 ca 160, og i 2009 skal de resterende ca 160 kontorene åpne.

I denne undersøkelsen ser vi på *hvordan det går med de første NAV-kontorene, pilotkontorene, som nå har fungert som felles NAV-kontor i vel to år*. Vi følger opp en analyse vi gjorde i 2007 (Alm Andreassen m.fl., 2007) for å se hvordan utviklingen har vært siste året.

I undersøkelsen vil vi også se på *om NAV-kontor som har startet opp etter pilotkontorene gjør noen av de samme erfaringene som pilotene gjorde*.

1.1 Et partnerskap mellom stat og kommune

Et lokalt NAV-kontor består av tjenester fra trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten og den kommunale sosialtjenesten. Kommunene må minimum legge økonomisk sosialhjelp inn i NAV-kontoret, men kan velge å legge inn langt flere kommunale tjenester. Vi skal se på *hva slags tjenestespekter de lokale NAV-kontorene får*.

¹ Når det siteres fra proposisjonen vises det til kapittel- og avsnittsnummer, ikke sidetall.

Det lokale NAV-kontoret er både et statlig og et kommunalt ansvar, og har både statlige og kommunalt ansatte medarbeidere. Staten og kommunene inngår et partnerskap om å etablere et felles lokalt NAV-kontor. Dette partnerskapet er regulert gjennom en samarbeidsavtale, en partnerskapsavtale. Her vil vi se på *hva slags erfaringer kommunenes politiske og administrative ledelse* har med NAV-kontorene og samarbeidet med staten.

1.2 En fusjon og en omstillingsprosess som tar tid

Det lokale NAV-kontoret kan betraktes som en fusjon mellom tre tidligere separate organisasjoner (etater). I NAV-reformen er ikke denne fusjonen først og fremst på overordnet styringsnivå, slik helseforetaksreformen var. Prosessen med å etablere lokale NAV-kontor innebærer at de tre etatene skal samlokaliseres og bli ett kontor. Ansatte i de tidligere etatene skal flytte sammen og få nye kolleger. Med det nye felles NAV-kontoret inngår medarbeiderne i en ny arbeidsorganisasjon med en annen organisasjonsstruktur enn den etaten de kom fra. Helt allment innebærer en slik fusjon en omstillingsprosess, som i seg selv kan være krevende. Den første studien av pilotkontorene tydet på at oppstartprosessen var slitsom for mange, men at det i mange kontor gikk seg til etter hvert. Vi skal her se på *om utviklingen i positiv retning fortsetter for pilotkontorene*.

Studien av pilotkontorene pekte også på at omstillingsprosessen syntes å gå bedre i små kontor enn i store, men at dette trolig dreide seg om at *store kontor trengte lenger tid enn små*. Et spørsmål er da *om det går bedre også med de store pilotkontorene etter hvert*. Et annet spørsmål er om det samme mønsteret gjør seg gjeldende også for kontor som har startet senere enn pilotene: *Er det også i de nye NAV-kontorene forskjeller på store og små NAV-kontor?*

1.3 En dør – inngangsport til tjenestene

Hensikten med NAV-reformen er at den organisatoriske sammenkoblingen av de tre etatene skal bedre den velferdspolitiske måloppnåelsen. Det skal skje ved at sammenkoblingen gir rom for å endre tjenesteytingen overfor brukerne og arbeide mer effektivt og helhetlig. Slik kan forvaltningen hjelpe til å få flere mennesker ut i eller tilbake i arbeid og aktivitet. I følge NAV-proposisjonen skal de lokale NAV-kontorene 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. De lokale NAV-kontorene skal framstå overfor sine brukere som "en dør" og en mer integrert arbeids- og velferdsforvaltning. Brukerne skal møte medarbeidere på NAV-kontorene som kjenner til spekteret av hjelpetilbud velferdsforvaltningen kan bistå med. Medarbeiderne fra de tre tidligere etatene må skaffe seg kunnskap om de andre etatenes regelverk, ordninger og fagsystemer. Det er en opplæringsoppgave. *Hvordan opplever de ansatte i NAV-kontoret den opplæringen de har fått? Hva har vært nyttig? Har opplæringen vært tilstrekkelig?*

De lokale NAV-kontorene må operasjonalisere målet om enklere, mer helhetlig og brukertilpasset forvaltning i en organisatorisk struktur og i organisering av oppgaveløsningen. Vi

skal se på *hvordan NAV-kontorene organiserer seg for å kunne gi mer helhetlig bistand til brukerne.*

Vi skal også se på *hvilke resultater NAV-kontorene synes de oppnår* – blir tjenestene mer integrert på tvers av tidligere etatsgrenser, blir det kvalitativt bedre tjenester for brukerne? Her bygger vi på medarbeidernes vurderinger. Denne undersøkelsen gir ikke data om brukererfaringer med NAV-kontorene. Det temaet ivaretas i en annen modul i NAV-evalueringen.

1.4 Et handlekraftig lokalkontor

I følge NAV-proposisjonen skal de lokale NAV-kontorene ha delegert myndighet til å være handlekraftige og kunne gi brukerne nødvendig hjelp. De skal også, i følge proposisjonen, ha lokal handlefrihet til å utforme virksomheten i tråd med lokale behov. Slike behov kan NAV-kontoret fange opp f.eks gjennom kontakt med arbeidsgivere og brukergrupper. Proposisjonen understreker også: ”Det må ikke skapes nye grensesnitt som gir nye koordineringsbehov og åpner for nye kasteballsituasjoner.” (fra kap 1.5)

Samtidig varsler proposisjonen at det skal settes i gang et arbeid for å se på oppgavene med helserefusjoner, både regelverk og forvaltningsansvar, begrunnet i at erfaringene fra forsøksvirksomheten tilsier at for stor bredde i det lokale tjenestetilbudet gjør det vanskelig å ha fokus på brukere som trenger hjelp til arbeid og brukere som har sammensatte behov (1.7).

Proposisjonen sier videre at ”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: brukeroppfølging i førstelinjen.” (fra 7.5.8 under overskriften Støttefunksjoner for førstelinjetjenesten)

Slik sett varsler proposisjonen at oppgaver (funksjoner) skal trekkes ut av førstelinjen – det lokale NAV-kontoret – samtidig som proposisjonen understreker at førstelinjen skal være myndig, og at det ikke må skapes nye koordineringsbehov og kasteballsituasjoner. Et spørsmål er da hva det betyr for lokale NAV-kontorene at oppgaver flyttes ut av førstelinjen.

En oppgave som trekkes ut, er stønadsbehandling og ytelsesvedtak i trygdesaker. Slike oppgaver er overført til nyetablerte forvaltningsenheter. Formålet med forvaltningsenhetene har vært å effektivisere saksproduksjon, ivareta likebehandling, og sikre en stabil tjenesteproduksjon overfor etatens brukere. NAV-proposisjonen understreker, som nevnt over, at det å trekke tjenester ut av lokalkontoret vil frigjøre ressurser og gjøre det lettere for førstelinjen å ha fokus på brukere som trenger hjelp til arbeid og brukere som har sammensatte behov.

Etablering av forvaltningsenheter innebærer likevel at deler av saksbehandlingen flyttes ut av de lokale NAV-kontorene, og det etableres et grensesnitt mellom lokalkontor og forvaltnings-

enheter. Dette betyr at rutiner for oversendelse og samhandling må innarbeides. Vi vil se nærmere på *hva slags konsekvenser etableringen av forvaltningenheter får for de lokale NAV-kontorene*: Får de frigjort ressurser til tettere oppfølging av brukerne og mer fokus på arbeid og aktivitet? Eller skaper de mer tungroddede saksbehandlingsprosesser?

1.5 En dobbelt utviklingsoppgave

NAV-reformen er ikke bare en organisatorisk reform, den kan også sies å være en *innholdsreform*. Samtidig med den organisatoriske endringen skjer det også endringer i regelverk, ordninger og arbeidsverktøy NAV-kontorene skal bruke i sitt arbeid:

- En ny inntektssikring, ”arbeidsavklaringspenger”, erstatter rehabiliteringspenger, attføring og tidsbegrenset uføretrygd
- Det kommer et nytt pensjonssystem med nytt regelverk
- En ny ordning for yrkeshemmede uten trygderettigheter (sosialhjelpsmottakere) er innført - ”Kvalifiseringsprogrammet”
- Forvaltningen får nye redskaper, f.eks et verktøy for arbeidsavklaring
- Brukermedvirkning skal etableres og forvaltningen skal samarbeide med organisasjoner av funksjonshemmede, fattige, rusmisbrukere, enslige forsørgere osv

Alle disse endringene medfører behov for kompetanseheving hos NAV-medarbeiderne. De skaper opplæringsbehov, og det er opplæringsbehov som kommer i tillegg til de opplæringsbehovene som følger av at de tre etatene flytter sammen og skal lære å kjenne hverandres regelverk, ordninger og fagsystemer.

NAV-proposisjonen understreker imidlertid også 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) De nye lokale NAV-kontorene skal altså ikke bare samordne tiltak og ytelser, men også endre etablerte arbeidsformer og måter å møte brukerne på.

NAV-proposisjonen sier 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 brukermedvirkning, både på system og individnivå skal bli en sentral del av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Brukermedvirkning betyr både mulighet til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning. (Fra kap 1.3 og 6.3)

Vi kan si at NAV-kontorene står overfor *en dobbelt lærings- og utviklingsoppgave*: For det første skal de lære seg nye regelverk, ordninger, fagsystemer, verktøy og arbeidsredskaper. For det andre skal de utvikle et nytt velferdskontor med nye arbeidsformer, som møter brukerne på en annen måte enn etatene gjorde tidligere, og som gir mer helhetlig bistand til brukerne. Denne utviklingsoppgaven handler både om å utvikle arbeids- og samarbeidsformer internt i kontoret, men også om å utvikle det nye velferdsfaget, veilednings- og oppfølgingsoppgavene, tilnærmingen i møtene med brukerne og måten å yte koordinert og helhetlig bistand. NAV-kontorene står altså overfor store opplæringsoppgaver, samtidig som de skal gjennom en omstillings- og utviklingsprosess der de skal bli et felles kontor og utvikle helhetlig og brukerrettet oppgaveløsning. Et sentralt spørsmål blir da: Kan vi si noe om *hvordan det går med denne lærings- og utviklingsoppgaven nå når pilotkontorene har vært i virksomhet i om lag to år?*

1.6 Kort om rapporten

Rapporten er bygd opp slik at den har et innledningskapittel som presenterer temaene i undersøkelsen, og et metodekapittel som presenterer datagrunnlaget. Deretter følger flere kapitler som beskriver ulike sider ved NAV-kontorene i dag, deres tjenestespekter og organisering, situasjonen for medarbeiderne, tjenesteytingen til brukerne og utfordringer for saksbehandlingen. Så følger tre kapitler som analyserer utviklingsforløp ved å sammenholde forholdene i pilotkontorene for et år siden, men forholdene for pilotkontorene i dag og situasjonen for de nye kontorene som har startet opp senere. Dernest presenteres kommunenes erfaringer med NAV-kontorene. Rapporten avsluttes med en drøfting av hva resultatene kan si om utviklingen av NAV-reformen og den integreringsprosessen som reformen innebærer.

Når resultatene fra undersøkelsen presenteres viser uttrykket "NAV-kontorene" i denne rapporten til de NAV-kontorene som er med i denne undersøkelsen, ikke til NAV-kontor generelt. Det utvalget av NAV-kontor som er med i undersøkelsen er 19 *pilotkontor* som startet opp i oktober 2006, og et utvalg på 19 *nye kontor* som startet opp siste kvartal 2007. Utvalget er nærmere beskrevet i metodekapitlet. I en del tilfeller sammenligner vi pilotkontorene med de nye kontorene. Stort sett er det en sammenligning av pilotkontorenes svar i 2008 som sammenlignes med svarene fra de nye kontorene i 2008. Hvis det er en sammenligning med svar fra pilotkontorene i 2007, altså forrige pilotundersøkelse, så framgår det av tabell og tekst.

Spørreskjemaundersøkelsene har gått både til ledere og vanlige medarbeidere i NAV-kontorene. Når uttrykket "medarbeiderne" brukes alene, viser dette både til medarbeidere og ledere. Når vi gjør et poeng av å skille mellom vurderingene til lederne og vanlige medarbeidere i NAV-kontorene framgår det av teksten.

I rapporten har vi lagt vekt på å få fram en del dokumentasjon. Ikke alt trekkes sammen i sluttdrøftingen. Hensikten er å legge fram informasjon for de som er interessert. Kapitlene avsluttes med en oppsummering av resultatene som presentert i kapitlet.

2

METODE OG DATAGRUNNLAG

Denne undersøkelsen er en oppfølging av den første analysen av pilotkontorene i NAV-forvaltningen (Alm Andreassen, Drange, Thune, & Monkerud, 2007). Den første undersøkelsen ble gjort i 2007. Datamaterialet i denne undersøkelsen var samlet inn gjennom en spørreskjemaundersøkelse våren 2007 til ledere og medarbeidere i kontorene, casebesøk i tre kontor høsten 2007 og en elektronisk spørreskjemaundersøkelse gjennomført sommeren 2007 til ordførere/bydelsledere og rådmenn/administrasjonssjefer i kommunene/bydelene som hadde pilotkontor.

Hensikten med oppfølgingsundersøkelsen er å se på utviklingen i pilotkontorene. Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsket også mulighet for en sammenligning med et utvalg av NAV-kontor som er blitt etablert senere. Vi omtaler disse her i rapporten som ”nye kontor”. Nedenfor viser vi hvordan dette utvalget er foretatt. Videre beskriver vi metodene nærmere.

2.1 Utvalget av NAV-kontor

Tjue kontor utgjorde pilotkontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen, et kontor i hvert fylke, to bydelskontor i Oslo og et fylke der seks kommuner gikk sammen om å etablere en regional modell for de lokale NAV-kontorene. Dette skjedde i Nord-Gudbrandsdalen.

Ved utvalget av sammenligningskontor som startet senere enn pilotene tok vi utgangspunkt i at spørreskjemaundersøkelsen til pilotkontorene var gjennomført et drøyt halvår etter kontorets åpning. Et tilsvarende utvalg av kontorer som har startet senere, praktiske forhold tatt i betraktning, tilsa en lignende spørreskjemaundersøkelse gjennomført tidlig høsten 2008 til kontor som startet opp i siste pulje i 2007, dvs som hadde formell åpning i oktober, november eller desember 2007, og til ordførere og rådmenn i disse kommunene.

Puljen av kontor som startet opp siste kvartal 2007 var imidlertid større enn antallet pilotkontor. Arbeids- og velferdsdirektoratet var bekymret over belastningene undersøkelsen ville medføre for disse kontorene, og ønsket en utvalgsundersøkelse i stedet for en totalundersøkelse av hele puljen. For å imøtekomme denne bekymringen valgte vi å redusere antallet nye kontor ved å modellere et utvalg som tilsvarer pilotkontorene i størrelse og geografisk spredning. Vi valgte også å ta ut pilotkontoret i Nord-Gudbrandsdalen fra pilotutvalget begrunnet i at dette kontoret er belyst gjennom en egen evaluering (Syversen, 2007).

Vi kunne derimot ikke gjøre utvalg av ansatte ved kontorene, for det ville redusere kvaliteten på dataene. For å belyse utviklingen i de enkelte kontorene, måtte det være mulig å generere data fra medarbeidernes svar til data på kontornivå, altså til verdier for hvert enkelt kontor. Derfor måtte vi ha svar fra så mange som mulig av medarbeiderne i de kontorene som er med i undersøkelsen.

AFI gjorde derfor et utvalg på 19 kontor av de kontorene som åpnet i siste kvartal 2007. Utvalget var basert på kommunenes fylkeinndeling og folketall per 2008.

Folketallet ble delt inn i percentiler, slik at det var mulig å se hvordan pilotkommunene fordelte seg på percentilene. Deretter ble kommunene for kontorene som åpnet siste kvartal 2007 fordelt på de samme percentilene. En del av kommunene *måtte* med i utvalget av nye kontor, for her var det bare et begrenset antall som tilsvarte pilotkontorene. For de øvrige ble det gjort et tilfeldig utvalg som sikret en spredning på ulike fylker. På denne måten fikk vi en sammenligningsgruppe av nye kontor som på sentrale kjennetegn var lik gruppen med pilotkontor.

Utvalget av NAV-kontor som er med i denne oppfølgingsundersøkelsen er dermed 19 *pilotkontor* som startet opp i oktober 2006, og et utvalg på 19 *nye kontor* som startet opp siste kvartal 2007. Utvalgene er like med hensyn til folketallet i kommunene der kontorene er plassert. Utvalget av NAV-kontor er altså bestemt av kjennetegnene ved pilotkontorene og det er derfor ikke representativt eller typisk for alle NAV-kontorene i landet. For enkelhets skyld bruker vi likevel uttrykket "NAV-kontorene" i denne rapporten.

2.2 Datamaterialet i pilotoppfølgingsundersøkelsen

Datamaterialet i undersøkelsen består av spørreskjemaundersøkelser til alle ansatte ved de utvalgte NAV-kontorene og til ordførere og rådmenn i kommunene der de utvalgte NAV-kontorene er lokalisert. En oversikt over datamaterialet i oppfølgingsundersøkelsen gis i sammenstillingen nedenfor.

Datamateriale	Kjennetegn	Belyser
Medarbeiderundersøkelse til pilotkontorene (kvantitative data)	Spørreskjemaundersøkelse til ledere og medarbeidere ved pilotkontorene. Gjennomført sept 2008.	Ansattes vurderinger av NAV-kontorene ca to år etter åpningen.
Medarbeiderundersøkelse til et utvalg nye kontor (kvantitative data)	Spørreskjemaundersøkelse til ledere og medarbeidere ved pilotkontorene. Gjennomført sept 2008.	Ansattes vurderinger av NAV-kontorene ca ett år etter åpningen.
Kommuneundersøkelse til pilotkommunene (kvantitative data)	Spørreskjemaundersøkelse til ordførere og rådmenn/administrasjonssjefer i de kommunene/bydelene som hadde pilotkontor. Gjennomført i sept 2008.	Ordføreres og rådmenns erfaringer med utviklingen i NAV-kontorene.
Kommuneundersøkelse til kommuner med nye kontor (kvantitative data)	Spørreskjemaundersøkelse til ordførere og rådmenn/administrasjonssjefer for kommunene/bydelene til de utvalgte nye kontorene. Gjennomført i sept 2008.	Ordføreres og rådmenns erfaringer med etableringsprosessen og med kontorene.

Medarbeiderundersøkelsene til pilotene og de nye kontorene er delvis bygget over de samme temaene og spørsmålsstillingene som medarbeiderundersøkelsen fra 2007. Undersøkelsen i 2007 var gjennomført av NAV Drift og utvikling (NAV NDU). Den var svært omfattende, og av hensyn til belastningen på kontorene ble omfanget av spørsmål redusert og noen spørsmål slått sammen. Til en viss grad måtte også spørsmålsstillingene endres og nye spørsmål legges til for å fange opp utviklingen i pilotkontorene og for å ta hensyn til at situasjonen ikke var den samme da pilotkontorene startet opp, som da de nye kontorene startet ett år senere. F.eks ble medarbeiderne spurt om de opplevde noen spesifiserte gevinster ved NAV-kontoret. Her er noen av spørsmålsstillingene presisert ved et tillegg som fokuserer på den interne virksomheten i kontoret. Bakgrunnen for denne spesifiseringen er at da denne andre undersøkelsen ble gjennomført var forvaltningsenhetene etablert og en del av saksbehandlingen i NAV-kontoret er nå delt med og avhengig av samhandlingen med forvaltningsenheter. Dette var ikke situasjonen da den første pilotundersøkelsen ble gjennomført. Vi antok at medarbeiderne den gangen hadde arbeidet i eget NAV-kontor i tankene da de svarte på spørsmålene, og ønsket også denne gangen å få deres vurderinger av de interne forholdene i kontoret. Noen spørsmål ble bare stilt til lederne for NAV-kontorene. Det dreide seg om faktaspørsmål om kontoret som det var rimelig å anta at lederen hadde best grunnlag for å besvare.

Gjennomføringen av undersøkelsene foregikk elektronisk. Undersøkelsene til de ansatte ved NAV-kontorene var avhengig av et samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet for å få tilgang til e-post adressene til de ansatte ved kontorene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har bidratt med adresselister til NAV-kontorene som er med undersøkelsen.

Kommuneundersøkelsen til ordførere/bydelsledere og til rådmenn/administrasjonssjefer gikk til både pilotkommunene og de nye kommunene. Den var bygget over samme lest som undersøkelsen fra 2007. Undersøkelsen fra 2007 besto av 28 spørsmål med underspørsmål (67 totalt). I undersøkelsen til pilotkontorene i 2008 var enkelte spørsmål som var utformet med tanke på oppstarten i 2007, tatt bort. Det var også føyet til nye spørsmål knyttet til oppfatningen av NAV som reform, samarbeid med kommunale tjenester og oppfølging av reformen. Totalt besto den nye undersøkelsen til pilotkontorene som ble sendt ut i 2008 av 19 spørsmål med underspørsmål (37 totalt). Den var altså en god del kortere enn den som ble sendt ut i 2007.

E-post adressene til ordførere og rådmenn/administrasjonssjefer ble hentet fra kommunenes nettsider eller ved telefonisk kontakt med kommunene.

I tillegg til spørreundersøkelsene trekker rapporten på **casestudiene** som er gjort som ledd i AFIs modul i evalueringen av NAV-reformen der vi følger et utvalg av 18 lokale NAV-kontor over en toårsperiode med tre casebesøk til sammen (se Alm Andreassen, 2008 for en nærmere presisering). Det er tre pilotkontor blant de 18 lokale NAV-kontorene som følges gjennom casestudier. De tre kontorene er av ulik størrelse, et stort, ett middels og et lite.²

² Vi spesifiserer ikke kontorstørrelsen nærmere av hensyn til kontorenes anonymitet.

Hensikten med å følge kontorene over en tidsperiode på to år, er å kunne gjøre en forløpsstudie av NAV-reformens iverksetting og de lokale utviklingsprosessene. I de tre pilotcasene ble casebesøk nr to gjennomført høsten 2008.

2.3 Svarprosent i spørreskjemaundersøkelsene

Kommuneundersøkelsen fra 2006 ble besvart av 36 personer. Det utgjør en svarprosent på 75 %. I september 2008 fikk ordførere og rådmenn i 19 av pilotkommunene tilsendt et lignende spørreskjema. Svarprosenten da var ikke like høy. 18 av 38 ordførere og rådmenn svarte på spørreskjemaet, dvs. 48 %. Bare fra 12 av de 19 kommunene har vi svar på spørreundersøkelsen fra begge årene. Ikke i noen av kommunene har både ordførere og rådmenn svart begge årene. Kommuneundersøkelsen i kommunene med nye kontor ble besvart av 15 personer, mens spørreskjemaet ble sendt ut til 38 personer. Det utgjør en svarprosent på 40 %.

Medarbeiderundersøkelsen til pilotkontorene fra mai 2007 ble besvart av 572 ledere og medarbeidere. 823 invitasjoner ble sendt ut, noe som gir en svarprosent for undersøkelsen på 70 %.

I 2008 ble 716 invitasjoner sendt til 19 av pilotkontorene. 76 av disse kom i retur. Antall invitasjoner som nådde fram til mottakeren var 640. 410 ble besvart. Svarprosenten for medarbeiderundersøkelsen til pilotene i 2008 ble dermed 64 %.

Det ble også sendt ut 771 invitasjoner til 19 nye kontor. 66 av disse invitasjonene kom i retur. Undersøkelsen nådde derfor fram til 705 respondenter. 425 ansatte besvarte undersøkelsen. Svarprosenten for de nye kontorene i 2008 ble dermed 60 %.

Vi har svar fra lederne i 18 av de 19 pilotkontorene, og fra lederne i alle de 19 nye kontorene. I kontor med toledersmodell har vi svar fra bare en av lederne. Vi antar dette betyr at lederne på disse kontorene har samordnet seg og besluttet å sende bare ett svar.

Tilbakemeldinger fra parringene har vist at flere av dem som ikke har svart, mener at undersøkelsen ikke har vært relevant for dem. Årsakene som ble oppgitt var at de jobbet et annet sted, at de hadde sluttet, at de var studenter eller at de ikke fant sitt kontor i undersøkelsen. Det kan tyde på at adresselistene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har vært helt oppdatert, noe som må sees i lys av at det er et visst skifte av medarbeidere i etaten.

I kontakt med Arbeids- og velferdsdirektoratet har vi forsøkt å finne ut av årsakene til at e-postene kom i retur. Det ser ikke ut til at det er noen entydig forklaring på returen. En forklaring kan være at ansatte har sluttet. Grunnen til at vi tror dette kan være en forklaring er at det viser seg å være et visst avvik mellom hvor mange ansatte NAV-kontorene har i følge adresselistene vi fikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og det antallet medarbeidere lederne på NAV-kontorene oppgir at NAV-kontoret har. Det kan se ut til at NAV opererer med flere medarbeidere på NAV-kontorene enn det lederne gjør.

Det ble tatt stikkprøver av e-postene som kom i retur for å undersøke om de tilhørte bestemte kontor. Stikkprøvene viste at de returnerte e-postene ikke så ut til å skille seg systematisk fra utvalget av NAV-kontor. Dermed vil de heller ikke skape skjevheter i utvalget.

Vi har kartlagt svarprosenten pr kontor og det er en viss variasjon mellom kontorene. For *pilotkontorene* er det lav svarprosent fra to bydelskontor, som også er store kontor (henholdsvis 28 og 31 prosent). For øvrig er det ett kontor med under 40 ansatte som også har svarprosent på under 50. For de øvrige kontorene er svarprosenten over 50. Fire kontor har en svarprosent på 50-tallet, fem på 60-tallet og seks på 70-tallet. Et lite kontor har svarprosent på 92.

For *de nye kontorene* var det også variasjon i svarprosent mellom kontorene og igjen er det også to bydelskontor som markerer seg med lav svarprosent (33 og 48 prosent). Kontorene med svarprosent på over 50 fordeler seg slik at sju kontor har svarprosent på 50-tallet, fire kontor på 60-tallet, tre på 70-tallet og tre på 80-tallet.

Den lave svarprosenten ved bydelskontorene gjør at resultatene for disse må tolkes med en viss varsomhet.

Totalt sett er svarprosenten noe bedre for de små kontorene enn for de store. Det betyr at ansatte i små kontorene er noe overrepresenterte i svarene i forhold til i totalt antall ansatte i de utvalgte kontorene. Det gjelder både i pilotkontorene og i de nye kontorene.

Totalt i utvalget er likevel andelen ansatte i store kontor høyere enn ansatte i små kontor. Det skyldes måten utvalget av NAV-kontor er sammensatt på. (Se over.) Vi har ikke data som gjør det mulig å sammenligne utvalgskontorene med andre NAV-kontor.

For relevante korrelasjoner har vi beskrevet hvorvidt forskjellene er signifikante eller tatt med signifikansnivået. Når vi beskriver at forskjellene er signifikante, bruker vi testen Pearson Chi-Square og et signifikansnivå på 5 % (0,05) eller lavere, hvilket betyr at det er 5 % eller lavere sannsynlighet for at forskjellene skyldes tilfeldigheter.

3

BAKGRUNNSINFORMASJON OM NAV-KONTORENE

I dette kapitlet vil vi presentere en del bakgrunnsdata om de lokale NAV-kontorene som er med i undersøkelsen. Dataene for både pilotkontorene og de nye kontorene er fra undersøkelsene gjennomført høsten 2008. Beskrivelsen viser altså trekk ved NAV-kontorene høsten 2008. Vi skal først se hvordan kontorutvalget fordeler seg når det gjelder størrelse, dvs antall ansatte. Så vil vi se på hvilke kommunale tjenester som ligger i NAV-kontorene og se dette i forhold til hva som ellers er kjent om tjenestespekteret i NAV-kontorene. Deretter vil vi se på ledelse, medarbeidersammensetning, roller og oppgaver i NAV-kontorene. Kapitlet er beskrivende, og skal legge grunnlaget for analysene og sammenligningene i senere kapitler.

3.1 Størrelse på NAV-kontoret – antall ansatte

I undersøkelsen rapporter NAV-kontorenes ledere om hvor mange medarbeidere kontoret har, inkludert dem selv. Tabellen nedenfor viser ledernes svar:

Tabell 1 Fordeling av NAV-kontor etter hvor mange ansatte kontoret har. Ledernes svar. Antall.

Hvor mange ansatte er det på NAV-kontoret, inkludert deg selv?			
	Pilotkontor	Nye kontor	Total
Under 10	2	5	7
10-19	6	5	11
20-29	3	2	5
30-39	1	2	3
40-59	3	2	5
60-79	2	1	3
100 eller flere	1	2	3
Total	18	19	37

Tabellen viser at det er noen flere veldig små kontor blant de nye kontorene enn blant pilotkontorene. For øvrig er fordelingen nokså lik. Det skulle den også være i om utvalget av nye kontor er modellert med pilotutvalget som mal – utvalget skulle ha samme fordeling på størrelse som pilotkontorene. Grunnen til at det er et visst avvik er at vi ikke på forhånd hadde mål på antall ansatte i kontorene, kun på størrelsen på kommunen kontoret ligger i. Kommunestørrelse og størrelse på NAV-kontor følger ikke identisk samme mønster. Kontorstørrelse vil også avhenge av tjenestespekteret i det lokale NAV-kontoret, altså av hvor mange kommunale/sosiale tjenester kommunene legger inn i NAV-kontoret.

3.2 Tjenestespekter i NAV-kontorene – omfang og endringer

Kommunene er pålagt å legge økonomisk sosialhjelp inn i NAV-kontorene, og kan velge å legge inn flere sosiale og kommunale tjenester. Handelshøyskolen BI kartlegger gjennom NAV-evalueringen hva partnerskapsavtalene mellom staten og kommunene forteller om

hvilke tjenester kommunene legger inn i NAV-kontorene, og foreløpig er det rapportert fra 176 kontor (Monkerud, 2008). For disse 176 kontorene er det slik at kommunene for de aller fleste kontorene (89 prosent) legger inn rusbehandling (jf. Lov om Sosiale Tjenester, kap. 6). Også boligvirkemidler (jf. lovens § 3-4 og 4-5) legges inn av de aller fleste kommuner (78 prosent). Over halvparten av kommunene legger også inn flyktningtjenesten (57 prosent) og gjeldsrådgivning (53 prosent). Tiltak rettet mot personer med psykiske problemer og barneverntjenesten er det ganske få kommuner som legger inn (henholdsvis 11 og 7 prosent).

Tabellen nedenfor viser hvilke kommunale tjenester som ytes ved henholdsvis pilotkontorene og de nye kontorene i 2008, hvilke som er lagt til og hvilke som er tatt ut etter at NAV-kontoret åpnet³. For pilotkontorene betyr dette endringer i løpet av en toårsperiode. For de nye kontorene betyr det endringer i løpet av ca tre-kvart år. Spørsmålet er besvart av lederne for NAV-kontorene. Derfor har vi data for 18 pilotkontor og 19 nye kontor.

Tabell 2 Antall NAV-kontor med ulike kommunale tjenester, samt hvorvidt tjenester er lagt til eller tatt ut av NAV-kontoret etter at kontoret er åpnet. Antall.

	Pilotkontor		Nye kontor			
	Antall kontor som har tjenesten	Lagt til	Tatt ut	Antall kontor som har tjenesten	Lagt til	Tatt ut
Barnevern	2			0		1
Tiltak for flyktninger	12	4		12	4	
Tiltak for rusmisbrukere	17	3		16	1	
Boligtiltak	12	1		14	4	
Psykiatritiltak	5	1	1	5		
Støttekontakt	7			3	1	
Individuell plan	14			13	2	
Gjeldsrådgivning	16			17	3	
Tiltakskonsulent	11			12	1	
Annet	6	1		6	2	

De fleste kontorene tilbyr tiltak for rusmisbrukere, gjeldsrådgivning, tiltak for flyktninger og boligtiltak. Slik sett er tjenestemønsteret i de kontorene som er undersøkt her, i tråd med det generelle mønsteret i de andre NAV-kontorene som er startet opp.

Vanlige tilbud er også tiltakskonsulent (arbeidstrening/kvalifiseringstiltak) og individuell plan. Disse tilbudene framkommer ikke i BIs kartlegging.

³ Kategoriene her bygger på den første medarbeiderundersøkelsen til pilotkontorene, utarbeidet av NAV NDU.

I undersøkelsen har vi også hatt anledning til å spørre etter om det har skjedd endringer i tjenestespekteret etter hvert som kontoret og kommunen gjør seg erfaringer. Vi har spurt om noen kommunale tjenester er lagt inn i eller tatt ut av NAV-kontoret etter at kontoret åpnet.

Svarene viser at det skjer endringer i NAV-kontorenes tjenestespekter etter at kontorene er åpnet. Tabellen viser at det er langt flere tjenester som er lagt inn i NAV-kontoret enn som er tatt ut. Tjenestene som legges inn, er de typene tjenester som mange kommuner allerede har lagt inn i NAV-kontoret, tiltak for rusmisbrukere og for flyktninger, gjeldsrådgivning og boligtiltak. Det ser altså ut til at en del kommuner som ikke la disse tjenestene inn med en gang NAV-kontoret åpnet, har valgt å legge dem inn senere.

Det kan virke litt forbausende at en det er lagt til flere tjenester i de nye kontorene enn i pilotkontorene. Sluttresultatene i de to kontorgruppene er imidlertid nokså likt. Det kan tyde på at kommunene som startet opp etter pilotene, var noe mer reserverte med å legge tjenester inn i NAV-kontorene, men at de relativt raskt fant grunnlag for å utvide tjenestespekteret.

3.3 Hvilke tjenester som legges og ikke legges inn i NAV-kontorene

Mens tabellen over gir en oversikt over tjenestespekteret, kan dybdestudien i de tre casekontorene/kommunene fortelle noe mer om hvilke kommunale tjenester som kobles sammen og skilles ad, og hvordan dette spiller inn i forhold til NAV-kontoret.

I det minste casekontoret ble alle kommunens sosiale tjenester lagt inn i NAV-kontoret. I tillegg til økonomisk sosialhjelp, innbar dette integrering av flyktninger og innvandrere, gjelds- og økonomiforvaltning, boliger for vanskeligstilte, rustiltak (innsøking til behandling, avrusing og til legemiddelasistert rehabilitering), samt en tiltakskonsulent. Bostøtte og Husbankens låneordninger ble og blir fortsatt administrert av kommunens Servicetorg.

I begge de to større casekontorene ble bare deler av de kommunale sosiale tjenestene lagt inn i NAV-kontoret. I det ene kontoret dreide det seg om kun arbeidet med økonomisk sosialhjelp. Både rusoppfølging og integrering av flyktninger ble igjen utenfor NAV-kontoret. Tilbud til mennesker med psykiske problemer var organisert utenfor sosialkontoret. Det har ikke skjedd endringer i tjenestespekteret etter at kontoret åpnet, men det er planlagt en evaluering der også dette skal vurderes.

I det andre kontoret ble "hele sosialkontoret" lagt inn i NAV-kontoret. "Hele sosialkontoret" innebar imidlertid ikke alle kommunens sosiale tjenester. Med etableringen av NAV-kontoret ble den tidligere enheten for sosiale tjenester delt opp. Enheten besto av sosialkontor, barnevern og psykiatritjeneste. Barnevern og psykiatritjeneste ble igjen utenfor NAV-kontoret. Barnevernet er senere blitt lagt inn en egen enhet for barn og familievern, som også omfatter blant annet helsestasjonstjeneste, helsestasjon for ungdom og tilbud for unge mødre. Psykiatritjenesten er blitt lagt inn i en helsetjenesteenhet som også omfatter blant annet legetjenester, ergo- og fysioterapitjenester. Psykiatritjenesten følger opp mennesker som har

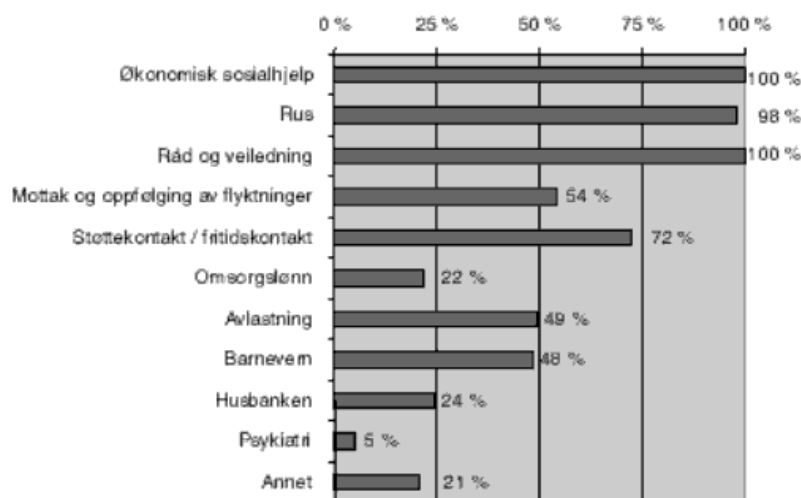
psykiske problemer, inkludert de med kombinert rus- og psykiatriproblematikk, og har også ansvar for oppfølging av de som er på legemiddelassistert rehabilitering (LAR).

I begge disse kommunene synes det altså som at den mer omfattende oppfølgingen av mennesker med rusproblemer eller psykiske problemer ikke blir lagt inn i NAV-kontoret, men i stedet koblet nærmere til de kommunale helsetjenestene.

Et spørsmål i forbindelse med NAV-reformen er om det skjer en ansvarsforskyvning som følge av reformen, om det at noen tjenester integreres, også innebærer at andre tjenester skyves ut. Det kan se ut til at tettere oppfølging av personer med psykiske problemer og/eller med rusproblemer flyttes fra sosialtjenestene og over i helsetjenestene. Det ser vi også i andre casekommuner (Alm Andreassen, 2008). Imidlertid er dette en utvikling som ikke bare har sammenheng med NAV-reformen, men også med reformer i helsetjenesten. Det er også en utvikling som dels har startet før NAV-kontoret ble etablert i kommunene.

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 NAV-proposisjonens kap. 7.5.4.⁴

Figur 1 Tjenesteområder i sosialkontorene. Andel kommuner (pst.) hvor tjenesteområdet er inkludert i sosialkontoret.



Kilde: Sosial- og helsedirektoratet

Figuren samstemmer ikke helt med de kategoriene tjenester som BI bruker i sin kartlegging eller med de kategoriene vi har brukt i denne undersøkelsen. Likevel kan figuren belyse den utviklingen NAV-reformen innebærer for de kommunale/sosiale tjenestene.

⁴ Det framgår ikke av proposisjonen hvilket årstall dataene er fra, men i.o.m at proposisjonen er fra 2004-05, må dataene være eldre enn dette.

Den tjenesten som kommunene er pålagt å legge inn i NAV-kontorene er altså den som alle sosialkontor hadde – økonomisk sosialhjelp, med tilhørende råd og veiledning. *Psykiatritjeneste* var det allerede før NAV-reformen kun få kommuner som hadde lagt inn i sosialkontoret. Her ser ikke NAV-reformen ut til å ha noen betydning for kommunenes organisatoriske valg.

Barnevern derimot var i nesten halvparten av kommunene lagt inn i sosialkontoret. Kun i få tilfeller legges barnevernet inn i NAV-kontoret. Det skjer altså en adskillelse mellom sosialtjeneste og barnevern. Kanskje skjer det i flere kommuner som i casekommunen over, at barnevernet i stedet kobles tettere til andre kommunale tjenester rettet mot barnefamilier, barn og ungdom?

Rustiltak var en tjeneste som lå i så godt som alle sosialkontorene. Fortsatt er rustiltak en vanlig tjeneste i NAV-kontorene, det viser både BI-kartleggingen og denne undersøkelsen. Imidlertid kan vi stille spørsmål om det vi ser tegn til, er at den mer omfattende oppfølgingen av mennesker med rusproblematikk legges utenfor NAV-kontorene, og inn i mer behandlingsorienterte tjenester.

3.4 Ledelse i NAV-kontorene

NAV-loven har åpnet for at de lokale NAV-kontorene kan ha en leder for både statlige og kommunale oppgaveområder, eller to ledere, en for statlig område og en for kommunalt oppgaveområde, dvs de sosiale tjenestene. Fra BIs kartlegging vet vi at de aller fleste kommunene (93 prosent) velger enhetlig administrativ og faglig ledelse, dvs. at lederen av det lokale kontoret har et overordnet administrativt ansvar og personalansvar for både de statlige og kommunalt ansatte ved kontoret og leder både de statlige og de kommunale delene av kontorets virksomhet. Enkelte av kommunene som velger en énledermodell spesifiserer også i avtalen hvorvidt lederen skal ansettes i kommune eller stat (37 prosent). Av disse sier de fleste at lederen skal ansettes i staten. BIs kartlegging registrerer ikke hvor lederne faktisk er ansatt.

Av de 18 lederne fra pilotkontorene som har besvart undersøkelsen, er 15 leder for et kontor med en enledermodell. Tilsvarende for de 19 lederne fra de nye kontorene, er 16. Todelt ledelsesmodell finnes i bydelskontorene. Det er tre bydelskontor i hvert av utvalgene.

Den første pilotstudien antydte at det var en viss forskjell i medarbeidernes vurderinger av NAV-kontorene involvering og integrasjon, avhengig av hva slags ledermodell kontoret hadde. Også andre forhold kunne imidlertid ligge bak denne forskjellen, f.eks at toledermodell først og fremst fantes i bydelskontor. Vi mente at det derfor var viktig å følge opp og kartlegge om det fortsatt er forskjeller mellom kontor med enledermodell versus kontor med toledermodell.

I det totale utvalget av pilotkontor og nye kontor har vi nå til sammen seks bydelskontor med toledermodell. Ingen andre enn bydelskontor har toledermodell. Det er derfor enda vanskeligere å si om eventuelle forskjeller skyldes ledermodell. Forskjellene kan f.eks også skyldes

at det er forskjeller mellom bydelskontor og ordinære kommunekontor, altså at det spiller inn at det finnes en sentral ledelse i kommunen på nivået over bydelene. Forskjellene kan også skyldes at toledermønstre finnes i storbyer, de kan dreie seg om at det finnes noen særlige typer storbyproblematikk. Fordi det er vanskelig å skille ut ledermodell som selvstendig faktor, velger vi å ikke analysere forskjeller etter ledermodell.

I pilotkontorene er 14 av de 18 lederne ansatt i staten og fire i kommunen. I de nye kontorene er 12 av de 19 lederne ansatt i staten og sju ansatt i kommunen. Flere av de nye kontorene enn av pilotkontorene, har altså lederen ansatt i kommunen. Dette behøver ikke fortelle om noen utvikling, men kan være en tilfeldig variasjon.

Tabellen nedenfor viser fordelingen av mellomledere med personalansvar i NAV-kontorene i undersøkelsen.

Tabell 3 NAV-kontor etter hvor mange mellomledere kontorene har. Antall.

Hvor mange mellomledere med personalansvar er det ved ditt NAV kontor?	Pilotkontor	Nye kontor	Total
0	5	3	8
1-2	7	11	18
3-4	4	3	7
5-6	1	1	2
Flere enn 6	1	1	2
Total	18	19	37

Blant de nye kontorene, sammenlignet med pilotkontorene, er det altså noen færre som ikke har mellomledere og noen flere som har en eller to mellomledere. Samtidig viste svarene fra lederne at det var litt færre helt små kontor i utvalget av nye kontor. Det kan reise et spørsmål om man satser noe mer på ledelsesressurser i de nye kontorene.

Fra pilotkontorene har vi svar fra 29 mellomledere med personalansvar og 29 fagansvarlige/koordinatorer uten fagansvar. Fra de nye kontorene har vi svar fra 21 mellomledere med personalansvar og 26 fagansvarlige/koordinatorer uten personalansvar. (Se tabellen i neste avsnitt). Vi har sett på fordelingen av disse på små kontor med under 40 ansatte og store kontor med 40 eller flere ansatte (ikke vist i tabell). Mellomledere med personalansvar finnes først og fremst i store kontor, mens funksjoner som fagansvarlig/koordinator finnes i større utstrekning også i de mindre kontorene. Det kan fortelle at i små kontor holdes personalansvaret samlet hos lederen, mens ledelsesressursene styrkes ved bruk av fagansvarlige/fagkoordinatorer. Videre kan det fortelle at i store kontor der ledere og mellomledere blir generalister med almen lederkompetanse mer enn de blir fagledere, så styrkes den faglige ledelsen gjennom egne fagansvarlige. Casestudiene viser at fagansvarlige kan finnes både for de gamle fagområdene og for fagområder som går på tvers av tidligere etatsgrenser.

3.5 Roller og oppgaver i NAV-kontorene

Her skal vi tegne et oversiktsbilde over rolle- og oppgavefordelingen i NAV-kontorene. Vi kommer nærmere tilbake til temaet i kapitlet om organisering og integrasjon i NAV-kontorene.

”Mottak” og ”oppfølging” henspiller på en vanlig organisatorisk inndeling i NAV-kontorene, i en enhet/avdeling som rommer publikumsmottaket og avklaring av brukernes behov, og også gjerne bistand til personer med mer avgrensede og kortvarige behov, og en, eventuelt flere, oppfølgingsavdelinger/enheter som yter bistand til personer med langvarige og omfattende behov.

Tabell 4 Rollefordelingen i NAV-kontorene i undersøkelsen. Antall som har ulike roller.⁵

Hva er din rolle i NAV – kontoret?	Nye kontor	Pilotkontor	Total
Veileder mottak	52	52	104
Veileder oppfølging	146	154	300
Veileder mottak og oppfølging	58	48	106
Saksbehandler forvaltning	18	7	25
Leder for NAV-kontoret	19	18	37
Mellomleder med personalansvar	21	29	50
Fagansvarlig/koordinator uten personalansvar	26	29	55
Merkantilt	36	20	56
Annet, spesifiser her	49	52	101
Totalt	425	410	835

Tabellen viser at mønsteret i rollefordelingen i NAV-kontorene er nokså likt mellom pilotkontorene og de nye kontorene. Oppfølgingsavdelingene/-enhetene, dvs de som har ansvar for oppfølging av personer med langvarig og mer omfattende behov, har den største gruppen medarbeidere i NAV-kontorene. Mottaksavdelingene har om lag en tredjedel av antallet medarbeidere i oppfølgingsavdelingene.

Kategorien ”annet” rommer blant annet gjeldsrådgivning, oppgaver knyttet til flyktning-tjenesten og til rusoppfølging. Vi kan anta at i kontor der medarbeiderne betegner seg med slike roller, og ikke som veileder oppfølging, betyr det at disse oppgavene i liten grad er integrert i en tverrfaglig organisering.

Kategorien ”annet” rommer også noen som forteller at de har mer generalist-oppgaver/oppgaver i flere av kategorien, noen som forteller om bestemte prosjektoppgaver, samt ulike funksjoner som bare en medarbeider beskriver å ha.

⁵ Svaralternativene er en nedkortet versjon av et lignende spørsmål i den første pilotundersøkelsen.

Hvilke fagområder som er medarbeidernes hovedarbeidsområder og hvor stor prosentandel av de ansatte som er involvert i de ulike arbeidsområdene framkommer i tabellen nedenfor. Her var det mulig å krysse for flere svaralternativer.

Tabell 5 Andel medarbeidere som har ulike hovedarbeidsområder. Flere svar mulig. Prosent.

Innenfor hvilke fagområder ligger hovedarbeidsområdene dine?	Pilot 2008	Nye kontor 2008
Alle tjenesteområder	24	24
Arbeidsgiverkontakt	17	15
Sykemeldingsoppfølging	22	19
Oppfølging av yrkeshemmede	19	18
Aktivering av uføre	6	7
Oppfølging av enslige forsørgere	3	6
Oppfølging av langtidsmottakere av sosialhjelp	18	14
Tiltak for rusmisbrukere	8	9
Boligtiltak	4	4
Psykiatritiltak	4	3
Barnevern	1	0
Tiltak for flyktninger	6	7
Kvalifiseringsprogrammet	16	9
Forvaltning og utbetaling	7	11
Merkantilt	9	11
Administrasjon og ledelse	9	8
Annet	24	21

Vi ser at fordelingen på de ulike oppgaveområdene er ganske lik mellom pilotkontorene og de nye kontorene. Unntaket er andelen som har Kvalifiseringsprogrammet som hovedarbeidsområde. En større andel i pilotkontorene har dette arbeidsområdet. Det har sammenheng med at Kvalifiseringsprogrammet trappes opp i takt med utbyggingen av NAV-kontorene. Pilotkontorene fikk Kvalifiseringsprogrammet først. Noen flere i nye kontor arbeider med forvaltning og utbetaling. Det kan ha sammenheng med at færre oppgaver er trukket ut til forvaltningsenheter fra de nye kontorene.

De store arbeidsområdene som mange jobber med er arbeidsgiverkontakt, sykemeldingsoppfølging, oppfølging av yrkeshemmede og langtidsmottakere av sosialhjelp. Omtrent en fjerdedel jobber innenfor alle tjenesteområdene i NAV-kontoret.

Kategorien ”annet” rommer blant annet arbeid overfor arbeidssøkere/ledige, gjeldsrådgivning, frikort og helserefusjoner, barnevern og boligtiltak, men også noen som ser ut til å ha resepsjons- og sentralbordfunksjoner.

3.6 Medarbeidersammensetning etter tidligere bakgrunn

I den første pilotundersøkelsen, fra 2007, var ansatte med bakgrunn fra trygdeetaten den største ansattegruppen i NAV-kontorene. Tabellen nedenfor viser fordelingen etter de ansattes bakgrunn i 2008.

Tabell 6 Ansatte i NAV-kontorene etter tidligere etatstilknytning. Prosent

Hvilken av de tre etatene var din arbeidsplass da NAV-kontoret ble etablert?	Pilotkontor	Nye kontor
Aetat	24	27
Trygdeetaten	24	28
Kommunal etat/sosialtjeneste	30	32
Ansatt etter at NAV-kontoret ble etablert	22	14
Total (N)	397	412

Medarbeidere som er kommet fra kommunenes sosialtjeneste er altså den største ansattegruppen høsten 2008, både i pilotkontorene og i nye kontor. Deretter kommer tidligere aetat og trygdeetaten med omtrent like mange. Nedgangen i andel ansatte med bakgrunn fra trygdeetaten skyldes etableringen av forvaltningsenheter og at trygdefaglige medarbeidere er trukket ut av lokalkontorene og over i forvaltningsenhetene.

Etter hvert får NAV-kontorene også en stor gruppe nyansatte, som er kommet etter sammen slåingen til et felles NAV-kontor. I pilotkontorene er de fire gruppene nesten like store.

I løpet av en toårsperiode er litt over 20 % av medarbeiderne i pilotkontorene nyansatte, dvs ansatt etter at NAV-kontoret ble etablert. Nyansettelser kan være en indikasjon på turnover, altså at medarbeidere som har sluttet, er blitt erstattet av nye. Men andre forhold kan også spille inn. NAV-kontorene som ble etablert før forvaltningsenhetene har mistet stillingsressurser (årsverk) til forvaltningsenhetene; noen har også tapt stillingsressurser til nabo-kontor som ikke tidligere hadde arbeidskontor i kommunen. Dette kan bety at flere stillinger (medarbeidere) er borte enn det er nyansatte. På den andre siden synes det å være en viss fleksibilitet i de statlige budsjettene slik at noe drift kan omdisponeres til stillinger. Det fortelles også fra casekontorene om en viss bruk av midlertidige stillinger gjennom arbeids tiltak (praksisplasser, utprøving), og om en viss tilførsel av ekstra ressurser for å ta unna restanser. Dette siste tilsier flere nyansettelser enn bare de som kommer til erstatning for personer som slutter. Vi skal se nærmere på opplevelse av sykefravær og turnover i neste kapittel.

3.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi tatt fram en del bakgrunnsinformasjon om trekk ved NAV-kontorene i undersøkelsen slik de så ut høsten 2008. Vi har sett at:

Når det gjelder tjenestespekteret i NAV-kontoret er det slik at de fleste NAV-kontorene tilbyr tiltak for rusmisbrukere, gjeldsrådgivning, tiltak for flyktninger og boligtiltak, og at tjenestemønsteret dermed i tråd med det generelle mønsteret i de andre NAV-kontorene som er startet opp. Hvis vi sammenligner tjenestespekteret i NAV-kontorene med tjenestespekteret i de tidligere sosialkontorene ser vi at NAV-reformen medfører et skille mellom sosialtjenester og barnevern (som sjelden legges inn i NAV-kontoret), og vi kan reise spørsmål på bakgrunn av casestudiene om omfattende oppfølging og bistand til mennesker med rusproblemer i større grad blir lagt utenfor NAV-kontoret.

Når det gjelder enleder- eller toledersmodell er det bare i bydelskontorene i utvalgene at det brukes en todelt ledelsesmodell. Vi undersøker derfor ikke om det er forskjeller etter ledermodell når det gjelder NAV-kontorenes situasjon eller medarbeidernes vurderinger. Eventuelle forskjeller mellom NAV-kontor som har enleder- versus toledersmodell kan like gjerne skyldes bydelsstruktur eller storbyproblematikk.

Når gjelder rollefordelingen i NAV-kontorene er det oppfølgingsavdelingene/-enhetene, dvs de som har ansvar for oppfølging av personer med langvarig og mer omfattende behov, som har den største gruppen medarbeidere i NAV-kontorene. Mottaksavdelingene har om lag en tredjedel av antallet medarbeidere i oppfølgingsavdelingene. De store arbeidsområdene som mange av medarbeiderne i NAV-kontorene jobber med, er arbeidsgiverkontakt, sykemeldingsoppfølging, oppfølging av yrkeshemmede og av langtidsmottakere av sosialhjelp. Dette da også de gruppene som NAV-proposisjonen signaliserer at lokalkontorene skal prioritere, de med sammensatte behov og de som trenger bistand for å komme i arbeid og aktivitet.

Omlag en fjerdedel av medarbeiderne jobber innenfor alle tjenestoområdene i NAV-kontoret.

Når det gjelder sammensetningen av medarbeidere etter tidligere etatsbakgrunn, er det høsten 2008 de som er kommet fra kommunenes sosialtjeneste som er den største ansattegruppen, både i pilot og i nye kontor. Deretter kommer tidligere aetat og trygdeetaten med omtrent like mange. Nedgangen i andel ansatte med bakgrunn fra trygdeetaten skyldes etableringen av forvaltningsenheter og at trygdefaglige medarbeidere er trukket ut av lokalkontorene og over i forvaltningsenhetene.

I pilotkontorene er gruppen nyansatte etter sammenslåingen til et felles NAV-kontor omtrent like stor som de andre gruppene medarbeidere. To år etter sammenslåing til et felles NAV-kontor er altså bortimot en firedel av medarbeiderne kommet til kontoret utenfra.

4

ORGANISERING OG GRAD AV INTEGRASJON

Casestudiene i den første pilotanalysen antydte at organisatorisk integrasjon på nivåene under kontorets øverste ledelse kunne være like betydningsfullt som ledermodell for virksomheten i kontoret og for samarbeidet rundt brukernes saker. I dette kapitlet skal vi se nærmere på NAV-kontorenes organisatoriske valg. Kapitlet bygger videre på en kartlegging av organisatoriske dimensjoner som lokale NAV-kontor kan beskrives langs, gjort tidligere i NAV-evalueringen (Alm Andreassen, 2008).

NAV-proposisjonen gir de lokale NAV-kontorene handlefrihet. Likevel har lokale NAV-kontor opplevelser av at det er føringer fra overordnede myndigheter når det gjelder organisasjonsløsninger i kontorene (Alm Andreassen, 2008).

En føring dreier seg om å organisere kontoret i en deling mellom Mottak og Oppfølging. En annen dreier seg om å organisere publikumsmottaket som et fellesmottak, ikke som et mottak som siler brukerne til hver av de tre tidligere etatene. Dette betyr at medarbeiderne som betjener mottaket må ha en oversikt over hele tjenestespekteret i NAV-kontoret. En tredje føring er en fortolkning av 'samordning' som nedbygging av tidligere etatsgrenser og overbygging av tidligere arbeidsdeling mellom etatene. Dette kan skje gjennom organisering i tverrfaglige/tverretatlige team eller enheter. Det kan også gjøres gjennom oppgaveomfordeling over de tidligere etatsgrensene.

Selv om NAV-kontorene opplever føringer, ser det likevel ut til å være lokalt handlingsrom. Det viser den organisatoriske variasjonen som finnes mellom de lokale NAV-kontorene (Alm Andreassen, 2008). 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, mens oppgaveomfordeling betyr at medarbeiderne utvider sine arbeidsområder.

4.1 Trekk ved organiseringen i NAV-kontorene høsten 2008

Lederne i NAV-kontorene har rapportert om organiseringen på følgende områder:

- Deling i avdeling/enhet for Mottak og avdeling/enhet for Oppfølging
- Organisering i tverrfaglige/tverretatlige team: om avdelinger og enheter i NAV-kontoret er sammensatt på tvers av fagområder og de tidligere etatenes arbeidsområder

- Fordeling av saker/brukere etter fødselsdato: en fordeling av oppgaver mellom de ansatte etter hvilke dato i måneden brukeren har fødselsdag. Medarbeiderne får dermed ansvar for et spenn av datoer, f.eks fra 1 til 9, og spennet bestemmes av kontorets størrelse og størrelsen på brukergruppen
- Bredden av tjenestespekter medarbeiderne skal dekke: i hvor stor grad hver enkelt medarbeider skal dekke hele tjenestespekteret – både det statlige og det kommunale, oppgavene både fra trygdeetaten, aetat og sosialtjenesten. Med uttrykket ”skal dekke” henspiller spørsmålsstillingen mer på hva som er tekningen i kontoret/hos lederen enn på hva som er en dekkende beskrivelse av den faktiske situasjonen på NAV-kontoret på undersøkelsestidspunktet.

Lederne er spurt om i hvilken grad beskrivelsene på disse dimensjonene er dekkende for organiseringen i deres NAV-kontor. Tabellen nedenfor viser svarene. Blant pilotkontorene er det to ledere som ikke har svart/vært usikre på spørsmålet om oppdeling i mottak og oppfølging, og en leder som ikke har svart på om medarbeiderne skal dekke hele tjenestespekteret. I de nye kontorene er det en ubesvart på hvert av disse to spørsmålene. Dette framkommer ikke av tabellen på annen måte enn at svarene ikke summerer seg opp til totaltallet.

Tabell 7 Organisering av NAV-kontoret. Antall.

	Pilotkontor (N=18)		
	I stor grad	I noen grad	I liten grad
Kontoret er delt opp i mottak og oppfølging	12	4	0
Kontoret er organisert i tverrfaglige/tverretatlige team	12	4	2
Brukere/saker fordeles etter fødselsdato	12	5	1
Alle medarbeidere ved kontoret skal dekke hele tjenestespekteret	3	9	5
	Nye kontor (N=19)		
	I stor grad	I noen grad	I liten grad
Kontoret er delt opp i mottak og oppfølging	16	2	0
Kontoret er organisert i tverrfaglige/tverretatlige team	10	8	0
Brukere/saker fordeles etter fødselsdato	10	8	1
Alle medarbeidere ved kontoret skal dekke hele tjenestespekteret	2	8	8

De fleste pilotkontorene og de nye kontorene har i stor grad delt opp kontorene i mottak og oppfølging. Det kan se ut til at de nye kontorene gjør det i enda større grad enn pilotkontorene har gjort, men det behøver ikke være en systematisk forskjell. Føringer om å dele kontoret i mottak og oppfølging synes å ha hatt ganske stor betydning for NAV-kontorene.

Flertallet av kontorene, både blant pilotene og blant de nye kontorene er i stor grad organisert i tverrfaglige/tverretatlige team, og flertallet bruker i stor grad fødselsdato som fordelingsprinsipp. Fødselsdato som fordelingsprinsipp er ikke nytt i etatene; både tidligere trygdeetat og sosialtjenesten har brukt datofordeling av klientene. Prinsippet skal sikre en balansert fordeling av arbeidsbelastningen mellom medarbeiderne, ettersom klientene fordeler seg noenlunde jevnt over månedens dager. Prinsippet lar seg forene med andre inndelingsprinsipp.

Når det gjelder hvorvidt medarbeiderne ved NAV-kontoret skal dekke hele tjenestespekteret, så synes dette bare i noen grad å være et mål for flertallet av NAV-kontorene. I de nye kontorene er det like mange som mener at dette bare i liten grad er dekkende for sitt NAV-kontor. Blant pilotkontorene er det færre enn blant de nye kontorene som mener at det ”i liten grad” er slik at alle medarbeiderne på kontoret skal dekke hele tjenestespekteret, 5 pilotkontor mot 8 i de nye kontorene. Det kan antyde en utvikling der flere dekker bredere tjenestespekter etter hvert som kontoret har eksistert i flere år.

Vi har også spurt medarbeiderne hva de mener om hvorvidt kontoret bør ha omfattende oppgavedeling på tvers av de tidligere etatenes arbeidsområder. Svarene vises i tabellen nedenfor.

Tabell 8 Medarbeidernes syn på hvorvidt NAV-kontoret bør ha oppgavedeling på tvers av de tidligere etatenes arbeidsområder. Pilotkontor og nye kontor. Prosent.

NAV-kontoret bør ha omfattende oppgavedeling på tvers av etatenes tidligere arbeidsområder	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig
Pilotkontor (N=408)	34	36	14	12	4
Nye kontor (N=421)	26	38	15	16	6

Tabellen viser at flertallet av medarbeiderne i NAV-kontorene er helt eller delvis enige i at det bør skje en oppgavedeling på tvers av tidligere etatsgrenser. Det gjelder både i pilotkontorene, der 70% er enige, og i de nye kontorene der 64 % er enige. Det er likevel noe færre i de nye kontorene som er enige i oppgavedeling på tvers. Igjen kan dette reise spørsmål om det vi ser i pilotkontorene er en utvikling over tid.⁶

4.2 Størrelsens betydning for organisatoriske valg

Den første pilotundersøkelsen pekte på at kontorstørrelse hadde betydning for hvor positivt medarbeidere og ledere vurderte ulike sider ved NAV-kontoret. Det er dermed grunn til å se på om størrelse på kontoret (antall medarbeidere) også har betydning for de organisatoriske valgene kontorene gjør. Kan det være slik at noe av forskjellene i vurderinger henger sammen med at det er ulike organisasjonsmodeller som vurderes? Vi skal se litt på om det er systematiske forskjeller etter kontorstørrelse i forhold til dimensjonene beskrevet over.

⁶ Disse spørsmålene fantes ikke i den første pilotundersøkelsen. Derfor har vi ikke mulighet til å undersøke kontorenes utvikling over tid.

Det kan være rimelig å anta at grensene mellom mottak og oppfølging ikke blir så tydelig i de minste kontorene, altså at medarbeiderne her i større grad går på tvers. I så fall skulle dette være mest framtreddende i de nye kontorene. Det er blant de nye kontorene at det, i følge lederne, er flest kontor med under 10 ansatte (se oversiktskapitlet). Likevel er det blant de nye kontorene at de fleste rapporterer at det i stor grad er dekkende at kontoret er delt i mottak og oppfølging. Dette skulle tyde på at størrelse ikke nødvendigvis påvirker delingen. Et blikk på svarfordelingen etter kontorstørrelse (antall medarbeidere) viser at de som i stor grad deler i mottak og oppfølging sprer seg utover hele størrelsesspekteret, mens de som bare anvender dette i noen grad plasserer seg i de helt store eller i de mindre kontorene. Tabellen er ikke tatt med. Utvalget er lite, men svarene peker i retning av at det ikke er sterke systematiske forskjeller.

Casestudiene peker på at grensene mellom mottak og oppfølging ikke blir de samme i små som i store kontor. Mottaket blir mer en resepsjon, og oppfølging blir både korttids- og langtidsoppfølging. Svarene i denne undersøkelsen kan støtte dette inntrykket: det kan se ut til at det ikke er bruken av delingen mottak – oppfølging som varierer etter størrelse, men eventuelt innholdet i mottaket.

Når det gjelder organisering i tverrfaglige team eller bruk av fødselsdato som fordelingsprinsipp ser det ikke ut til å være variasjon etter størrelse (ikke vist i tabell).

Når det gjelder hvorvidt medarbeiderne skal dekke hele tjenestespekteret, så er det bare i tre mindre kontor (som alle har færre enn 30 ansatte) at dette, etter leders mening, i stor grad er dekkende (ikke vist i tabell). Det kan antyde at størrelse har en viss betydning. På den andre siden er det også mange mindre kontor som bare i noen grad mener dette er dekkende.

Undersøkelsen har også et annet spørsmål som den samme tematikken – i hvor stor grad medarbeiderne har utvidet sine arbeidsområder. Alle medarbeiderne i NAV-kontorene har fått spørsmål om hva som er deres hovedarbeidsområde (se oversiktskapitlet). Et svaralternativ var ”Jobber med alle tjenesteområder”. Her er det mulig å ta ut kun de som har svart at de jobber med alle tjenesteområder og se hvordan de fordeler seg etter kontorstørrelse. Tabellen nedenfor viser fordelingen.

Tabell 9 Andel som jobber med alle tjenesteområder, sett i forhold til kontorets størrelse. Prosent.

	0-19 ansatte	20-39 ansatte	40-59 ansatte	60 eller flere	Totalt (N)
Pilotkontorene	16	39	27	16	410
Nye kontor	30	25	27	21	425

Forskjellene etter kontorstørrelse er signifikante bare for pilotkontorene.

Det ser ikke ut som om det er noen vesentlig flere som jobber med alle tjenesteområdene ved de små enn de store kontorene. I den grad det er forskjeller er det i pilotkontorene, og det er i de mellomstore kontorene (20-39 ansatte) at flest jobber med alle tjenesteområder. Kontor-

størrelse ser altså ikke ut til å ha avgjørende betydning for NAV-kontorenes valg når det gjelder hvorvidt medarbeiderne skal dekke hele tjenestespekteret i NAV-kontoret.

4.3 Variasjoner i organisatorisk samordning – forskjell på mottak og oppfølging?

I følge NAV-proposisjonen betyr helhetlig tjenesteyting overfor brukerne en organisatorisk samling av ansvaret for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne, og et lokalt arbeids- og velferdskontor som skal 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. Som nevnt over er dette særlig aktuelt i NAV-kontorenes mottak når det skal fungere som et fellesmottak for alle henvendelser. Dette betyr at medarbeiderne som betjener mottaket må ha en viss oversikt over hele tjenestespekteret i NAV-kontoret. Casestudiene i NAV-evalueringen tyder på at det var i mottaket omstillingen var størst, mens oppfølgingsenhetene/avdelingene i større grad kunne videreføre den tidligere arbeidsdelingen mellom etatene.

Vi skal her se på om medarbeiderne i mottakene i større grad enn medarbeidere i oppfølgingsavdelinger/enheter har fått nye oppgaver etter etableringen av NAV-kontoret. Vi ser her kun på medarbeiderne som har svart at de er veileder i mottak eller i oppfølging (se alle svarmulighetene i bakgrunnskapitlet).

Tabell 10 Andel medarbeidere i Mottak og i Oppfølging som har fått nye arbeidsoppgaver etter etableringen av NAV-kontoret. Pilotkontor og nye kontor. Prosent.

	Veileder mottak	Veileder oppfølging
Pilotkontor	75	70
Nye kontor	82	69

Tabellen viser at medarbeidere i mottak i større grad enn medarbeidere i oppfølging har fått nye arbeidsoppgaver. Resultatene er ikke signifikante for forskjellene i pilotkontorene. At det er forskjeller i de nye kontorene, men ikke i pilotkontorene, kan antyde en utvikling over tid. At det er færre i pilotkontorene enn i de nye kontorene som har fått nye arbeidsoppgaver etter etableringen av NAV-kontoret, kan ha sammenheng med at i pilotkontorene er det flere som er ansatt etter at NAV-kontoret ble etablert.

Tabellene viser at også flertallet av medarbeiderne i oppfølgingsavdelingene/enhetene har fått nye oppgaver. Det kan tyde på at det skjer en viss oppgaveomfordeling, men vi kan ikke utelukke at det også kan være andre typer nye oppgave medarbeiderne har fått, enn oppgaver fra de andre etatenes arbeidsområder.

4.4 Variasjoner i organisatorisk samordning – samarbeid eller oppgaveomfordeling?

I kartleggingen av NAV-kontorenes organisatoriske valg (Alm Andreassen, 2008) ble det beskrevet at 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*.

I en tverrfaglig samarbeidsmodell foregår samordningen mer gjennom samhandling, enn gjennom oppgaveomfordeling på tvers av tidligere etatsgrenser. Fagene er opprettholdt, men mulighetene for å integrere flere fag- og løsningsforståelser i oppgaveløsningen er blitt bedre ved at oppgaveområdene er samorganisert.

I en radikal generalistmodell er tanken er at brukerne skal møte *en* saksbehandler som sitter på *alle* virkemidlene. Når medarbeiderne jobber f.eks med både attføring, rehabilitering og sosialstøtte er det ikke samme behov for koordinering med andre. Isteden kan den enkelte medarbeider utløse alle de tiltakene som er relevant i den enkelte brukers situasjon.

Vi så i oversiktskapitlet at om lag en av fire medarbeidere i NAV-kontorene jobber med alle tjenesteområder. Videre så vi ovenfor at i tre pilotkontor og to nye kontor mente lederne at utsagnet ”Alle medarbeidere på kontoret skal dekke hele tjenestespekteret” var dekkende for kontoret. Vi har videre spørsmål om hvorvidt brukerne må bytte veileder dersom de skal skifte ytelse eller tjeneste. Også dette er en indikasjon på hvor bredt tjenestespekter medarbeiderne i NAV-kontoret må beherske. Tabellen nedenfor viser kontorledernes svar på dette spørsmålet.

Tabell 11 Hvorvidt brukerne må bytte veileder dersom de skal skifte ytelse eller tjeneste. Ledernes svar. Antall

Må brukere bytte veileder (kontaktperson/saksbehandler) dersom han eller hun skal skifte ytelse eller tjeneste?	Pilotkontor	Nye kontor
Aldri/sjelden	7	6
Av og til	10	12
Ofte	1	1
Total (N)	18	19

Av tabellen kan vi se at et flertall, nærmere bestemt 10 av pilotkontorene og 12 av de nye kontorene oppgir at brukerne ”av og til” må bytte kontaktperson dersom de skal skifte ytelse eller tjeneste. 7 av pilotkontorene og 6 av de nye kontorene oppgir at dette ”aldri eller sjelden” er tilfelle.

Vi kan se dette spørsmålet i sammenheng med spørsmålet om medarbeiderne skal dekke hele tjenestespekteret. Det var to av de nye kontorene som oppga at alle medarbeiderne ved kon-

toret i stor grad skulle dekke hele tjenestespekteret. Lederne ved disse kontorene oppga at brukerne aldri eller sjelden måtte bytte veileder. Begge var små kontor.

Det var tre av pilotkontorene som oppga at alle medarbeiderne ved kontoret i stor grad skulle dekke hele tjenestespekteret. Lederne ved disse kontorene oppga også at brukerne aldri eller sjelden måtte bytte veileder. Dette var også små kontor.

Vi ser imidlertid av tabellen over at det er flere kontor, enn disse to nye og tre pilotkontorene, som oppgir at brukerne sjelden eller aldri må bytte veileder selv om de skifter ytelse eller tjeneste. Dette kan bety at kontinuitet for brukerne ikke nødvendigvis er avhengig av at medarbeiderne i NAV-kontoret dekker hele tjenestespekteret. Det kan dreie seg om at medarbeideren som følger den enkelte bruker (brukerens kontaktperson) henter inn andre medarbeidere/andre medarbeideres kompetanse dersom nye ytelser eller tjenester blir aktuelle, men at kontaktpersonen fortsetter å være den medarbeideren som har hovedansvaret for å følge opp brukeren. Dette kan kanskje være en modell som praktiseres i kontor som organiserer medarbeiderne i tverrfaglige/tverretatlige team.

Hvis det er riktig å betrakte skillet mellom en tverrfaglig samarbeidsmodell og en radikal generalistmodell som ytterpunkter på en skala, kunne en kanskje vente at kontorene velger *enten* å organisere kontoret i tverrfaglige team *eller* å legge opp til at alle medarbeiderne skal dekke hele tjenestespekteret. Vi skal se om det er tilfelle. I tabellene nedenfor er ubesvart og usikre utelatt.

Tabell 12 Samvariasjon mellom teamorganisering og bredt tjenestespekter hos den enkelte medarbeider. Pilotkontorene. Antall. Ledernes svar.

Pilotkontorene		Alle medarbeiderne på kontoret skal dekke hele tjenestespekteret		
Kontoret er		I stor grad	I noen grad	I liten grad
organisert i tverr-	I stor grad	2	6	3
faglige/tverr-	I noen grad	0	3	1
etatlige team	I liten grad	1	0	0

Tabell 13 Samvariasjon mellom teamorganisering og bredt tjenestespekter hos den enkelte medarbeider. Nye kontor. Antall. Ledernes svar

Nye kontor		Alle medarbeiderne på kontoret skal dekke hele tjenestespekteret		
Kontoret er		I stor grad	I noen grad	I liten grad
organisert i tverr-	I stor grad	1	5	3
faglige/tverr-	I noen grad	1	2	5
etatlige team	I liten grad	0	0	0

Kun i tre av de nye kontorene skal medarbeiderne ved kontoret ”i liten grad” dekke hele tjenestespekteret, men er ”i stor grad” organisert i tverrfaglige/tverretatlige team. Det er altså kun disse tre av de nye kontorene som kan passe i tenkningen om at tverrfaglige team og bredt tjenestespekter er gjensidig utelukkende organiseringsvalg. Vi kan beskrive at disse kontorene har satsset på tverrfaglige team framfor at den enkelte medarbeider skal dekke et bredt tjenestespekter.

I en stor andel av de nye kontorene skal alle medarbeiderne på kontoret kun ”i liten grad” dekke hele tjenestespekteret, samtidig som de kun ”i noen grad” er organisert i tverrfaglige/tverretatlige team. Det gjelder 5 kontor. Vi kan reise spørsmål om dette er kontor som i stor grad har beholdt arbeidsdelingen fra de tidligere etatene, enten som en varig eller som en foreløpig organiseringsmodell. De nye kontorene i denne undersøkelsen hadde vært i virksomhet som felles NAV-kontor i omlag trekvart år da denne undersøkelsen ble gjennomført. Det kan tenkes at kontorene har valgt en langsam endringsstrategi, slik casestudiene har vist at noen gjør (Klemsdal, 2008).

En annen stor andel av de nye kontorene har enten en organisering der alle medarbeiderne ”i noen grad” skal dekke hele tjenestespekteret og hvor kontoret ”i stor grad” eller ”i noen grad” er organisert i tverrfaglige/tverretatlige team. Det gjelder henholdsvis 5 og 2 kontor. Her kombineres altså utvidet tjenestespekter med tverrfaglig organisering.

Også for pilotkontorene (to år etter oppstart) er det kun i tre av kontorene at medarbeiderne ved kontoret ”i liten grad” skal dekke hele tjenestespekteret, men der kontoret ”i stor grad” er organisert i tverrfaglige/tverretatlige team. I den motsatte enden er det ett pilotkontor som ”i liten grad” bruker tverrfaglig organisering og ”i stor grad” mener at alle medarbeiderne skal dekke hele tjenestespekteret. Disse fire kontorene representerer altså enten-eller modellen for organisering.

I pilotkontorene er det 6 kontor hvor alle medarbeidere på kontoret ”i noen grad” skal dekke hele tjenestespekteret samtidig som kontoret ”i stor grad” er organisert i tverrfaglige/tverretatlige team, og ytterligere 3 kontor som har svart ”i noen grad” på begge spørsmålene. Også blant pilotkontorene er altså den mest vanlige modellen å kombinere utvidet tjenestespekter med tverrfaglig organisering.

Bare i ett pilotkontor skal alle medarbeiderne på kontoret kun ”i liten grad” dekke hele tjenestespekteret, samtidig som de kun ”i noen grad” er organisert i tverrfaglige/tverretatlige team. Her skiller pilotkontorene seg fra de nye kontorene der 5 ledere har svart dette. Etersom pilotkontorene har vært i virksomhet i et år lenger enn de nye kontorene, kan dette støtte opp under at en langsam endringsstrategi kan være i bruk i noen kontor.

4.5 Oppsummering

Lederne i 3 pilotkontor og i 2 nye kontor mener at medarbeiderne ”i stor grad” skal dekke hele tjenestespekteret, mens lederne i 5 pilotkontor og 8 i de nye kontorene mener med-

arbeiderne ”i liten grad” skal dekke hele tjenestespekteret. Selv om forskjellene er små, kan det se ut til at pilotkontorene i noe større grad enn de nye kontorene har gjennomført oppgaveomfordeling slik at medarbeiderne dekker et bredere tjenestespekter. Det kan være at pilotkontorene startet ut med mer omfattende organisatorisk integrering enn de nye kontorene har gjort, men det kan også antyde en utvikling over tid i retning av mer integrert oppgaveløsning.

En gjennomgang etter kontorstørrelse viser ikke noen entydig tendens i retning av at små kontor i større grad tvinges til å velge en at de enkelte medarbeiderne skal dekke et bredt tjenestespekter, mens store kontor har mulighet til å opprettholde spesialisering og velge tverrfaglig organisering i stedet. Det var likevel slik at lederne tre av pilotkontorene og to av de nye kontorene som oppga at alle medarbeiderne ved kontoret i stor grad skulle dekke hele tjenestespekteret, også sa at brukerne aldri eller sjelden måtte bytte veileder. Dette var alle små kontor.

5

SITUASJONEN FOR MEDARBEIDERNE

I dette kapitlet skal vi beskrive situasjonen for medarbeiderne på NAV-kontorene slik den ble rapportert både fra pilotkontorene og fra de nye kontorene i undersøkelsen høsten 2008. Vi ser på hvorvidt medarbeiderne har fått nye arbeidsoppgaver etter etableringen av NAV-kontoret, hvorvidt de opplever at de har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre de nye arbeidsoppgavene, hva som er deres viktigste kilder til kompetanseoppbygging, samt hvordan de vurderer det å sitte i kontorlandskap/flerarbeidsplasskontor som en kilde til kompetanseoverføring. Vi skal også se på hvorvidt medarbeiderne opplever økt arbeidsbelastning og hvorvidt de opplever at økt sykefravær og økt turnover er en følge av NAV-reformen.

5.1 Kompetansebehov og kompetanseoppbygging

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 saksbehandlingssystemer – alle de tre tidligere etatene hadde hvert sitt. Medarbeidere må utvide sine arbeidsområder. Mange får nye arbeidsområder.

I denne undersøkelsen har vi spurt medarbeiderne om i hvor stor grad de har fått nye arbeidsoppgaver etter etableringen av NAV-reformen. Tabellen nedenfor viser svarene.

Tabell 14 Hvor mange medarbeidere i NAV-kontorene som har fått nye arbeidsoppgaver etter etableringen av NAV-kontoret. Pilotkontor og nye kontor. Antall og prosent.

Har du fått nye arbeidsoppgaver etter etableringen av NAV-kontoret?		Nye kontor	Pilotkontor
Ja	Antall	290	295
	Prosent	69	72
Nei	Antall	77	47
	Prosent	18	12
Usikker/uaktuelt	Antall	55	66
	Prosent	13	16
Total	Antall	422	408
	Prosent	100	100

P 0,041

Vi ser av tabellen at 68 % av medarbeiderne i de nye kontorene og 72 % i pilotkontorene oppgir at de har fått nye arbeidsoppgaver etter etableringen av NAV-kontoret. Selv om vi ikke vet i hvor stort omfang medarbeiderne i NAV-kontorene har fått nye oppgaver, skal altså de aller fleste utføre oppgaver de ikke gjorde tidligere.

Vi har videre spurt om i hvor stor grad medarbeiderne mener de har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye arbeidsoppgaver. Tabellen nedenfor viser svarene.

Tabell 15 Medarbeiderne opplevelse av om opplæringen har vært tilstrekkelig. Prosent

Har du fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye arbeidsoppgaver	Nye kontor N=424	Pilotkontor N=408
I stor grad	7	13
I noen grad	46	51
I liten grad	37	28
Usikker/uaktuelt	10	7

P 0,000

Tabellen viser at kun en liten andel medarbeidere opplever at de i stor grad har fått tilstrekkelig opplæring. Over halvparten, både i pilotkontorene og i de nye kontorene opplever imidlertid at de i noen grad har fått tilstrekkelig opplæring. I de nye kontorene er det flere enn en av tre som opplever at de i liten grad har fått tilstrekkelig opplæring. Denne andelen er noe mindre i pilotkontorene.

Vi har videre spurt om hvilke type opplæring de ansatte hadde mest nytte av. Det framkommer av tabellen hvilken type opplæring medarbeiderne har hatt og om de opplevde den som nyttig. Svarene er gjensidig utelukkende slik at enten måtte medarbeiderne krysse av at de ikke hadde fått den bestemte formen for opplæring/læring eller så måtte de vurdere opplæringen/læringen.

Tabell 16 Andel medarbeidere som har fått ulike typer opplæring og hvordan de vurderer nytten av ulike former for opplæring. Pilotkontor og nye kontor. Prosent.⁷

Hva har vært nyttige kilder for deg til oppbygging av ny kompetanse?		Nye kontor	Pilotkontor
Opplæring fra NAV sentralt (P 0,001)	Nyttig	21	25
	Lite nyttig	31	18
	Usikker	15	17
	Har ikke fått dette	34	41
Opplæring i regi av fylkesmannen (P 0,024)	Nyttig	9	16
	Lite nyttig	15	11
	Usikker	13	13
	Har ikke fått dette	64	60
Opplæring i regi av kommunen (P 0,075)	Nyttig	13	15
	Lite nyttig	11	7
	Usikker	14	15
	Har ikke fått dette	62	63
Opplæring i regi av NAV fylke (P 0,002)	Nyttig	38	40
	Lite nyttig	27	19
	Usikker	14	16
	Har ikke fått dette	21	25
Læring av kollegaer i eget kontor (P 0,002)	Nyttig	84	93
	Lite nyttig	7	3
	Usikker	3	2
	Har ikke fått dette	6	2
Læring av kollegaer i andre kontor (P 0,245)	Nyttig	26	30
	Lite nyttig	9	7
	Usikker	10	10
	Har ikke fått dette	55	53
Læring av leder (P 0,000)	Nyttig	21	34
	Lite nyttig	13	8
	Usikker	15	19
	Har ikke fått dette	50	39
Egentrening/selvlæring (P 0,001)	Nyttig	75	87
	Lite nyttig	10	5
	Usikker	10	7
	Har ikke fått dette	5	2

⁷ Ubesvarte utelatt. Antall svar for Nye kontor varierer mellom 400 (læring av leder) og 418 (læring av kolleger i eget kontor) og for Pilotkontorene mellom 393 (læring av leder) og 406 (læring av kolleger i eget kontor).

Tabellen viser at den type opplæring/læring som de fleste medarbeiderne har fått eller tatt i bruk er læring av kolleger i eget kontor og egentrening/selvlæring. Kun 5/6 % i de nye kontorene og 2 % i pilotkontorene beskriver at de ikke har fått disse to typene opplæring. Også opplæring i regi av NAV fylke og NAV sentralt har mange fått, noen flere i de nye kontorene enn i pilotkontorene.

Opplæring i regi av kommunen eller fylkesmannen er det færre som har fått. Dette vil dreie seg om opplæring rundt lov om sosiale tjenester. Det kan være at fylkesmennene og kommunene i mindre grad har arrangert opplæringstilbud som er aktuelle for NAV-kontorene. Det kan også være at det forhold at færre av medarbeiderne i NAV-kontoret har deltatt på slike opplæringstilbud, gjenspeiler at det i mindre grad enn for oppgavene fra de andre to etatene, har foregått oppgaveomfordeling av de sosiale tjenestene, altså at disse oppgavene fortsatt i større grad ivaretas av medarbeiderne fra den tidligere sosialetaten.

Den desidert mest nyttige opplæringen har vært læring fra kolleger på eget kontor. Henholdsvis 84 % i de nye kontorene og 93 % i pilotkontorene oppga dette som nyttig. Egentrening oppgis også som nyttig av mange, henholdsvis 75 % i de nye kontorene og 87 % i pilotkontorene.

Tabellen viser videre at 31 % av medarbeiderne i de nye kontorene opplevde opplæringen fra NAV sentralt som lite nyttig, mens 21 % opplevde den som nyttig. Tendens var omvendt ved pilotkontorene. Henholdsvis 38 % i de nye kontorene og 40 % i pilotkontorene opplevde opplæringen fra NAV fylke som nyttig. Det er flere enn dem som opplevde den som lite nyttig.

Færre enn halvparten har fått opplæring av leder, men blant dem som har fått slik opplæring, var andelen som opplevde denne som nyttig, større enn andelen som opplevde den som lite nyttig, særlig gjelder det i pilotkontorene.

Signifikansene tabellen viser til forskjeller mellom pilotkontorene og nye kontor, og den viser at det er systematiske forskjeller bortsett fra når det gjelder opplæring i regi av kommunen og læring fra kolleger i andre kontor. At pilotkontorene i noe mindre grad enn de nye kontorene har fått opplæringstilbud fra NAV, kan henge sammen med at pilotkontorene startet tidlig, mens også opplæringstilbudene var under utvikling.

5.2 Kontorlandskap som kilde til kompetanseoverføring

Kontorlandskap eller flerarbeidsplasser er blitt framhevet som en anledning til kompetanseoverføring mellom medarbeiderne i NAV-kontoret. Samtidig kan flerarbeidsplasser oppleves å ha noen belastninger. Vi har derfor spurt medarbeiderne hvordan de vurderer dette. Her har vi skilt vurderingene etter hvorvidt medarbeiderne selv sitter i kontorlandskap eller cellekontor fordi vi ønsket å få fram medarbeidernes erfaringer med sin egen arbeidssituasjon, ikke generelle synspunkter. I pilotkontorene var det 310 av 407 medarbeidere som svarte på dette spørsmålet, som satt cellekontor. I de nye kontorene var det 205 av 423 medarbeidere som

svarte på spørsmålet, som satt i cellekontor. I pilotkontorene satt bare en av fire (97 av 407, dvs. 24 %) i landskap. I de nye kontorene satt et knapt flertall av de ansatte i kontorlandskap eller kontorer med flere arbeidsplasser (218 av 423, dvs. 51 %). Det er altså flere av de nye kontorene som har valgt en kontorløsning med flerarbeidsplasser.

Tabell 17 Ansattes vurderinger av arbeidsplassen. Pilotkontor og nye kontor. Prosent.

De som sitter i cellekontor (Prosent)		
	Pilotkontor N=310	Nye kontor N=205
Cellekontor gir arbeidsro	93	95
Jeg skulle ønske jeg kunne dele kontor med flere	6	7

De som sitter i landskap (Prosent)		
	Pilotkontor N=97	Nye kontor N=218
Flerarbeidsplasskontor gir faglig fellesskap	84	56
Flerarbeidsplasskontor gir økt læring	72	52
Jeg skulle ønske å sitte i cellekontor	40	69

Henholdsvis 93 % og 95 % av de ansatte med cellekontor er helt eller delvis enig i at den kontortypen gir arbeidsro. Et flertall av de ansatte som sitter i landskap (henholdsvis 84 % og 56 %) er helt eller delvis enig i at en slik kontortype gir faglig fellesskap og at det gir økt læring (henholdsvis 72 % og 52 %).

Av tabellen framkommer det at nesten ingen som har cellekontor, ønsker å sitte i landskap, og bortimot halvparten av dem som sitter i landskap, ønsker cellekontor. Spesielt i de nye kontorene er det mange som ønsker seg vekk fra landskap og inn i cellekontor. I pilotkontorene ønsker flertallet av de ansatte som sitter i landskap, ikke å bytte ut dette med cellekontor.

I de nye kontorene er det altså rundt halvparten av medarbeiderne som sitter i landskap, mens det i pilotkontorene er mindre enn en fjerdedel. Når det er flere i de nye kontorene som sitter i landskap, kan det antyde at det har vært et press i retning av kontorlandskap lenger ut i iverksettingen av NAV-reformen. Når færre i pilotkontorene sitter i landskap og de også er mer positive, kan kanskje bety at det er de som er positive til landskap, som har valgt å sitte i landskap. At flere i pilotkontorene er positive til landskap, kan også bety at flere av de som får prøvd det over tid, blir mer positive, fordi de gjør gode erfaringer, f.eks med økt læring.

5.3 Arbeidsbelastning

Vi har også spurt medarbeiderne ved NAV-kontorene om de opplever at NAV-kontoret har noen belastninger som følge av NAV-reformen. Et spørsmål dreide seg om økt arbeidsbelastning på de ansatte. Tabellen nedenfor viser dette.

Tabell 18 Andel medarbeidere som opplever at økt arbeidsbelastning på de ansatte er en belastning som følger av NAV-reformen. Både pilotkontor og nye kontor. Prosent.

Opplever økt arbeidsbelastning på de ansatte	Nye kontor N=423	Pilotkontor N=406
Ja	94	88
Nei	1	4
Usikker	5	8

Tabellen viser at 88 % av medarbeiderne i pilotkontorene og 93 % av medarbeiderne i de nye kontorene opplever at økt arbeidsbelastning på de ansatte er en følge av NAV-reformen.

Vi kan se om lederne og medarbeiderne vurderer situasjonen forskjellig mht arbeidsbelastning. Det viser tabellen nedenfor.

Tabell 19 Lederes og medarbeideres vurdering av om oppgavebelastningen har økt. Pilotkontorene og nye kontor slått sammen. Prosent.

Opplever økt arbeidsbelastning på de ansatte	Pilotkontor og nye kontor (N=828)		
	Ja	Nei	Usikker
Medarbeidere	91	2	7
Ledere	89	5	5
Mellomledere	90	6	4

Forskjellene er ikke signifikante

Tabellen viser stor grad av samsvar i vurderingene. Både blant ledere, mellomledere og medarbeidere i NAV-kontorene mener omtrent like mange at arbeidsbelastningen på medarbeiderne har økt med NAV-reformen. 89 % av lederne og hhv 91 % av mellomlederne og 90 % av medarbeiderne sier det.

5.4 Opplevelse av sykefravær og turnover

I undersøkelsen har vi spurt medarbeiderne i NAV-kontorene om de opplever at økt sykefravær og turnover er en belastning kontoret har som følge av NAV-reformen. Det er verdt å merke seg at vi her spør etter vurderingene av situasjonen for kontoret, ikke for den enkelte medarbeider. Prosentene sier altså ikke noe om omfanget av sykefraværet eller turnoveren på NAV-kontorene, bare om medarbeiderne opplever at det har vært en økning som de tilskriver NAV-reformen.

Tabell 20 Belastninger for NAV-kontoret som følge av NAV-reformen. Medarbeidernes vurderinger. Pilotkontorene og nye kontor. Prosent. Forskjellene er signifikante, den siste på 0,002 nivå.

Opplever du at kontoret i dag har noen belastninger som følge av NAV-reformen?		
Økt sykefravær	Pilotkontorene, N=400	Nye kontor, N=421
Ja	42	58
Nei	30	19
Usikker	28	23
Økt turnover/mange som slutter		
	Pilotkontorene, N=402	Nye kontor, N=420
Ja	53	60
Nei	31	20
Usikker	16	20

Tabellen viser at mange av medarbeiderne i NAV-kontorene opplever at NAV-reformen har hatt konsekvenser i form av både økt sykefravær og økt turnover/at mange slutter. Tabellen viser at flere opplever dette i nye kontor enn i pilotkontorene. Det er det motsatte av hva tabellen om medarbeidernes bakgrunn viste (se kapitlet med bakgrunnsinformasjon), nemlig at det er pilotkontorene som har flest medarbeidere som er ansatt etter at NAV-kontoret åpner. Spørsmålet er imidlertid formulert slik at medarbeiderne skal vurdere situasjonen ”i dag”. Det kan tyde på at det er en belastning på NAV-kontorene i etableringsfasen både med økt sykefravær og med økt turnover, men at situasjonen stabiliserer seg noe etter hvert, slik at når pilotkontorene vurderer situasjonen to år etter etableringen, så er det noen færre som opplever slike belastninger. Vi skal senere i rapporten se at når det gjelder opplevelsen av sykefravær og turnover er det forskjeller mellom NAV-kontorene.

Vi har slått svarene for pilotkontorene og de nye kontorene sammen og sett på om det er forskjeller i vurderingene mellom ledere, mellomledere og vanlige medarbeidere i NAV-kontorene (ikke vist i tabell). Tendensen i svarene er at lederne i mindre grad enn vanlige medarbeidere og at mellomlederne vurderer at økt sykefravær og økt turnover er en konsekvens av NAV-reformen⁸. Forskjellene er signifikante. Det kan være at lederne har bedre oversikt over hvorfor medarbeidere er syke eller slutter, men det kan også være at medarbeiderne er mer åpne overfor sine kolleger om motivene de har for å slutte eller bakgrunnen for at de er syke.

5.5 Tro på reformen

Vi har spurt medarbeiderne i NAV-kontorene om de har tro på at reformen på sikt vil gi et bedre tilbud til brukerne. Medarbeiderne fikk si seg enig eller uenig i utsagnene i tabellen nedenfor.

⁸ Noe av forskjellen kan forklares med at høyt sykefravær og turnover i store NAV-kontor, vil bli registrert av mange medarbeidere, men relativt færre kontorledere. Slik blir det en skjevhet i materialet.

Tabell 21 Medarbeidernes syn på NAV-reformen og utviklingen i eget kontor. Pilotkontorene og nye kontorene. Prosent

NAV-reformen vil gi et bedre tilbud til brukerne når reformen er i havn	Pilotkontorene	Nye kontorene
Helt enig	53	47
Delvis enig	32	32
Verken enig eller uenig	9	12
Delvis uenig	3	5
Helt uenig	2	4
Total	408	422
Det er felles målforståelse i NAV-kontoret	Pilotkontorene	Nye kontorene
Helt enig	29	20
Delvis enig	48	42
Verken enig eller uenig	13	17
Delvis uenig	7	13
Helt uenig	2	6
Total	408	424
Utviklingen i kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål	Pilotkontorene	Nye kontorene
Helt enig	27	16
Delvis enig	43	42
Verken enig eller uenig	18	18
Delvis uenig	8	18
Helt uenig	3	4
Total	405	419

Tabellene viser at fire av fem medarbeidere er helt eller delvis enige i at reformen på sikt vil gi et bedre tilbud til brukerne. Omtrent halvparten er helt enige. Svært få er uenige. Troen på reformen er altså stor blant medarbeiderne. Medarbeiderne er noe mer usikre på utviklingen i eget kontor. Færre er helt enige, og i de nye kontorene er om lag en av fem uenige i at det er felles målforståelse og at utviklingen er i tråd med NAV-reformens mål. Flertallet er likevel helt eller delvis enige i at det er felles målforståelse i NAV-kontoret og i at utviklingen i kontoret er i tråd med reformens visjon og mål.

5.6 Oppsummering

To av tre medarbeidere i de nye NAV-kontorene og nesten tre av fire i pilotkontorene oppgir at de har fått nye arbeidsoppgaver etter etableringen av NAV-kontoret. Vi vet ikke ut fra denne undersøkelsen i hvor stort omfang medarbeiderne har fått nye oppgaver, men mange skal altså utføre oppgaver de ikke gjorde tidligere.

Over halvparten av medarbeiderne, både i pilotkontorene og i de nye kontorene, opplever at de i noen grad har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre de nye oppgavene, men andelen som opplever at de i stor grad har fått tilstrekkelig opplæring er liten. I de nye kontorene er det

flere enn en av tre som opplever at de i liten grad har fått tilstrekkelig opplæring. Denne andelen er noe mindre i pilotkontorene. Det kan tyde på at over tid, så får medarbeiderne i større grad dekket opplæringsbehovene som følger av at de har fått nye oppgaver.

Den desidert mest nyttige opplæringen har vært læring fra kolleger på eget kontor. Nesten alle medarbeiderne mente at denne type opplæring hadde vært nyttig. Egentrening oppgis også som nyttig av to av tre. Et flertall av de ansatte som sitter i landskap/flerarbeidsplasskontorer er helt eller delvis enig i at en slik kontortype gir faglig fellesskap og at det gir økt læring. Likevel er det mange som heller ønsker cellekontor.

Ni av ti medarbeidere mener at NAV-reformen har medført økt arbeidsbelastning på de ansatte. Her er det ingen forskjeller mellom hvordan ledere, mellomledere og vanlige medarbeidere vurderer situasjonen. Når det gjelder hvorvidt NAV-reformen har medført økt sykefravær og økt turnover er det forskjeller på hvordan ledere, mellomledere og vanlige medarbeidere vurderer situasjonen. Lederne har i noe mindre grad enn medarbeiderne opplevelse av slike negative konsekvenser.

Til tross for belastninger er svært mange av medarbeiderne i NAV-kontorene helt eller delvis enige i at reformen vil gi et bedre tilbud til brukerne når reformen er i havn.

6

TJENESTEYTINGEN TIL BRUKERNE

I dette kapitlet skal vi se nærmere på noen sider ved NAV-kontorets organisering av kontakten med brukerne, og på hvordan NAV-kontorets ledere og medarbeidere vurderer sin tjenesteyting overfor brukerne. Først ser vi på om NAV-kontoret har samarbeid med representanter for brukergruppene, deretter på hvilke brukere kontoret gir faste kontaktpersoner, så på hvordan kontoret vurderer oppgaveløsningen i brukersakene, og endelig på hva slags medvirkning de mener den enkelte bruker har i sin egen sak.

6.1 Brukermedvirkning og samarbeid med brukerrepresentanter

NAV-proposisjonen understreker flere steder at den nye arbeids- og velferdsforvaltningen skal ha brukermedvirkning, både på individ- og systemnivå. Begrunnelsen for brukermedvirkning er at forvaltningen skal være tilpasset brukernes behov. For å få til dette, er brukermedvirkning nødvendig. § 6. i *Loven om Arbeids- og velferdsforvaltningen* sier at ”Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester.”

I Strategisk plan for NAV fra 2006 er brukermedvirkning et strategisk fokusområde. I planen heter det:

Etaten skal ha fokus på deltakelse i og etablering av relevante brukerforum som sikrer god dialog med mulighet for tilbakemelding og reell medvirkning fra brukerne knyttet til utviklingen av våre tjenester.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har besluttet at brukermedvirkning på systemnivå skal være formalisert både på sentralt, fylkes- og lokalt plan. På direktorats- og fylkesnivå skal det etableres brukerutvalg. På lokalt nivå kan formen på brukermedvirkning avgjøres i diskusjon mellom partene som ”eier” de lokale NAV-kontorene og representanter for brukerne. Som tabellen nedenfor viser, har også mange lokalkontor etablert brukerutvalg.

Tabell 22 Andel NAV-kontor som har etablert brukerutvalg eller annet samarbeid med brukerorganisasjoner og brukergrupper. Svar fra lederne i NAV-kontorene. En av lederne i pilotkontorene har ikke svart.

	Pilotkontorene	Nye kontor
Kontoret har et brukerutvalg	9	10
Kontoret har andre former for fast samarbeid med representanter for brukerne	1	
Kontoret møter brukergrupper og brukerorganisasjoner ved behov	5	5
Annet	2	4
Total	17	19

Av de to pilotkontorene som har krysset ”Annet”, skriver det ene at det kommunale rådet for funksjonshemmede er brukerutvalg for NAV-kontoret, og det andre skriver at det har vært vanskelig å få til å opprette brukerutvalg/liten interesse for dette.

Av de fire nye kontorene som har krysset ”Annet” skriver to at brukerutvalg ikke er etablert, og to at brukerutvalg er i ferd med å etableres og skal ha sitt første møte i siste kvartal 2008 eller i første kvartal 2009.

6.2 Brukernes medvirkning i egen sak

Som nevnt beskriver NAV-proposisjonen at arbeids- og velferdsforvaltningen skal ha brukermedvirkning både individ- og systemnivå. Brukermedvirkning på individnivå er, slik proposisjonen beskriver det, noe som skal ha konsekvenser både for den enkelte bruker og for forvaltningen som møter brukeren. NAV-proposisjonen sier om de lokale arbeids- og velferdskontorene at ”Brukerne skal møte et kontor som inviterer til brukermedvirkning og egenaktivitet.” (Fra 1.7)

Videre sier NAV-proposisjonen at ”Brukermedvirkning betyr både mulighet til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning.” (Fra 6.3)

Medvirkning er altså ikke bare noe den enkelte bruker kan velge – en ”mulighet” – men også noe brukeren er forpliktet til – et ”krav”. En utdyping av hva ”aktiv medvirkning” betyr ligger i sitatene nedenfor:

”På individnivå skal den enkelte bruker aktiviseres og ansvarliggjøres i forhold til egen situasjon.”

... ”det krever at brukeren selv tar ansvar for sin egen situasjon og framtid”.

(Begge sitatene er fra 6.3)

Undersøkelsen til NAV-kontorene hadde flere spørsmål som angikk brukernes medvirkning og innflytelse i møtene med NAV-kontoret. Medarbeiderne ble spurt om de var enige eller uenige i flere utsagn om hvorvidt NAV-reformen har påvirket arbeidet overfor brukerne. Utsagnene var bygget på NAV-proposisjonens formuleringer.

Tabell 23 Andel medarbeidere som er helt eller delvis enig i at NAV-reformen har påvirket arbeidet overfor brukerne. Pilotkontor og nye kontor.

	Pilotkontor	Nye kontor
Det er blitt enklere å finne gode løsninger for brukerne	74	55
Brukerne har fått mer innflytelse på hvilke løsninger som velges	51	30
Brukerne har fått mer ansvar for sin egen situasjon og framtid.	51	42
Brukerne møter i større grad krav til aktiv medvirkning	62	51

Tabellen viser at et flertall av medarbeiderne både i pilotkontor og nye kontor mener at NAV-reformen har gjort det enklere å finne gode løsninger for brukerne, i pilotkontorene er det tre av fire medarbeidere som mener dette. I pilotkontorene mener også over halvparten at

brukerne har fått mer innflytelse og ansvar og i større grad møter krav til aktiv medvirkning. Videre ser vi at det er flere som mener at brukerne i større grad møter krav til aktiv medvirkning og har fått mer ansvar for sin egen situasjon, enn som mener at brukerne har fått innflytelse på hvilke løsninger som velges. Forskjellene er større i nye kontor enn i pilotkontorene. Man skal være forsiktig med å tolke disse forskjellene, men det er mulig å reise spørsmål om brukernes innflytelse ikke har økt i samme grad som kravene og ansvaret de pålegges.

6.3 Faste kontaktpersoner for brukerne

En tanke bak NAV-reformen er at brukere med langvarige og sammensatte behov skal slippe å bli kasteballer mellom ulike etater, slippe å bli sendt mellom ulike saksbehandlere, og slippe å selv være den som koordinerer et ukoordinert hjelpetilbud. De skal møte ”en dør” – NAV-kontoret som inngangsport til et bredt spekter av bistand. En måte å operasjonalisere helhetlig bistand er å tildele brukere en fast kontaktperson. Tabellen nedenfor viser hvordan NAV-kontorene har valgt å gjøre det med hensyn til å tildele brukere fast kontaktperson.

Tabell 24 Hvilke brukere som tildeles fast kontaktperson.⁹ Pilotkontor og nye kontor. Ledernes svar. Antall

Hvilke brukere tildeles fast kontaktperson?	Pilotkontor (N=18)	Nye kontor (N=19)
Alle brukere	1	2
Brukere med kortvarig oppfølgingsbehov	5	5
Brukere med behov for oppfølging over lengre tid	15	16
Brukere med behov for bistand fra flere fagområder	9	10
Brukere med behov for bistand fra spesielle fagområder	10	8
Andre kriterier	1	2
Ingen	1	0

Tabellen viser at et flertall av NAV-kontorene tilbyr fast kontaktperson til brukere med behov for oppfølging over lengre tid eller med behov for bistand fra flere eller noen spesielle fagområder. Svært få tilbyr fast kontaktperson til alle brukere.

6.4 Oppgaveløsningen i brukersakene

Vi har spurt medarbeiderne hvordan de vurderer en del sider ved kontorets oppgaveløsning i brukernes saker, både kontorets interne arbeid og resultatene i form kvaliteten på løsningene man kommer fram til. Spørsmålene er formulert rundt gevinster ved NAV-kontoret og belastninger ved NAV-reformen.

⁹ Kategoriene her er bygget på den første pilotundersøkelsen gjort av NAV NDU.

Tabell 25 Gevinster ved NAV-kontoret¹⁰. Medarbeidernes vurderinger. Pilotkontorene og nye kontor. Prosent. Alle forskjeller er signifikante.

Opplever du i dag noen av følgende gevinster ved NAV-kontoret?

	Pilotkontorene N= 407	Nye kontor N=423
Bedre samarbeid på tvers av de tidligere etatenes fagområder		
Ja	84	72
Nei	4	14
Usikker	12	15
	Pilotkontorene N=403	Nye kontor N=422
Bedre arbeidsflyt internt i kontoret		
Ja	41	21
Nei	30	48
Usikker	29	31
	Pilotkontorene N=404	Nye kontor N=421
Bedre oversikt over brukerne		
Ja	53	30
Nei	25	44
Usikker	23	26
	Pilotkontorene N=403	Nye kontor N=421
Raskere saksbehandling internt i kontoret		
Ja	26	14
Nei	42	60
Usikker	32	27
	Pilotkontorene N=403	Nye kontor N=421
Bedre tilgjengelighet for brukerne		
Ja	43	29
Nei	32	46
Usikker	25	29
	Pilotkontorene N=405	Nye kontor N=423
Kvalitativt bedre løsninger for brukerne		
Ja	51	31
Nei	17	30
Usikker	32	39

Tabellen viser at de aller fleste opplever bedre samarbeid på tvers av de tidligere etatenes fagområder. Forskjellene er signifikante. I pilotkontorene er det fire av fem som opplever dette, i de nye kontorene nærmere tre av fire. Det er også mange som opplever at det blir bedre oversikt over brukerne og kvalitativt bedre løsninger for brukerne. I pilotkontorene er det over halvparten som mener dette er gevinster ved NAV-kontoret, i de nye kontorene er det færre, bortimot en av tre.

¹⁰ Spørsmålsstillingene her er en utvidet og spesifisert versjon av spørsmålsstillingene i den første pilotundersøkelsen gjennomført av NAV NDU.

For pilotkontorene er det slik at for alle spørsmålene unntatt spørsmålet om raskere saksbehandling er gruppen som ser gevinster, større enn gruppen som ikke ser slike gevinster. Men det er også en ganske stor gruppe ansatte som er usikre. For de nye kontorene er tendensen motsatt, det er flere som ikke ser gevinster enn som ser. Når det gjelder spørsmålet om raskere saksbehandling så er det formulert slik at det skal henspille på kontorets egen saksbehandling – ”raskere saksbehandling internt i kontoret”. Det kan likevel være slik at medarbeiderne på NAV-kontorene opplever at saksbehandlingen internt i kontoret ikke blir raskere fordi deler av saksbehandlingen skal via forvaltningsenhetene. Spørsmålet om konsekvenser av forvaltningsenhetene kommer vi nærmere tilbake til i et senere kapittel.

På alle spørsmålene er det flere i pilotkontorene som vurderer forholdene positivt enn i de nye kontorene. Forskjellene er signifikante. Dette skal vi komme nærmere tilbake til i et senere kapittel.

Vi har også spurt medarbeiderne i NAV-kontorene om de opplever at NAV-kontoret har noen belastninger som følge av NAV-reformen.¹¹ Spørsmålet om belastninger er knyttet til NAV-reformen, og ber medarbeiderne vurdere forholdene for kontoret.

Tabell 26 Belastninger for NAV-kontoret som følge av NAV-reformen. Medarbeidernes vurderinger. Pilotkontorene og nye kontor. Prosent. Forskjellene er signifikante.

Opplever du at kontoret i dag har noen belastninger som følge av NAV-reformen?

	Pilotkontorene	Nye kontor
Redusert kvalitet i oppgaveløsningen	N=404	N=421
Ja	39	56
Nei	30	14
Usikker	31	31
	Pilotkontorene	Nye kontor
Redusert service til brukerne	N=402	N=420
Ja	41	55
Nei	30	18
Usikker	29	27

Tabellen viser at en god del medarbeidere ved NAV-kontorene også ser noen belastninger som følge av NAV-reformen når det gjelder tjenesteytingen til brukerne. Det er flere medarbeidere mener at redusert kvalitet i oppgaveløsningen og redusert service til brukerne er en belastning, enn det er medarbeidere som svarer nei på dette. Andelen som mener at kvaliteten og servicen er redusert, er større i de nye kontorene enn i pilotkontorene. Andelene som er usikre, er omtrent like i pilotkontorene og i de nye kontorene, men forskjellen mellom de som mener at kvaliteten og servicen er redusert, og de som ikke mener det, er mye større i de nye kontorene enn i pilotkontorene. En forklaring kan være at de negative konsekvensene for brukerne er størst i den første omstillingsperioden.

¹¹ Et slikt spørsmål var ikke med i den første pilotundersøkelsen fra NAV NDU, men vi mente at det var viktig at medarbeiderne i NAV-kontorene også fikk uttale seg om de opplever belastninger.

Vi ser altså at medarbeiderne både opplever bedre samarbeid og kvalitativt bedre løsninger for brukerne (forrige tabell), og opplever redusert kvalitet på oppgaveløsningen og servicen til brukerne. Hva kan forklare dette? Det kan være at bedre samarbeid gir kvalitativt bedre løsninger for mange brukere, mens det samtidig er noen andre forhold som skaper redusert kvalitet og service. Det kan være det at medarbeiderne er under opplæring og derfor usikre på om kvaliteten på det de gjør, er god nok. Det kan også være det at under omstillingen er tilgjengeligheten for brukerne redusert, og at en del brukere har fått nye saksbehandlere/-veiledere som følge av at det foregår oppgaveomfordeling mellom medarbeiderne, og at medarbeiderne oppfatter dette som redusert service til brukerne. Det kan også være at medarbeiderne tenker på konsekvenser av forvaltningsenhetene og av at oppgaver trekkes ut av de lokale NAV-kontoret slik at kontoret ikke lenger yter noen tjenester som f.eks det gamle trygdekontoret ga.

Vi har slått svarene for pilotkontorene og de nye kontorene sammen og sett på om det er forskjeller i vurderingene mellom ledere, mellomledere og vanlige medarbeidere i NAV-kontorene (ikke vist i tabell). Tendensen i svarene er at lederne vurderer forholdene mer positivt enn vanlige medarbeidere og at mellomlederne plasserer seg imellom lederne og de vanlige medarbeiderne. Forskjellene er signifikante kun for vurderingene av bedre arbeidsflyt, bedre oversikt over brukerne og kvalitativt bedre løsninger for brukerne. Spørsmålet er formulert slik at de som svarer skal vurdere forholdene slik de selv opplever det. Det kan være at lederne sitter i posisjoner hvor de har bedre oversikt enn vanlige medarbeidere har, men det kan også være at lederne generelt har en tendens til å vurdere situasjonen mer positivt enn medarbeiderne.

6.5 Oppsummering

De aller fleste NAV-kontorene i undersøkelsen har eller er i ferd med å etablere en eller annen form for samarbeid med representanter for kontorets brukergrupper.

Et flertall av NAV-kontorene tilbyr fast kontaktperson til brukere med behov for oppfølging over lengre tid eller med behov for bistand fra flere eller noen spesielle fagområder. Svært få tilbyr fast kontaktperson til alle brukere.

De aller fleste medarbeiderne på NAV-kontorene opplever bedre samarbeid på tvers av de tidligere etatenes fagområder. I pilotkontorene er det fire av fem som opplever dette, i de nye kontorene nærmere tre av fire. Det er også en del som opplever at det blir bedre oversikt over brukerne og kvalitativt bedre løsninger for brukerne, men bare i pilotkontorene mener over halvparten dette. Generelt ser flere av medarbeiderne i pilotkontorene enn i de nye kontorene gevinster ved NAV-kontoret.

Ganske mange av medarbeiderne i NAV-kontorene mener også at NAV-reformen har hatt noen belastninger i form av redusert kvalitet i oppgaveløsningen og redusert service til brukerne. Det er flere i de nye kontorene enn i pilotkontorene som ser slike belastninger, over halvparten i de nye kontorene, mot ca 40 % i pilotkontorene. Det er mulig at medarbeiderne

her ikke bare vurderer kontorets egen tjenesteyting, men også vurderer konsekvenser av forvaltningsenhetene. Konsekvenser av forvaltningsenhetene skal vi komme nærmere inn på i et senere kapittel.

Et flertall av medarbeiderne både i pilotkontor og nye kontor mener at NAV-reformen har gjort det enklere å finne gode løsninger for brukerne. I pilotkontorene er det tre av fire medarbeidere som mener dette. I pilotkontorene mener også over halvparten at brukerne har fått mer innflytelse og ansvar og i større grad møter krav til aktiv medvirkning.

7

UTFORDRINGER FOR SAKSBEHANDLINGEN

I dette kapitlet vil vi se på tre forhold som har hatt betydning for saksbehandlingen i NAV-kontorenes situasjon høsten 2008. Vi skal se på utfordringer knyttet til saksbehandlingen rundt stønader til livsopphold, på konsekvensene av at oppgaver trekkes ut av lokalkontorene til forvaltningsenheter og på konsekvenser av at det opprettes kundesentre som skal betjene telefonhenvendelser til NAV-kontorene.

7.1 Tjenester som er trukket ut av de lokale NAV-kontorene

I undersøkelsen har vi spurt NAV-kontorenes ledere om hvilke tjenester som er trukket ut av de lokale NAV-kontorene. Tabellen viser dette.

Tabell 27 Tjenester som er trukket ut av NAV-kontoret. Antall kontor.

	Antall pilotkontor	Antall nye kontor
Helserefusjoner	6	8
Pensjonsbehandling og ytelsesvedtak	12	9
Kundesenter for telefonhenvendelser	5	6
Totalt	18	19

Tabellen viser at pensjonsbehandling og ytelsesvedtak trukket ut av flest kontor. Dette har skjedd i større grad i pilotkontorene enn i de nye kontorene. Færre kontor har mistet helserefusjoner. Rundt en tredjedel av både pilotkontorene og de nye kontorene omfattes av et kundesenter for telefonhenvendelser.

7.2 Konsekvenser av forvaltningsenhetene

Da den første pilotundersøkelsen ble gjennomført høsten 2007, var forvaltningsenhetene ennå ikke etablert. At de skulle etableres, skapte en utrygghet blant medarbeiderne og en opplevelse av en mellomtilstand i kontoret. Nå har uttrekket av medarbeidere til forvaltningsenhetene skjedd, og det er sentralt i denne oppfølgingsundersøkelsen å studere hva slags konsekvenser det har hatt for lokalkontorene.

Det er god grunn til å undersøke erfaringene med forvaltningsenhetene akkurat i pilotkontorene. For NAV-kontor som starter nå eller nylig har startet, vil det være mye turbulens som faller sammen, både den interne omstillingen og etableringen av forvaltningsenhetene. For pilotene, som etter et år, hadde tilbakelagt en del turbulens, og opplevd forbedringer i samarbeid og løsninger for brukerne, kan vi tenke at det vil være lettere å vurdere endringer som har skjedd med etablering av forvaltningsenheter. Tabellen nedenfor viser hvordan medarbeidere i NAV-kontorene vurderer ulike resultater av at forvaltningsenhetene er opprettet.

Tabell 28 Synspunkter på konsekvenser av forvaltningsenhetene. Pilotkontor og nye kontor. Prosent.¹²

	Pilotkontor			Nye kontor		
	Helt/delvis enig	Verken enig eller uenig	Helt/delvis uenig	Helt/delvis enig	Verken enig eller uenig	Helt/delvis uenig
Raskere saksbehandling (P=0,636)	9	23	69	8	19	73
Kvalitativt bedre løsninger for brukerne (P=0,164)	16	30	54	12	28	60
Stereke rettsikkerhet (P=0,003)	39	37	23	28	43	28
Frigjort tid i lokalt NAV-kontor til veiledning og oppfølging (P=0,001)	23	23	53	14	22	62
Dobbeltarbeid i saker som skal til forvaltningsenhet (P=0,000)	61	28	10	63	26	11
Tap av kompetanse i lokalt NAV-kontor (P=0,078)	71	17	13	71	20	9

Den mest positive vurderingen av forvaltningsenhetene har medarbeiderne i NAV-kontorene når det gjelder hvorvidt dette vil bidra til sterkere rettsikkerhet/mer likebehandling for brukerne. Dette mener særlig medarbeiderne i pilotkontorene.

Ved både pilotkontorene og de nye kontorene mente rundt 60 % av de ansatte ved kontorene at det er dobbeltarbeid i saker som gikk til forvaltningsenhetene. Et flertall var også helt eller delvis uenige i at forvaltningsenhetene har frigjort tid til veiledning og oppfølging av brukerne eller at løsningen for brukerne har blitt kvalitativt bedre. 69 % var helt eller delvis uenige i at saksbehandlingen har blitt raskere som følge av opprettelsen av forvaltningsenheten i pilotkontorene, mens 73 % mente dette i de nye kontorene.

På flere av spørsmålene er det ikke signifikante forskjeller mellom pilotkontorene og de nye kontorene i oppfatninger om forvaltningsenhetene: Tap av kompetanse ser ut til å ramme nye kontor og pilotkontor i like stor grad. Verken nye kontor eller pilotkontor ser noe særlig gevinster i form av raskere saksbehandling eller kvalitativt bedre løsninger for brukerne. På spørsmålet om det blir dobbeltarbeid i saker som skal til forvaltningsenheten er det flere i pilotkontorene enn i de nye kontorene som er *helt* enige i dette, 36 % i pilotkontorene mot 22% i de nye kontorene (framkommer ikke i tabellen). Derimot ser det ut til at pilotkontorene

¹² Noen forskjeller kommer ikke fram i tabellen ettersom kategoriene helt og delvis enig samt helt og delvis uenig er slått sammen i fremstillingen av resultatene.

i større grad enn de nye kontorene får frigjort tid til oppfølging av brukerne, noe som kan ha sammenheng med at pilotkontorene er kommet lenger i omstillingsprosessen.

Vi har også sett på om det er forskjeller mellom ledere, mellomledere og vanlige medarbeidere når det gjelder vurderingene av konsekvenser av forvaltningsenhetene, og det er det i liten grad.

Det generelle inntrykket er altså at mange medarbeidere i NAV-kontorene mener at forvaltningsenhetene så langt ikke har bidratt positivt til oppgaveløsningen eller resultatene for brukerne. Data fra casestudiene kan bidra til å utdype hva som ligger bak medarbeidernes oppfatninger:

Det er ulike synspunkter på om det å trekke tjenester ut av lokalkontorene er en god løsning for arbeids- og velferdsetatens tjenesteyting. Noen mener det er det eneste rette for å få frigjort tid til oppfølging av brukerne. Andre er mer skeptiske til at oppgaver flyttes ut av brukernes hjemstedskommune og mener at kompetansen i lokalkontoret vil bli dårligere når kontoret skal informere og ikke lenger saksbehandle. En medarbeider i et av pilotkontorene fra den tidligere trygdeetaten uttrykker dette:

”Mange ganger lurer jeg på om det [konseptet] er liv laga for publikum. Organisasjonen har alltid stått for et trygdekontor i hver kommune, nettopp pga service til publikum. Men når områdene flyttes ut, så blir kompetansen borte, og da blir det så som så med servicen til publikum. Det var erfaringen på bilområdet som ble regionalisert for mange år siden. Det gikk ikke. Slik tror jeg det vil slå ut på andre områder. Det blir vanskelig å opprettholde kompetansen.”

Videre har det betydning at forvaltningsenhetene relativt nylig er etablert og derfor er i en innkjøringsfase. Det betyr også at for de lokale NAV-kontorene skal samhandlingen med forvaltningsenhetene innarbeides og rutineres. Dette er en opplæringsoppgave både for forvaltningsenhetene og for lokalkontorene. I en innkjøringsfase er det fare for at det skjer feil. Fra casekontorene fortelles det om at medarbeiderne der mener saker er sendt til forvaltningsenhetene mens forvaltningsenhetene mener at sakene ikke er mottatt. Det blir arbeid å finne ut av hvor sakene faktisk er, og eventuelt skaffe papirer på nytt og sende sakene om igjen. Dermed kan det bli forsinkelser i saksbehandlingen, og brukere som må vente på å få utbetalt ytelser. Flere i casekontorene mener imidlertid at problemene er ”barnesykdommer” i en overgangsfase, og at arbeidet i forvaltningsenhetene og samhandlingen med lokalkontorene på sikt vil komme i orden.

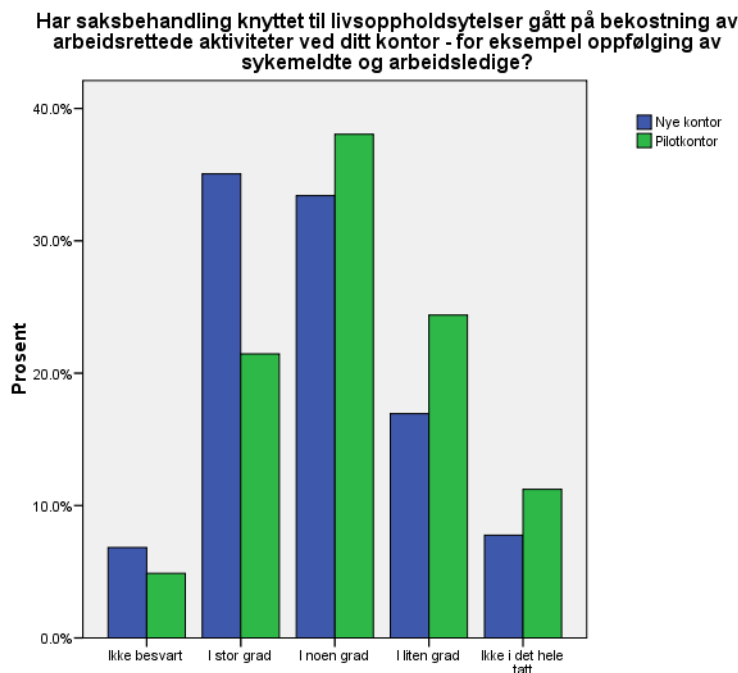
7.3 Saksbehandling versus oppfølging

Det har vært mye medieoppmerksomhet rundt NAV-reformen høsten 2008. Det har kommet frem at NAV-kontorene har visse utfordringer med å følge opp brukerne i tilstrekkelig grad i tillegg til å takle den omstillingen de er midt inne i.

I innstilling S. nr. 19 (2008-2009) oppsummeres det at lang saksbehandlingstid i kombinasjon med manglende tilgjengelighet per telefon har bidratt til at flere brukere har møtt opp på NAV-kontorene. Mye ressurser har derfor gått til å besvare henvendelser, slik at det har blitt mindre ressurser tilgjengelig til individuell oppfølging. Fra våren 2007 har det vært registrert økende saksbehandlingstid for flere ytelser. Antall restanser har økt med i overkant av 70 000 til om lag 193 000 saker i august 2008. I løpet av 1. halvår 2008 har Arbeids- og velferds-etaten hatt vansker med å innfri de interne normtidskravene for flere stønadsområder, blant annet for uføreytelser, barnebidrag, legemiddelsaker og utenlandssaker. Saker over ytre grense, dvs. saker som har passert etatens eget krav til maksimal saksbehandlingstid, har hatt tilsvarende utvikling med en økning fra 7 800 i august 2007 til 18 800 saker ett år senere. Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer at det er gjennomført en rekke tiltak med sikte på å bedre restansesituasjonen. Selv om tiltakene har hatt god effekt, er restansesituasjonen imidlertid fortsatt krevende, i følge stortingsinnstillingen.

Figuren nedenfor viser i hvilken grad medarbeiderne ved NAV-kontorene opplever at saksbehandling knyttet til livsoppholdsytelser har gått på bekostning av oppfølgingen av brukerne. Figuren viser både de nye kontorene og pilotkontorene.

Figur 2



22 % ved pilotkontorene opplevde ”i stor grad” at saksbehandling knyttet til livsoppholdsytelser har gått på bekostning av arbeidsrettede aktiviteter, mens en større andel, 35%, opplevde dette ved de nye kontorene.

Vi kan se den samme tendensen når vi generer dataene til kontornivå. I 11 av 19 pilotkontor mente et flertall at saksbehandling knyttet til livsoppholdsytelser i stor eller i noen grad har gått på bekostning av arbeidsrettede aktiviteter ved kontoret, som for eksempel oppfølging av

sykemeldte eller langtidsledige. I 17 av de 19 nye kontorene, altså så godt som samtlige, mente at saksbehandling knyttet til livsoppholdsytelser i stor eller i noen grad har gått på bekostning av arbeidsrettede aktiviteter ved kontoret, som for eksempel oppfølging av sykemeldte eller langtidsledige.

Det kan altså se ut til at pilotkontorene håndterer restansesituasjonen noe bedre enn de nye kontorene. En forklaring kan være at pilotkontorene ikke i så stor grad som de nye kontorene står oppe i omstillingen som følger i den første perioden etter at det felles NAV-kontoret er etablert. En annen forklaring kan være at pilotkontorene har hatt lengre tid til å ta tak i eventuelle restanseproblemer som har ligget i etatene allerede før NAV-kontoret ble etablert. Forskjellene bør imidlertid ikke overdrives.

Det er slik at mange medarbeidere og et flertall av NAV-kontorene opplever at saksbehandling knyttet til livsoppholdsytelser går utover oppfølgingen av brukerne. Samtidig vil helt sikkert mange medarbeidere være enig i å prioritere at brukerne får sikret sitt inntektsgrunnlag. Flere av medarbeiderne i casekontorene understreket at de mente det var veldig viktig at mennesker som lever av inntekter fra NAV må få innvilget de livsoppholdsytelser de har krav på, innenfor en saksbehandlingstid som gjør at de ikke risikerer å stå uten inntekt.

Tanken bak etablering av forvaltningsenheter er at de på sikt skal muliggjøre økt innsats på oppfølging. Dette er det vanskelig å belyse nærmere før enhetene og samhandlingen mellom enhetene og lokalkontorene har funnet sin form og fungerer.

7.4 Kundesenter

Her skal vi se på NAV-kontorenes erfaringer med et regionalt kundesenter som tar i mot telefonhenvendelsene til kontoret.

Tabell 29 Medarbeidernes erfaringer med kundesenter. For kontor som er tilknyttet kundesenter. Prosent.

Andel som er helt eller delvis enig	Pilotkontor N=157	Nye kontor N=151
Kundesenter skjermer oss som er medarbeidere ved NAV-kontoret	71	60
Kundesenter gir NAV-kontorets ansatte mer arbeidsro	71	59
Kundesenter reduserer tilgjengeligheten for brukerne	42	44
Kundesenter gir brukerne raskere svar	54	46
Kundesenter fører til at vi på NAV-kontoret møter flere frustrerte brukere	33	40

Av tabellen kan det se ut som at de som har kundesenter er relativt fornøyd med det. Et flertall av de ansatte både i de nye kontorene og i pilotkontorene var "helt eller delvis enige" i at kundesenteret skjermet dem, ga dem mer arbeidsro og ga brukerne raskere svar. Samtidig var det færre enn halvparten som var helt eller delvis enige i at tilgjengeligheten var redusert.

33% og 40% var ”helt eller delvis enige” i at kundesenteret førte til at de møtte flere frustrerte brukere.

7.5 Oppsummering

Flertallet av medarbeiderne ved de lokale NAV-kontorene ser ikke positive gevinster av forvaltningsenhetene: mange mener at det fører til dobbeltarbeid, at det ikke har frigjort tid til veiledning og oppfølging av brukerne eller at til løsningen for brukerne har blitt kvalitativt bedre. Flertallet mener heller ikke saksbehandlingen har blitt raskere. Det kan dermed synes som om forvaltningsenhetene ikke fungerer optimalt på det nåværende tidspunkt. Intervjuer i casekontorene viser at flere medarbeidere ser på problemene som en overgangsfase og tror at forholdene vil bli bedre etter hvert.

Videre er det mange medarbeidere og et flertall av NAV-kontorene som opplever at saksbehandling knyttet til livsoppholdsytelser har gått utover oppfølgingen av brukerne. Det kan likevel se ut til at pilotkontorene håndterer restansesituasjonen noe bedre enn de nye kontorene, noe som kan ha sammenheng med at pilotkontorene er kommet lenger i prosessen med å utvikle det nye NAV-kontoret.

Kundesenter oppleves positivt av medarbeiderne ved at det gir skjerming og arbeidsro.

NAV-reformen er ment å gi førstelinjen mulighet til tettere og mer helhetlig oppfølging av brukerne som har sammensatte behov og trenger hjelp for å komme ut i arbeidslivet. Foreløpig ser saksbehandling og restanser knyttet til stønadsbehandling og livsoppholdsytelser ut til å ha krevd mye av innsatsen i de lokale NAV-kontorene.

8

UTVIKLINGEN I PILOTKONTORENE

Pilotkontorene hadde høsten 2008 vært felles NAV-kontor i to år. I dette kapittelet skal vi se hvordan pilotkontorene har utviklet seg, både når det gjelder hvordan kontorene jobber og hvordan medarbeiderne oppfatter at kontoret fungerer. Først omtales i hvilken grad de ansatte jobber i team og hvem de jobber i team med. Deretter klassifiseres kontorene etter hvordan medarbeiderne vurderer gevinster ved NAV-kontoret. Til slutt ser vi nærmere på utviklingen på kontornivå og på utviklingen i enkelte kontor som skiller seg ut i positiv eller negativ retning..

8.1 Teamarbeid i NAV-kontorene

For å lykkes med å tilby én dør mot brukeren må kompetansen fra alle de tre tidligere etatene utnyttes. Dette kan blant annet skje gjennom organisering i tverrfaglig team. I undersøkelsene til pilotkontorene både 2007 og 2008 ble det stilt spørsmål om de ansatte deltok i teamarbeid¹³. Tabellen nedenfor viser svarene for begge årene.

Tabell 30 Andel medarbeidere som deltar i teamarbeid i NAV-kontoret. Pilotkontorene 2007 og 2008. Antall og prosent.

Pilot 2007	Antall	Prosent	Pilot 2008	Antall	Prosent
Aldri	88	15	Aldri	47	11
Sjelden	101	18			
av og til	183	32	Av og til	177	43
Ofte	200	35	Ofte	183	45
Total	572	100	Total	410	100

I 2007 oppga 35 % at de "ofte" deltok i teamarbeid, mens i 2008 var det 45 % som oppga at de ofte deltok i teamarbeid. Andelen som arbeider i team, har altså økt. I 2007 var det 50 % som oppga at de sjelden eller av og til deltok i teamarbeid, mens i 2008 var det 43 % som oppga at de av og til gjorde det.¹⁴ Andelen som aldri deltok i teamarbeid er også lavere i 2008 enn i 2007. Utviklingen har altså gått i retning av at flere medarbeider i NAV-kontorene jobber i team. Det viser også tabellen nedenfor som spesifikt spør etter om det har vært endringer i teamarbeidet i løpet av det siste året.

¹³ I 2008 ble svarkategorien "sjelden" tatt bort, fordi vi mente det var vanskelig å skille på "sjelden" og "av og til" og vi ønsket en balansert tredelt skala.

¹⁴ At svarkategorien "sjelden" ikke var med i spørreskjemaet i 2008 har bidratt til at "av og til" kategorien ble større i 2008 enn i 2007.

Tabell 31 Om det i løpet av det siste året vært en endring i hyppigheten av teamarbeid som medarbeiderne i NAV-kontorene deltar i. pilotkontorene 2008. Prosent. N=345.¹⁵

Har det i løpet av siste året vært endring i hyppigheten av teamarbeid som du deltar i?	
Sjeldnere enn før	20
Som før	49
Oftere enn før	31
Total	100

Tabellen viser at 31 % av medarbeiderne i pilotkontorene i 2008 oppga at de deltar i teamarbeid oftere enn før. Det er flere som jobber oftere i team enn før, enn det er som deltar i teamarbeid sjeldnere enn før. At graden av teamarbeid øker kan være en indikasjon på økt kompetanseoverføring i lokalkontorene.

Tabellen nedenfor viser om det er forskjeller i deltakelsen i teamarbeid avhengig av tidligere etatsbakgrunn. I den første pilotundersøkelsen var det flere fra tidligere aetat enn fra de med annen etatsbakgrunn, som deltok i teamarbeid.

Tabell 32 Endringer i hyppigheten av teamarbeid, avhengig av tidligere etatsbakgrunn. Pilotkontorene 2008. Prosent. N=336

Har det i løpet av det siste året vært endringer i hyppigheten av teamarbeid som du deltar i?	Sjeldnere enn før	Som før	Oftere enn før
Kommer fra aetat	21	53	26
Kommer fra trygdetaten	19	44	37
Kommer fra sosialtjenesten	26	42	32
Ansatt etter at NAV-kontoret ble etablert	9	62	29

P 0,004

Tabellen over viser at det særlig er medarbeiderne fra tidligere trygdeetat som deltar oftere i teamarbeid. Også blant medarbeidere fra sosialtjenesten deltar nesten en av tre oftere i teamarbeid høsten 2008 enn ett år tidligere, men i blant medarbeidere fra sosialetaten finnes også den største andelen som deltar sjeldnere enn før i teamarbeid. Flertallet av medarbeiderne fra tidligere aetat deltar i teamarbeid i samme grad som før.

I 2007 ble det spurt ”Hvilke andre deltar sammen med deg i teamarbeidet?”. Da viste undersøkelsen at de andre de fleste medarbeiderne samarbeidet med, var medarbeidere med samme etatsbakgrunn som dem selv. Et flertall innenfor alle de tre ulike etatsbakgrunnen samarbeidet også med medarbeidere med annen etatsbakgrunn. Spørsmålet ble gjentatt i 2008. Tabellen nedenfor viser svarene for 2008.

¹⁵ At antallet som svarer på spørsmålet er lavere enn antallet respondenter fra pilotkontorene, henger sammen med at de nyansatte ikke kan svare på spørsmålet som jo dreier seg om utvikling over tid.

Tabell 33 Teamsamarbeid på tvers av tidligere etatsgrenser. Pilotkontorene 2008. Prosent. Flere svaralternativ var mulig.

Hvilke andre deltar sammen med deg i teamarbeidet?				
	Andre fra tidl aetat	Andre fra tidl trygd	Andre fra tidl sosial	Total (N)
Tidligere aetat	77	89	84	88
Tidligere trygdeetat	88	70	72	82
Tidligere sosialetat	84	84	91	105
Totalt				360

I tabellen er det diagonalen av rutene fra øverst til venstre ned til nederst til høyre som viser andelen som samarbeider med "sine egne", altså medarbeidere med samme etatsbakgrunn som dem selv. Tabellen viser at i 2008 er det bare de med bakgrunn fra sosialetaten som i størst grad samarbeider med sine egne. For medarbeidere fra alle de tre ulike etatsbakgrunnene er det likevel slik at mer enn fire av fem samarbeider med medarbeidere med annen etatsbakgrunn enn sin egen, bortsett fra at blant de med bakgrunn fra trygdeetaten er det noen færre som samarbeider med medarbeidere fra tidligere sosialetat. Konklusjonen er at samarbeidet på tvers av de tidligere etatsgrensene var ganske omfattende allerede etter et år som felles NAV-kontor, og ett år senere er teamarbeidet ytterligere styrket.

8.2 Gevinster av NAV-reformen

Den første pilotstudien viste at det var blitt bedre samarbeid på tvers av tidligere etatsgrenser og lettere å finne løsninger for brukerne, men også at det gjensto noe mht. bedre arbeidsflyt og raskere saksbehandling. Det er interessant å se om det over tid skjer endringer og forbedringer på det året som har gått fra 2007 til 2008. Tabellene nedenfor viser utviklingen.

Tabell 34 Om bedre samarbeid på tvers av de tidligere etatenes fagområder er en gevinst ved NAV-kontoret. Pilotkontorene. medarbeidernes svar i 2007 og 2008. Prosent

Opplever du bedre samarbeid på tvers av de tidligere etatenes fagområder som en gevinst ved NAV-kontoret?	Pilot 2007 N=572	Pilot 2008 N=407
Ja	71	84
Nei	17	4
Usikker	12	12

P 0,000

Tabellen viser at en større andel ansatte opplever bedre samarbeid på tvers av de tidligere etatenes fagområder som en gevinst ved NAV-kontoret i 2008 enn i 2007 (84 % versus 71 %).

Tabell 35 Om bedre arbeidsflyt internt i kontoret er en gevinst ved NAV-kontoret. Pilotkontorene. Medarbeidernes svar i 2007 og i 2008.

Opplever du bedre arbeidsflyt internt i kontoret som en gevinst ved NAV-kontoret?	Pilot 2007 N=572	Pilot 2008 N=403
Ja	28	41
Nei	49	30
Usikker	23	29

P 0,000

Den samme positive utviklingen ser vi av tabellen over når det gjelder spørsmålet om de ansatte opplever bedre arbeidsflyt internt i kontoret som en gevinst ved NAV-kontoret. Tabellen viser at 41 % svarer positivt på dette i motsetning til 28 % i 2007.

Tabell 36 Om raskere saksbehandling internt i kontoret er en gevinst ved NAV-kontoret. Pilotkontorene. Medarbeidernes svar i 2007 og i 2008. Prosent.

Opplever du raskere saksbehandling internt i kontoret som en gevinst ved NAV-kontoret?	Pilot 2007 N=572	Pilot 2008 N=403
Ja	22	26
Nei	55	42
Usikker	24	32

P 0,000

De ansatte opplever også i større grad raskere saksbehandling internt i kontoret som en gevinst ved NAV-kontoret i 2008. 26 % oppgir dette i 2008 i motsetning til 22 % i 2007. Selv om forskjellen er signifikant, er den likevel mindre enn forbedringen på andre områder, f.eks når det gjelder arbeidsflyten i kontoret. Som vi har nevnt tidligere, kan vurderingen her henge sammen med etableringen av forvaltningsenheter.

Tabell 37 Om kvalitativt bedre løsninger for brukerne er en gevinst ved NAV-kontoret. Pilotkontorene. Medarbeidernes svar i 2007 og i 2008. Prosent.

Opplever du kvalitativt bedre løsninger for brukerne som en gevinst ved NAV-kontoret?	Pilot 2007 N=572	Pilot 2008 N=405
Ja	45	51
Nei	27	17
Usikker	28	32

P 0,000

I 2008 opplevde et flertall av de ansatte at kvalitativt bedre løsninger for brukerne er en gevinst ved NAV-kontoret. Tabellen over viser at dette er en forbedring fra 2007 hvor 45 % mente det samme.

På alle spørsmål om gevinster ved NAV-kontoret har andelen i pilotkontorene som ser slike gevinster økt fra 2007 til 2008. Pilotkontorene, sett under ett, har altså hatt en positiv utvikling når det gjelder arbeidet i NAV-kontoret i løpet av det siste året. Vi vil imidlertid også undersøke om det er forskjeller mellom kontorene.

8.3 Utviklingen på kontornivå

Den første pilotundersøkelsen viste en variasjon mellom kontorene i hvordan medarbeiderne vurderte etableringsprosessen og oppgaveløsningen i NAV-kontorene. Noen kontor, og særlig de små kontorene, rapporterte om overveiende positive vurderinger. Andre kontor, og særlig de store kontorene, rapporterte om mer negative erfaringer. Et sentralt spørsmål å følge opp i denne undersøkelsen er om det har skjedd endringer i hvorvidt kontorene har positive eller mer negative erfaringer. Har det f.eks skjedd forbedringer i kontor som rapporterte om dårlige erfaringer, og har kontor som rapporterte om gode erfaringer, fortsatt i samme spor? Her vil vi analysere utviklingsforløp i de lokale NAV-kontorene, og se om det er mulig å identifisere mønstre i iverksettelseserfaringer og utviklingsforløp.

I det følgende skal vi se hvilken vei utviklingen har gått for pilotkontorene, om den har gått i positiv eller negativ retning eller om situasjonen er ved status quo. De kontorene som har gode eller mindre gode erfaringer eller som har hatt en spesielt god eller dårlig utvikling ser vi nærmere på for å undersøke hva som kjennetegner dem. For å gjøre dette har vi gruppert de 19 pilotkontorene etter hvordan de har svart på spørsmålene: ”Opplever du bedre arbeidsflyt internt i kontoret som en gevinst ved NAV-kontoret?”, ”Opplever du raskere saksbehandling internt i kontoret som en gevinst ved NAV-kontoret?” og ”Opplever du kvalitativt bedre løsninger for brukerne som en gevinst ved NAV-kontoret?”. Vi skal belyse utviklingen på to måter, først i forhold til gjennomsnittet for alle pilotkontorenes svar, og så i forhold til om flertallet av medarbeiderne i kontoret ser gevinster med hensyn til arbeidsflyt, saksbehandling, og kvalitet på brukerløsningene.

Når vi rangerer kontorene over, under eller på gjennomsnittet for svarene på spørsmålet, så bruker vi resultatene for 2008. Videre betrakter vi kontoret som på gjennomsnittet om avviket er mindre enn fem prosentpoeng. Når vi ser på utviklingen, så betrakter vi situasjon som lik hvis endringene i den ene eller den andre retningen er mindre enn 10 prosentpoeng. Denne rangeringen viser følgende:

Når det gjelder gevinster ved NAV-reformen for løsninger for brukerne, saksbehandling og arbeidsflyt, så det fem kontor som markerer seg ved ikke å ha en positiv utvikling, og ved fortsatt å ligge under gjennomsnittet for alle pilotkontorene i 2008. I den motsatte enden markerer ni pilotkontor seg med å ha positiv utvikling og ligge over gjennomsnittet på alle tre gevinstmålene. De øvrige gir et blandet bilde. Noen startet bra, men har ikke helt holdt nivået.

Noen startet ikke fullt så bra, og har heller ikke alltid kommet seg over gjennomsnittet, men er likevel delvis i en positiv utvikling.

Ut fra den første pilotanalysen antok vi at størrelse hadde betydning for hvor omfattende etableringsprosessen var, og dermed også hvor lang tid den tok. Dette skulle tilsi at det etter to år skulle være mulig å se en positiv utvikling i de store kontorene, rett og slett fordi kontorene har fått mer tid på seg til å utvikle et felles NAV-kontor.

De 19 pilotkontorene er av ulik størrelse, alt fra kontor med under 10 ansatte til kontor med over 100 ansatte. Vi har delt kontorene i to størrelsesgrupper: Kontor med 40 eller flere ansatte refereres heretter til som store kontor, mens kontor med færre enn 40 ansatte refereres til som små kontor. Dette er et litt grovt mål på størrelse, men brukes for at ikke kontorene skal bli altfor lett gjenkjennelige. Av de 19 pilotkontorene som er med i undersøkelsen er 8 kontor ”store” og 11 kontor ”små” etter denne begrepsbruken.

Når det gjelder kontor som ligger under gjennomsnittet i 2008 og heller ikke har hatt noen gjennomgående positiv utvikling, men negativ utvikling, stillstand, eventuelt positiv utvikling bare på ett spørsmål, så gjelder det like mange små som store kontor. Denne spredningen på store og små kontor finner vi også når det gjelder kontor som ikke har noen entydig utvikling verken i positiv eller negativ retning.

Når det gjelder kontor som ligger over gjennomsnittet på alle tre spørsmålene og som har hatt positiv utvikling, eventuelt videreført et høyt nivå, er det noen flere små enn store kontor. Det gjenspeiler det som kom fram i den første pilotundersøkelsen, at etableringsprosessen så ut til å være enklere og ta kortere tid i små enn i store kontor. De små kontorene hentet gevinster av NAV-reformen tidligere enn de store kontorene. Høsten 2008 er bildet mindre entydig. Flere store kontor er i en positiv utvikling og også flere store kontor ligger over gjennomsnittet for alle pilotkontorene. Etter at pilotkontorene har vært i virksomhet i to år, er altså ikke lenger størrelse den (eneste) avgjørende faktoren når det gjelder hvorvidt kontoret opplever positive gevinster ved NAV-reformen. Vi må også lete etter andre forhold som kan belyse utviklingen.

Det er viktig å huske at denne utviklingsbeskrivelsen er basert på tre trekk ved NAV-kontorene – arbeidsflyt, saksbehandling, og kvalitet på brukerløsningene. Den gir ikke et fullstendig bilde av situasjonen ved kontorene. Vi skal derfor belyse utviklingen og variasjonen kontorene imellom også på en annen måte.

I analysen nedenfor har vi plassert kontorene i grupper på bakgrunn av om 50 % eller flere har svart positivt eller negativt på spørsmålene både i 2007 og 2008, om 50 % eller flere har svart positivt i 2007 og negativt i 2008 og om 50 % eller flere har svart positivt i 2008 og negativt i

2007. Dette blir et strengere mål i forhold til kontorene om kontorene er på den positive siden. Her skal de ikke bare ligge over gjennomsnittet (som for to av de tre gevinstmålene ligger under 50 %, slik det framgår av tabellene tidligere i kapitlet); det skal være slik at flertallet av medarbeiderne skal vurdere at kontoret har gevinst med hensyn til arbeidsflyt, saksbehandling, og kvalitet på brukerløsningene.

Ved hjelp av denne kategoriseringen har vi utarbeidet tre firefeltstabeller som viser resultatene pr. gevinstspørsmål.

Tabell 38 Utviklingen i pilotkontorene fra 2007 til 2008 når det gjelder medarbeidernes vurderinger av om bedre arbeidsflyt er en gevinst ved kontoret.

Bedre arbeidsflyt internt i kontoret er en gevinst ved NAV-kontoret			
		2007	
		Halvparten eller flere opplever bedre arbeidsflyt	Færre enn halvparten opplever bedre arbeidsflyt
2008	Halvparten eller flere opplever bedre arbeidsflyt	Tre kontor har positive vurderinger både i 2007 og i 2008 (A)	Seks kontor har hatt en positiv utvikling fra 2007 til 2008 (B)
	Færre enn halvparten opplever bedre arbeidsflyt	Ett kontor har hatt en negativ utvikling fra 2007 til 2008 (C)	Ni kontor ligger lavt på vurderingene både i 2007 og i 2008 (D)

Av tabellen over kan vi se at i tre kontor mente halvparten eller flere av medarbeiderne at bedre arbeidsflyt var en gevinst ved NAV-kontoret både i 2007 og i 2008 (A). Seks kontor har hatt en positiv utvikling fra at under halvparten mente at bedre arbeidsflyt var en gevinst i 2007 til at over halvparten mente dette i 2008 (B). Et kontor har hatt en negativ utvikling fra 2007 da flere enn halvparten mente det var bedre arbeidsflyt, til 2008 da færre enn halvparten ser en slik gevinst (C). I ni kontor mente under halvparten både i 2007 og i 2008 at bedre arbeidsflyt var en gevinst ved NAV-kontoret (D).

Videre kan vi se at det i 2007 kun var 4 kontor (A+C) der 50 % eller flere mente at bedre arbeidsflyt var en gevinst ved NAV-kontoret, mens i 2008 er antallet øket til 9 (A+B). Tabell viser videre at i 3 kontor opplevde 50 % eller flere at bedre arbeidsflyt på kontoret var en gevinst ved NAV-kontoret begge årene.

Tabell 39 Utviklingen i pilotkontorene fra 2007 til 2008 når det gjelder medarbeidernes vurderinger av om raskere saksbehandling er en gevinst ved kontoret.

Raskere saksbehandling som en gevinst ved NAV-kontoret			
		2007	
		Halvparten eller flere opplever raskere saksbehandling	Færre enn halvparten opplever raskere saksbehandling
2008	Halvparten eller flere opplever raskere saksbehandling	Ingen kontor (A)	Fire kontor har en positiv utvikling fra 2007 til 2008 (B)
	Færre enn halvparten opplever raskere saksbehandling	Tre kontor har hatt en negativ utvikling i vurderingen av raskere saksbehandling (C)	Tolv kontor ligger lavt i vurderingene både i 2007 og i 2008 (D)

Tabellen viser at det ikke var noen kontor hvor 50 % eller flere opplevde raskere saksbehandling på kontoret som en gevinst begge årene (A). Fire kontor hadde hatt en positiv utvikling ved at mindre enn halvparten mente det var raskere saksbehandling i 2007, mens 50 % eller flere mente dette i 2008 (B). I tre kontor var det en negativ utvikling fra 2007 til 2008 ved at mindre enn halvparten mente det var raskere saksbehandling i 2008, mens 50 % eller flere mente dette i 2007 (C). I 12 kontor var det begge årene mindre enn halvparten av medarbeiderne som opplevde raskere saksbehandling som gevinst (D).

Tabell 40 Utviklingen i pilotkontorene fra 2007 til 2008 når det gjelder medarbeidernes vurderinger av om kvalitativt bedre løsninger for brukerne er en gevinst ved kontoret.

Kvalitativt bedre løsninger for brukerne som en gevinst ved NAV-kontoret			
		2007	
		Halvparten eller flere opplever kvalitativt bedre løsninger for brukerne	Færre enn halvparten opplever kvalitativt bedre løsninger for brukerne
2008	Halvparten eller flere opplever kvalitativt bedre løsninger for brukerne	Elleve kontor har positive vurderinger både i 2007 og i 2008 (A)	Tre kontor har hatt en positiv utvikling fra 2007 til 2008 (B)
	Færre enn halvparten opplever kvalitativt bedre løsninger for brukerne	Ett kontor har hatt en negativ utvikling fra 2007 til 2008 (C)	Fire kontor ligger lavt på vurderingene både i 2007 og i 2008 (D)

Tabellen viser at i 11 kontor opplevde 50 % eller flere begge årene at kvalitativt bedre løsninger var en gevinst ved NAV-kontoret (A). I 4 kontor opplevde mindre enn halvparten begge årene at løsningene for brukerne var blitt kvalitativt bedre som følge av NAV-kontoret (D). I ett kontor var det en negativ utvikling fra 2007 til 2008 fra at flere enn halvparten mente at kvalitativt bedre løsninger for brukerne var en gevinst i 2007, mens færre enn halvparten mente dette i 2008 (C). 3 kontor hadde hatt en positiv utvikling ved at mindre enn halvparten mente løsningene var kvalitativt bedre i 2007, mens 50 % eller flere mente dette i 2008.

Det er stort flertall av kontorene der mange medarbeidere opplever kvalitativt bedre løsninger for brukerne som en gevinst ved NAV-kontoret. Dette var tilfellet ved 14 kontor i 2008 (A+B), og 12 kontor i 2007 (A+C). Selv om det er en negativ utvikling i ett kontor, er det flere kontor med flertall av positive vurderinger i 2008.

Hvis vi ser svarene på disse tre spørsmålene i sammenheng viser det seg at kun ett kontor som har en positiv utvikling når det gjelder gevinster både på arbeidsflyt, saksbehandling og bedre løsninger for brukerne. Det er et stort kontor. Ett lite kontor har en positiv utvikling på to av spørsmålene, og var positiv på det siste spørsmålet begge årene. Vi kan betegne disse to kontorene "framgangskontor" ettersom utviklingen går i positiv retning.

Det er ingen kontor som har en negativ utvikling på alle tre spørsmålene, men av dem som var negative på to av spørsmålene begge årene var det ett stort kontor som gikk fra over 50 % positive eller flere i 2007 til under halvparten positive i 2008, og ett lite kontor som hadde over 50 % positive eller flere i 2008 og under halvparten positive i 2007 på det siste spørsmålet. Vi kan betegne disse to kontorene for ”sliterkontor” ettersom utviklingen ser ut til å gå i feil retning.

De øvrige kontorene har ingen entydig positiv utvikling på de tre spørsmålene. Av de som hadde 50 % negative eller flere på to av spørsmålene, hadde begge årene 50 % eller flere positive på det siste spørsmålet.

Videre kan vi se på om det er noen kontor som ligger stabilt høyt eller lavt når det gjelder hvor stor andel av medarbeiderne som vurderer at kontoret har gevinster på arbeidsflyt, saksbehandling og bedre løsninger for brukerne. Det er to kontor hvor 50% eller flere svarer positivt på de tre spørsmålene begge årene. Dette er altså kontor som ligger i det vi kan kalle ”øvre sjikt” når det gjelder gevinster ved NAV-reformen. Begge er små kontor med under 40 ansatte. At det bare er små kontor i denne gruppa, har sammenheng med at det var små kontor som tidlig (allerede i 2007) hentet ut gevinster av NAV-reformen.

Tilsvarende er det fire kontor hvor under halvparten av de ansatte svarer positivt på de tre spørsmålene begge årene. Dette er kontor som kan sies å ligge i ”nedre sjikt” når det gjelder å hente ut gevinster. Av disse er det ett lite kontor og tre store.

Vi kan altså etablere fire grupper av pilotkontor langs to ulike dimensjoner: For det første de kontorene som er i enten positiv eller negativ utvikling, og for det andre de kontorene som, slik flertallet av medarbeiderne ser det, har hentet ut gevinster av NAV-reformen både i 2007 og 2008, og de som ikke har gjort det verken i 2007 eller 2008. Vi skal se nærmere på hva som kjennetegner disse gruppene av NAV-kontor.

8.4 Kjennetegn ved kontorene i utvikling

Det kan være interessant å se nærmere på hva som karakteriserer de pilotkontorene som skiller seg ut med positiv eller negativ utvikling, altså de kontorene vi over kalte for ”framgangskontor” og ”sliterkontor”, ettersom utviklingen ser ut til å gå riktig vei for de to første og gal vei for de to siste. I begge gruppene er det altså et lite og et stort kontor.

Først skal vi se på spennet i vurderingene på to av de dimensjonene som karakteriserer utviklingen – bedre arbeidsflyt og kvalitativt bedre løsninger for brukerne.

Tabell 41 Forskjellen mellom kontorene med henholdsvis positiv og negativ utvikling når det gjelder vurdering av bedre arbeidsflyt. Prosent.

Opplever du bedre arbeidsflyt internt i kontoret er som en gevinst ved NAV-kontoret?	Ja	Nei	Usikker	Total (N)
Framgangskontorene	83	3	10	30
Sliterkontorene	10	60	31	42

Ser vi på tabellen kommer det fram at hele 83 % av medarbeiderne i framgangskontorene opplever at bedre arbeidsflyt internt i kontoret er en gevinst ved NAV-kontoret, mens kun 10 % i sliterkontorene mener det samme. Gjennomsnittet for alle pilotkontorene var 41 % i 2008. Det kan tyde på at kontorene i framgang har fått bedre grep om de nye rutinene enn sliterkontorene.

Tabell 42 Forskjellen mellom kontorene med henholdsvis positiv og negativ utvikling når det gjelder vurdering av kvalitativt bedre løsninger for brukerne. Prosent.

Opplever du i dag kvalitativt bedre løsninger for brukerne som en gevinst ved NAV-kontoret?	Ja	Nei	Usikker	Total (N)
Framgangskontorene	73	3	23	30
Sliterkontorene	21	29	50	42

Tabellen over viser at det også er stor forskjell på hvorvidt de ansatte vurderer at kvalitativt bedre løsninger for brukerne er en gevinst ved NAV-kontoret. I framgangskontorene oppgir 73 % at de opplever kvalitativt bedre løsninger som en gevinst ved det nye NAV-kontoret, mens kun 21 % opplever det samme ved sliterkontorene. Gjennomsnittet for alle pilotkontorene var 51 %.

Utviklingstabellene foran opererte et ganske grovt mål på endringer – om kontoret hadde beveget seg fra at mindretallet til flertallet av medarbeiderne mente at det var gevinster ved NAV-kontoret. Likevel er det ikke slik at målet overdriver forskjellene mellom kontor som har positiv versus negativ utvikling. Når vi ser nærmere på hvordan de enkelte kontorene plasserer seg, ser vi betydelige forskjeller.

Videre kan vi se om det er forskjeller mellom kontorene også når det gjelder vurderingene av andre sider ved utviklingen av NAV-kontoret.

Tabell 43 Forskjellen mellom kontorene med henholdsvis positiv og negativ utvikling når det gjelder vurdering av om utviklingen i kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål. Prosent.

Utviklingen av kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål	Helt/delvis enig	Verken enig eller uenig	Helt/delvis uenig	Total (N)
Framgangskontorene	93	7	0	30
Sliterkontorene	48	28	24	42

Tabellen over viser at det er en langt større andel blant framgangskontorene (93 %) som er ”helt eller delvis enige” i at utviklingen av kontoret er i tråd med reformens visjon og mål enn det er blant sliterkontorene (48 %). Gjennomsnittet for pilotkontorene var 70 %. I framgangskontorene er ingen uenige når det gjelder utviklingsretningen.

Tabell 44 Forskjellen mellom kontorene med henholdsvis positiv og negativ utvikling når det gjelder vurdering av om økt sykefravær er en belastning for kontoret som følger av NAV-reformen. Prosent.

Opplever du økt sykefravær ved kontoret som en belastning ved NAV-reformen?	Ja	Nei	Usikker	Total (N)
Framgangskontorene	3	83	10	30
Sliterkontorene	86	2	12	42

Ser vi på tabellen over, så opplever 86 % av de ansatte ved sliterkontorene at økt sykefravær ved kontoret er en belastning som følger av NAV-reformen. Her skiller de seg fra framgangskontorene hvor kun 3 % opplever dette. Gjennomsnittet for alle pilotkontorene var 42 %.

Tabell 45 Forskjellen mellom kontorene med henholdsvis positiv og negativ utvikling når det gjelder vurdering av om økt turnover er en belastning for kontoret som følger av NAV-reformen. Prosent.

Opplever du økt turnover ved kontoret som en belastning ved NAV-reformen?	Ja	Nei	Usikker	Total (N)
Framgangskontorene	20	67	13	30
Sliterkontorene	60	24	17	42

Tabellen viser at opplevelsen av turnover og at folk slutter er mye større i sliterkontorene enn i vinnerkontorene. 60 % i sliterkontorene opplever økt turnover, mens kun 20 % opplever det tilsvarende i vinnerkontorene. Gjennomsnittet for alle pilotkontorene var 52 %.

Ut fra dette materialet kan vi bare si noe om hva som karakteriserer kontor som har positiv og negativ utvikling. Vi kan ikke si noe om hva som er årsak og virkning når det gjelder hvorfor kontorene sliter eller i framgang. Sykefravær og turnover kan være et resultat av at kontoret har det slitsomt, men det kan også være motsatt, at turnover og sykefravær skaper økte belastninger på de som er igjen.

Vi så tidligere at mange medarbeidere i NAV-kontorene har fått nye oppgaver som følge av NAV-reformen. Et spørsmål i denne sammenhengen er om forskjellene på kontorene i framgang og kontorene som sliter, har å gjøre med hvor stor andel av medarbeiderne som har fått nye oppgaver.

Tabell 46. Forskjeller mellom kontorene med hensyn til hvor mange medarbeidere som har fått nye arbeidsoppgaver. Prosent.

Har du fått nye arbeidsoppgaver etter etableringen av NAV-kontoret?	Ja	Nei	Usikker	Total (N)
Framgangskontorene	77	7	17	30
Sliterkontorene	71	7	21	42

Tabellen tyder ikke på at andelen som har fått nye oppgaver er utslagsgivende. Både i kontorene i framgang og i kontorene som sliter er det mange medarbeidere som har fått nye oppgaver, henholdsvis 77 % og 71 % oppgir at de har fått nye arbeidsoppgaver etter etableringen av NAV-kontoret. Gjennomsnittet for alle pilotkontorene var 72 %. Det er imidlertid ikke sikkert at de ansatte har fått like god opplæring til å mestre de nye arbeidsoppgavene. Hvorvidt det er forskjeller her kan vi se i tabellen nedenfor.

Tabell 47 Medarbeidernes vurderinger av om de har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye arbeidsoppgaver. Prosent.

Har du fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye arbeidsoppgaver?	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Total (N)
Framgangskontorene	17	60	20	30
Sliterkontorene	2	55	41	42

Tabellen viser at 77 % av medarbeiderne i framgangskontorene opplevde at de i stor eller noen grad har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye arbeidsoppgaver, mens den tilsvarende andelen er 57 % for sliterkontorene. Videre er det flere i sliterkontorene som opplever at de i liten grad har fått tilstrekkelig opplæring. Nærmere halvparten av medarbeiderne svarer det.

Vi kan også se på om forskjellene mellom kontorene i framgang og kontorene som sliter, henger sammen med organisatoriske valg som øker opplæringsbehovene hos medarbeiderne. Er det de kontorene som har valgt at medarbeiderne i stor grad skal dekke et bredt tjenestespekter og jobbe med alle arbeidsområdene i NAV-kontoret, som sliter? I undersøkelsen har vi spørsmål til lederne om i hvor stor grad alle medarbeiderne på kontoret skal dekke hele tjenestespekteret. Videre har vi spørsmål til medarbeiderne om de jobber med alle

tjenesteområdene i NAV-kontoret, og om i hvor stor grad de er enige i at NAV-kontoret bør ha omfattende oppgavedeling på tvers av etatenes tidligere arbeidsområder. Resultatene nedenfor er ikke vist i tabeller.

De to framgangskontorene kjennetegnes av at lederne i liten grad mener at alle medarbeidere på kontoret skal dekke hele tjenestespekteret. Videre sier en av fire medarbeidere (25 %) de jobber innenfor alle tjenesteområdene i NAV-kontoret. To av tre er helt eller delvis enige i at NAV-kontoret bør ha omfattende oppgavedeling på tvers av etatenes tidligere arbeidsområder (henholdsvis 27 % helt enige og 40 % delvis enige).

Sliterkontorene kjennetegnes av at lederne i stor eller noen grad mener at alle mener at alle medarbeidere på kontoret skal dekke hele tjenestespekteret. Videre sier 40 % av medarbeidere de jobber innenfor alle tjenesteområdene i NAV-kontoret. Bare rett under halvparten er helt eller delvis enige i at NAV-kontoret bør ha omfattende oppgavedeling på tvers av etatenes tidligere arbeidsområder (henholdsvis 17 % helt enige og 31 % delvis enige).

Framgangskontorene har altså i mindre grad enn sliterkontorene nærmet seg det vi i organiseringsskapitlet beskrev som en generalistmodell bygget på at mange medarbeidere dekker hele tjenestespekteret i NAV-kontoret. På den andre siden er det flere medarbeidere i framgangskontorene enn i sliterkontorene som støtter tanken om omfattende oppgavedeling på tvers av etatenes tidligere arbeidsområder. Ut fra denne undersøkelsen er det vanskelig å si om den lavere støtten til omfattende oppgavedeling i sliterkontorene skyldes at de har gjort dårlige erfaringer. Det kan også være slik at den negative utviklingen i sliterkontorene skyldes motstand mot en mer omfattende oppgavefordeling, som altså lederne til en viss grad synes å ønske. Derimot kan det se ut til at en mindre omfattende oppgavefordeling, der færre medarbeidere dekker hele tjenestespekter, følges av mindre opplevelse av belastninger og større grad av opplevelse av gevinster.

8.5 Kjennetegn ved kontorene i øvre og nedre sjikt

Det er et lite og tre store pilotkontor med over 40 medarbeidere som lå i nederste sjikt, altså der under halvparten av medarbeiderne så gevinster ved NAV-kontoret både i 2007 og i 2008. To små kontor utmerket seg i øvre sjikt. Størrelse har trolig påvirket posisjoneringen ved at små kontorene tidligere enn store hentet ut gevinster. Samtidig viste kontorene i utvikling at størrelse alene ikke er utslagsgivende. Både store og små kontor hadde både positiv og negativ utvikling. Det er da også et lite kontor som ligger i nedre sjikt. Vi vil se kontorene i øvre sjikt opp mot kontorene i nedre sjikt for å se om det er mulig å si noe mer om hva som kan være utfordringene for å få til et velfungerende kontor. Først skal vi se på

forskjellene på to av de dimensjonene som utviklingen er målt langs – bedre arbeidsflyt og kvalitativt bedre løsninger for brukerne.

Tabell 48 Forskjellen mellom kontorene i øvre og nedre sjikt når det gjelder vurdering av om bedre arbeidsflyt er en gevinst ved NAV-kontoret. Prosent.

Opplever du bedre arbeidsflyt internt i kontoret som en gevinst ved NAV-kontoret?	Ja	Nei	Usikker	Total (N)
Kontorene i øvre sjikt	71	3	26	31
Kontorene i nedre sjikt	23	55	20	104

Tabellen viser at langt flere medarbeidere i kontorene i øvre sjikt opplever bedre arbeidsflyt som en gevinst ved NAV-kontoret. internt i kontoret oppleves mer positivt i kontorene i øvre enn i nedre skikt. 71 % i øvre sjikt opplever dette, mot bare 23 % i kontorene i nedre sjikt.

Tabell 49 Forskjellen mellom kontorene i øvre og nedre sjikt når det gjelder vurdering av om kvalitativt bedre løsninger for brukerne er en gevinst ved NAV-kontoret. Prosent.

Opplever du i dag kvalitativt bedre løsninger for brukerne som en gevinst ved NAV-kontoret	Ja	Nei	Usikker	Total (N)
Kontorene i øvre sjikt	87	0	13	31
Kontorene i nedre sjikt	19	42	38	104

Tabellen viser at også situasjonen for brukerne vurderes som bedre blant flere av medarbeiderne kontorene i øvre sjikt. 87 % opplever kvalitativt bedre løsninger for brukerne som en gevinst ved NAV-kontoret ved disse kontorene versus 19 % ved kontorene i nedre sjikt.

Det er altså store forskjeller på medarbeidernes vurderinger av oppgaveløsningen mellom kontorene i øvre og nedre sjikt. Vi skal se på om det er lignende forskjeller i vurderingene av andre sider ved kontoret.

Tabell 50 Forskjellen mellom kontorene i øvre og nedre sjikt når det gjelder vurdering av om utviklingen i kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål. Prosent.

Utviklingen av kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål	Helt/delvis enig	Verken enig eller uenig	Helt/delvis uenig	Total (N)
Kontorene i øvre sjikt	90	10	0	31
Kontorene i nedre sjikt	49	20	29	104

Av tabellen over kan vi se at langt flere i kontorene i øvre sjikt opplever at utviklingen i kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål. I disse kontorene 90 % er ”helt eller delvis enige”, mens den tilsvarende prosentandelen er 49 % i kontorene i nedre sjikt.

Tabell 51 Forskjellen mellom kontorene i øvre og nedre sjikt når det gjelder vurdering av om økt sykefravær er en belastning for kontoret som følge av NAV-reformen. Prosent.

Opplever du økt sykefravær ved kontoret som en belastning ved NAV-reformen?	Ja	Nei	Usikker	Total (N)
Kontorene i øvre sjikt	29	52	16	31
Kontorene i nedre sjikt	70	12	17	104

Hele 70 % av medarbeiderne i kontorene i nedre sjikt opplever at økt sykefravær ved kontoret er en belastning som følger av NAV-reformen, mens 29 % opplever det i kontorene i øvre sjikt.

Tabell 52 Forskjellen mellom kontorene i øvre og nedre sjikt når det gjelder vurdering av om økt turnover er en belastning for kontoret som følge av NAV-reformen. Prosent.

Opplever du økt turnover ved kontoret som en belastning ved NAV-reformen?	Ja	Nei	Usikker	Total (N)
Kontorene i øvre sjikt	48	39	10	31
Kontorene i nedre sjikt	81	10	9	104

Den samme tendensen ser vi når det gjelder turnover. 81 % i kontorene i nedre sjikt opplever at kontoret har økt turnover som følge av NAV-reformen, mens 48 % opplever det i kontorene i øvre sjikt.

Et spørsmål også for disse kontorene er om forskjellene på kontorene i øvre og nedre sjikt, har å gjøre med hvor stor andel av medarbeiderne som har fått nye oppgaver, og hvorvidt de har fått tilstrekkelig opplæring til å løse oppgavene.

Tabell 53. Forskjellen mellom kontorene i øvre og nedre sjikt når det gjelder hvorvidt medarbeiderne har fått nye arbeidsoppgaver etter etableringen av NAV-kontoret Prosent.

Har du fått nye arbeidsoppgaver etter etableringen av NAV-kontoret?	Ja	Nei	Usikker	Total (N)
Kontorene i øvre sjikt	68	6	26	31
Kontorene i nedre sjikt	68	16	16	94

Av tabellen over kan vi se at det er like mange som har fått nye arbeidsoppgaver etter etableringen av NAV-kontoret blant kontorene i øvre og nedre sjikt. I den grad det er forskjeller er det færre i kontorene i nedre sjikt som har fått nye oppgaver. At medarbeiderne får nye oppgaver er altså ikke det som skiller mellom kontorene i øvre og nedre sjikt.

Tabell 54 Forskjellen mellom kontorene i øvre og nedre sjikt når det gjelder medarbeidernes vurderinger av om de har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye arbeidsoppgaver. Prosent.

Har du fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye arbeidsoppgaver?	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Total (N)
Kontorene i øvre sjikt	35	48	16	31
Kontorene i nedre sjikt	9	40	44	94

Tabellen over viser at det forskjell i oppfatningen av om man har fått tilstrekkelig opplæring. Blant kontorene i øvre skikt opplever 35 % at de i stor grad har fått tilstrekkelig opplæring, mens det kun er 9 % som opplever dette blant kontorene i nedre skikt. Tilsvarende er det bare 16 % i kontorene i øvre sjikt som i liten grad opplever at de har fått tilstrekkelig opplæring, mens nærmere halvparten opplever dette i kontorene i nedre sjikt.

Vi ser altså at forskjellene på kontorene i øvre og nedre sjikt ligner forskjellene på framgangs-kontorene versus sliterkontorene. En tydelig forskjell er andelen medarbeidere som opplever at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye arbeidsoppgaver.

Vi kan derfor se på om forskjellene mellom kontorene øvre og nedre sjikt, henger sammen med organisatoriske valg som øker opplæringsbehovene hos medarbeiderne.

Kontorene i øvre sjikt kjennetegnes av at 38 % av medarbeidere sier de jobber innenfor alle tjenesteområdene i NAV-kontoret. Videre er 85 % helt eller delvis enige i at NAV-kontoret bør ha omfattende oppgavedeling på tvers av etatens tidligere arbeidsområder (henholdsvis 69 % helt enige og 15 % delvis enige). Her har bare en av lederne svart, men denne lederen mener at medarbeiderne på kontoret i stor grad skal dekke hele tjenestespekteret.

Kontorene i nedre sjikt kjennetegnes av at det bare er 23 % av medarbeidere som sier de jobber innenfor alle tjenesteområdene i NAV-kontoret. 78 % er likevel helt eller delvis enige i at NAV-kontoret bør ha omfattende oppgavedeling på tvers av etatens tidligere arbeidsområder (henholdsvis 34 % helt enige og 44 % delvis enige). Lederne i de fire kontorene varierer i synet på om det er dekkende for kontoret at alle medarbeidere skal dekke hele tjenestespekteret. I de store kontorene mener alle tre lederne at det i liten eller noen grad er dekkende, i det lille kontoret mener lederen det er dekkende i stor grad.

Kontorene i øvre sjikt har altså i større grad enn andre NAV-kontor en organisasjonsmodell bygget på at mange medarbeidere dekker hele tjenestespekteret i NAV-kontoret, og denne modellen har også støtte blant mange av medarbeiderne. I kontorene i nedre sjikt er det færre medarbeidere som jobber med alle tjenesteområder og lederne i tre av kontorene har også i

mindre grad ambisjoner om dette. Blant medarbeiderne derimot er det støtte til omfattende oppgavefordeling på tvers av etatenes tidligere arbeidsområder.

8.6 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett at samarbeidet på tvers av de tidligere etatsgrensene var ganske omfattende allerede etter et år som felles NAV-kontor, og ett år senere er teamarbeidet ytterligere styrket. Utviklingen har gått i retning av at flere medarbeider i NAV-kontorene jobber i team. Mer enn fire av fem samarbeider med medarbeidere med annen etatsbakgrunn enn sin egen. Men blant de med bakgrunn fra trygdeetaten er det noen færre som samarbeider med medarbeidere fra tidligere sosialetat. Medarbeidere med bakgrunn fra sosialetaten samarbeider i større grad med andre medarbeidere med samme etatsbakgrunn.

De ansatte i pilotkontorene opplever mer gevinster av NAV-reformen i 2008 enn i 2007. Et stort flertall opplever at samarbeidet på tvers av de tidligere etatenes fagområder er blitt bedre, og et flertall mener også at kvalitativt bedre løsninger for brukerne som en gevinst av NAV-reformen. Fremdeles er det under halvparten av medarbeiderne som opplever bedre arbeidsflyt og raskere saksbehandling internt, men også her går utviklingen i positiv retning. Sett under ett går altså utviklingen i pilotkontorene i positiv retning.

Det er likevel forskjeller mellom kontorene. Det viser seg når vi ser på utviklingen på kontornivå i forhold til tre trekk ved NAV-kontorene – arbeidsflyt, saksbehandling, og kvalitet på brukerløsningene. Hvis vi bruker *gjennomsnittet* av alle medarbeidernes svar som skillelinje og sorterer kontorene etter om de ligger over, under eller på gjennomsnittet, så ser vi følgende:

Fem pilotkontor markerer seg ved at de ikke har en positiv utvikling, og at de også ligger under gjennomsnittet for alle pilotkontorene i 2008. I den motsatte enden markerer ni pilotkontor seg med å ha positiv utvikling og ligge over gjennomsnittet på alle tre gevinstmålene. De øvrige gir et blandet bilde. Også når vi ser på kontorene er hovedtyngden i positiv utvikling.

Vi kan også se utviklingen på kontornivå etter hvorvidt *mer enn halvparten* av medarbeiderne i kontorene har positive vurderinger av de ulike gevinstene ved NAV-kontoret.

Når det gjelder bedre arbeidsflyt som gevinst ved NAV-kontoret er det tre kontor som har positive vurderinger både i 2007 og i 2008, seks kontor har hatt en positiv utvikling fra 2007 til 2008, og ett kontor har hatt en negativ utvikling.

Når det gjelder raskere saksbehandling har fire kontor hatt en positiv utvikling fra 2007 til 2008, tre kontor har hatt en negativ utvikling, ingen kontor hadde flertall av medarbeidere med positive vurderinger begge årene.

Når det gjelder kvalitativt bedre løsninger for brukerne hadde elleve kontor positive vurderinger både i 2007 og i 2008, tre kontor har hatt en positiv utvikling fra 2007 til 2008, og ett kontor har hatt en negativ utvikling.

Når det gjelder hvilke kontor som plasserer seg i øvre og nedre sjikt i vurderingene av gevinster ved NAV-kontoret både i 2007 og i 2008, er det små kontor hvor 50% eller flere har svart positivt på de tre spørsmålene begge årene, noe som kan ha sammenheng med at små kontor så ut til å ha en enklere omstillingsprosess og dermed tidligere kunne hente ut gevinster. Blant de som er blitt liggende i nedre sjikt, er det flere store kontor.

Både blant kontorene i framgang og kontorene som sliter, finnes det imidlertid både store og små kontor. Etter to års virksomhet som felles NAV-kontor ser ikke lenger størrelse ut til å være den avgjørende faktoren når det gjelder hvorvidt kontoret opplever positive gevinster ved NAV-reformen. Selv om omstillingsprosessen kan se ut til å ta lenger tid i store kontor enn i små, er dette tydeligvis ikke den eneste faktoren som spiller inn.

Det er store forskjeller på vurderingene hos medarbeiderne i de kontorene som har hatt positiv versus negativ utvikling, og på de som ligger høyt og lavt i vurderingene på begge tidspunktene, både på dimensjonene vi brukte til å måle utviklingen (gevinster ved NAV-kontoret), men også på om de opplever sykefravær og turnover som en belastning ved kontoret, og om de mener at utviklingen av kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål. Det er ingen forskjell på om mange medarbeidere har fått nye oppgaver som følge av NAV-reformen, men en forskjell mellom kontorene på om medarbeiderne har fått opplæring til å mestre de nye oppgavene. Færre opplever dette i de kontorene som scorer lavt, og i kontorene som har negativ utvikling.

Generelt er det slik at flere kontor har positiv enn negativ utvikling. Særlig når det gjelder kvalitativt bedre løsninger for brukerne har flertallet av medarbeidere i mange av NAV-kontorene positive vurderinger. Likevel virker det alvorlig at det er NAV-kontor som etter to år fortsatt sliter og ikke får til en positiv utvikling.

9

DE NYE KONTORENE – ER DERES SITUASJON ANNERLEDES ENN DET PILOTENES VAR?

For å undersøke hva som er utfordringene ved oppstarten av nye NAV-kontor og hvordan de kan forklares så undersøkte vi svargivningen i de nye kontorene i 2008 og så den i forhold til funnene som ble rapportert om pilotkontorene i 2007. Det kan gi oss en pekepinn på om det er noen mer generelle utfordringer ved etableringen av NAV-kontor og kan bidra til læring ved etablering av fremtidige NAV-kontor.

Først ser vi på i hvilken grad medarbeiderne ble involvert ved etableringen av kontoret. Deretter ser vi på samarbeidet internt og eksternt, på hvordan NAV-kontoret har påvirket arbeidet med brukerne og til slutt på opplevelsen av gevinster av NAV-reformen.

9.1 Medarbeidernes involvering i etableringen av kontoret

Først skal vi se i hvilken grad medarbeiderne har blitt involvert i utviklingen av kontoret.

I rapporten fra pilotundersøkelsen i 2007 ble det oppsummert at de ansatte først og fremst hadde vært involverte i prosessen gjennom å ha mottatt informasjon underveis. Svært få hadde opplevd stor reell innflytelse. Pilotundersøkelsen viste at vel 16 % av medarbeiderne svarte at de i stor eller svært stor grad hadde hatt reell innflytelse på den fysiske utformingen av NAV-kontoret, mens 17 % svarte det samme om utviklingen av arbeidsprosesser. Hva de ansatte svarte i de nye kontorene framkommer i tabellen under.

Tabell 55 Grad av involvering i de nye kontorene. Prosent.

I hvilken grad har du vært involvert i etableringen av kontoret?				
	I stor/svært stor grad	I noen grad	I svært liten/liten grad	Total (N)
Organisering av kontoret	19	25	56	419
Utvikling av arbeidsprosesser	16	31	54	420
Fysisk utforming av kontoret	13	15	72	418
Arbeidsmåter for møte med brukerne	16	29	55	414

Tabellen over viser at 19 % av medarbeiderne i de nye kontorene sier at de i stor eller svært stor grad har vært involvert i organiseringen av kontoret. 16 % har i stor eller svært stor grad vært involvert i utviklingen av arbeidsprosesser. 13 % har i stor eller svært stor grad vært involvert i den fysiske utformingen av kontoret og 16 % har i stor eller svært stor grad vært involvert i utviklingen av arbeidsmåter for møter med brukerne og ytterligere 29 % i noen

grad. Et flertall av medarbeiderne har imidlertid i liten eller i svært liten grad vært involvert i noe av dette.

Det kan se ut til at graden av involvering er nokså lik mellom pilotkontorene og de nye kontorene i første fase.¹⁶ Det er et mindretall av medarbeiderne som i stor eller svært stor grad har vært involvert. Ut fra erfaringene fra casestudiene vil vi anta at mange av de som har vært involvert i stor grad har vært tillitsvalgte gjennom medbestemmelsesapparatet.

I pilotkontorene kom det fram at omstillingen i små kontor hadde gått raskere og enklere i små enn i store kontor. Vi skal se på forskjellene mellom store og små kontor i de nye NAV-kontorene.

Tabell 56 Medarbeidernes grad av involvering i ulike sider ved NAV-kontorets virksomhet. Nye kontor. Prosent.

I hvilken grad har du vært involvert i etableringen av kontoret?		I stor/svært stor grad	I noen grad	I svært liten/liten grad	Total (N)
Organisering av kontoret P 0,004	Stort kontor	16	21	63	242
	Lite kontor	24	31	45	177
Utvikling av arbeidsprosesser P 0,004	Stort kontor	16	24	60	243
	Lite kontor	15	40	45	177
Fysisk utforming av kontoret P 0,000	Stort kontor	8	8	84	240
	Lite kontor	19	25	57	178
Arbeidsmåter for møte med brukerne P 0,000	Stort kontor	13	20	67	237
	Lite kontor	20	40	40	177

Tabellen viser at medarbeiderne i de små kontorene i større grad enn de store opplever at de har vært involvert i organiseringen av kontoret, både når det gjelder organiseringen, den fysiske utformingen av kontoret samt etableringen av arbeidsmåter for møtet med brukerne. Når det gjelder utviklingen av arbeidsprosesser har små og store kontor vært involvert i mer eller mindre samme grad.

I pilotrapporten fra 2007 framkom det at det var de statlige etatene som i størst grad opplevde å være involvert i etableringen av NAV-kontorene. Vi skal se i hvor stor grad medarbeiderne med ulik etatsbakgrunn har vært involvert i utviklingen i de nye NAV-kontorene.

¹⁶ Begrepsbruken i spørreskjemaene er ikke helt lik, men omhandler samme tema

Tabell 57 Medarbeidernes involvering i utviklingen av NAV-kontoret, sett i forhold til tidligere etatstilknytning. Nye kontor. Prosent.

I hvilken grad har du vært involvert i etableringen av NAV-kontoret?		Stor/svært stor grad	I noen grad	I liten/svært liten grad	Total (N)
I hvilken grad har du vært involvert i organiseringen av kontoret?	Tidligere aetat	28	29	44	108
	Tidligere trygdeetat	17	34	50	113
	Tidligere sosialetat	20	24	57	131
P 0,000					
I hvilken grad har du vært involvert i utviklingen av arbeidsprosesser?	Tidligere aetat	27	34	40	109
	Tidligere trygdeetat	10	43	47	112
	Tidligere sosialetat	14	29	58	132
P 0,000					
I hvilken grad har du vært involvert i den fysiske utformingen av kontoret?	Tidligere aetat	19	22	59	109
	Tidligere trygdeetat	13	19	66	113
	Tidligere sosialetat	12	10	78	132
P 0,000					
I hvilken grad har du vært involvert i arbeidsmåter for møte med brukerne	Tidligere aetat	22	34	44	107
	Tidligere trygdeetat	16	35	50	113
	Tidligere sosialetat	17	25	58	132
P 0,000					

Tabellen viser at de ansatte fra Aetat i størst grad opplevde å ha vært involvert i etableringen av NAV-kontoret. 28 % av de ansatte fra Aetat opplevde å ha vært involvert i organiseringen av kontoret i ”svært stor eller i stor grad”, mens det var færrest blant de ansatte fra trygde-etaten hvor det var 17 % som mente dette. Det var også flere av de ansatte fra Aetat som opplevde at de i ”stor eller svært stor grad” hadde vært involvert i utviklingen av arbeidsprosesser, i den fysiske utformingen av kontoret og i etableringen av arbeidsmåter for møte med/oppfølging av brukerne.

9.2 Samarbeid internt i NAV-kontorene

I pilotrapporten fra 2007 kom det fram at 35 % av de ansatte i pilotkontorene ofte jobbet i team. 6 % fra tidligere aetat, 19 % fra tidligere trygdeetat og 18 % fra sosialetatene oppga at de aldri jobbet i team. I 2008 har denne andelen øket til 45 % i pilotkontorene. Tabellen under viser hvor mange ansatte i de nye kontorene som jobber i team i 2008.

Tabell 58 Hyppighet av teamarbeid. Nye kontor. Prosent.

Deltar du i teamarbeid i NAV-kontoret?				
	Aldri	Av og til	Ofte	Totalt (N)
Tidligere aetat	9	48	43	107
Tidligere trygdeetat	10	50	41	113
Tidligere sosialetat	11	51	38	132
Ansatt etter etablering av kontor	15	45	40	55
Total	11	49	40	407

Av tabellen over ser vi at mange av de ansatte i de nye kontorene ofte jobber i team, rundt 40 % for alle de tre faggruppene. Svært få av de ansatte fra de tre tidligere etatene – rundt 10 % oppga at de aldri jobber i team. Det er altså mer teamarbeid i de nye kontorene enn det var ved oppstarten av pilotkontorene.

I tabellene som følger skal vi se hvem de ansatte jobber med når de jobber i team.

Pilotrapporten fra 2007 viste at de fleste fra pilotkontorene jobbet med ansatte med samme fagbakgrunn som dem selv. Situasjonen har endret seg i 2008. Som vist tidligere i denne rapporten jobber de fleste nå i team med ansatte som har annen fagbakgrunn enn dem selv, med unntak av ansatte fra de tidligere sosialetatene.

I de nye kontorene etablert i 2008 ser vi denne tendensen allerede etter ett års drift. De fleste jobber i team med ansatte som har annen fagbakgrunn enn dem selv. Det gjelder også de ansatte fra de tidligere sosialetatene.

Tabell 59 Teamarbeid på tvers av tidligere etatsgrenser, nye kontor i 2008. Prosent

Hvilke andre deltar sammen med deg i teamarbeidet?				
	Tidligere aetat	Tidligere trygdeetat	Tidligere sosialetat	Totalt (N)
Tidligere aetat	70	93	80	97
Tidligere trygdeetat	79	62	75	102
Tidligere sosialetat	81	81	77	117
Totalt				316

Det kan dermed se ut som om det jobbes mer i team og mer på tvers i de nye kontorene enn i pilotkontorene da de startet opp.

9.3 Samarbeid med eksterne

Vi har sett hvordan etableringen av NAV-kontor har påvirket samarbeidet innenfor NAV-kontorene. Nå skal vi se nærmere på samarbeidet med eksterne. Som tabellen nedenfor viser varierer det mellom 36 % til 62 % hvor mange som ikke arbeider med de aktuelle sam-

arbeidspartnerne. De aller fleste samarbeider med arbeidsgiverne, tiltaksarrangørene og helsetjenesten mens det er færrest som arbeider med hjelpemiddelsentralen og brukerorganisasjonene.

Tabell 60 Andel som ikke har eller som har lite samarbeid med de ulike eksterne samarbeidspartnerne. Prosent

	Jeg har ikke/lite samarbeid med disse N=425
Arbeidslivssenteret	52
Hjelpemiddelsentralen	62
Helsetjenesten	39
Arbeidsgivere	36
Tiltaksarrangører	37
Brukerorganisasjoner	59
Skoleverket/utdanningssystemet	48
Politiet	50
Rusinstitusjoner og åpne rustilbud	52
Pårørende/foreldre	43

Tabellen nedenfor viser hvordan de ansatte i de nye kontorene, som jobber med de aktuelle samarbeidspartnerne, oppfatter at samarbeidet er påvirket av etableringen av NAV-kontoret.

Tabell 61 Endringer i samarbeid med eksterne samarbeidspartnere. Prosent.

Har etableringen av NAV-kontoret medført endringer i ditt samarbeid med følgende eksterne samarbeidspartnere?	Samarbeidet er bedre enn før		
	Samarbeidet er bedre enn før	Samarbeidet er som før	Samarbeidet er dårligere enn før
Arbeidslivssenteret	30	64	6
Hjelpemiddelsentralen	7	86	7
Helsetjenesten	9	81	10
Arbeidsgivere	13	67	20
Tiltaksarrangører	21	67	12
Brukerorganisasjoner	15	80	5
Skoleverket/utdannings-systemet	3	38	6
Politiet	4	91	5
Rusinstitusjoner og åpne rustilbud	3	89	8
Pårørende/foreldre	3	89	8

De fleste av dem som har en samarbeidsrelasjon med eksterne oppfatter at samarbeidet er som før. Det kan allikevel synes som om det er en viss bedring av samarbeidet med arbeidslivssentrene og med tiltaksarrangører der hhv. 30 % og 21 % oppgir at samarbeidet er bedre enn før. Når det gjelder arbeidsgivere mener de fleste at samarbeidet er som før, men en større andel mener samarbeidet er dårligere enn før (20 %) enn dem som mener arbeidet er bedre enn før (13 %).

I første fase i pilotkontorene var det 22 % som mente samarbeidet med arbeidsgiverne var bedre enn før, men for de øvrige som var målt, helsevesenet, brukerorganisasjoner og "andre" var det kun hhv. 12 %, 14 % og 14 % som oppga at samarbeidet var bedre enn før. I de nye kontorene lå prosentandelen som mente samarbeidet med helsetjenesten og brukerorganisasjonene var bedre enn før, på hhv. 9 % og 15 %. Det store bildet er altså at det ikke er store endringer i samarbeidet med de eksterne verken i den ene eller annen retning for noen av kontorene.

Vi skal i det følgende se om store og små NAV-kontor vurderer dette ulikt i de nye kontorene.

Tabell 62 Samarbeid med aktører utenfor NAV-kontoret, sett i forhold til størrelsen på NAV-kontoret. Prosent.

		Samarbeidet er bedre enn før	Samarbeidet er som før	Samarbeidet er dårligere enn før	Total (N)
Arbeidslivssenteret P 0,000	Stort kontor	20	78	2	94
	Lite kontor	40	50	10	88
Helsetjenesten P 0,003	Stort kontor	5	89	7	130
	Lite kontor	14	71	14	111
Arbeidsgivere P 0,000	Stort kontor	8	78	15	132
	Lite kontor	19	55	27	112
Tiltaksarrangører P 0,054	Stort kontor	18	73	9	142
	Lite kontor	25	59	16	106

Tabellen viser at flere av de små enn de store kontorene opplevde samarbeidet med Arbeidslivssenteret, Helsetjenesten, Arbeidsgiverne og tiltaksarrangørene som "bedre enn før". Spesielt samarbeidet med arbeidslivssentrene har bedret seg ved de små kontorene. 40% oppgir at samarbeidet er bedre enn før. Når det gjaldt samarbeidet med Hjelpemiddel-sentralen, brukerorganisasjoner, skoleverket/utdanningssystemet, politiet, rusinstitusjoner og åpne rustilbud eller pårørende/foreldre så var det ikke signifikante forskjeller mellom store og små kontor (ikke vist i tabell).

9.4 Gevinster ved NAV-reformen

Pilotkontorene ble i 2007 spurt om gevinster ved NAV-kontorene. Resultatene viste at det var gevinster når det gjaldt samarbeidet, men at de fleste medarbeidere ikke mente det var blitt bedre arbeidsflyt, raskere saksbehandling eller kvalitativt bedre brukerløsninger. Det var ett unntak og det gjaldt de tidligere aetatsansatte hvor 52% mente at det nye NAV-kontoret hadde

gitt brukerne kvalitativt bedre løsninger. De ansatte fra aetat var også generelt mest positive når det gjaldt spørsmålene om gevinster av det nye NAV-kontoret.

Tabellen over gevinster ved NAV-kontoret som ble presentert i kapitlet om tjenesteytingen til brukerne, viste at også i de nye kontorene opplevde medarbeiderne først og fremst gevinster når det gjaldt samarbeid på tvers av de tidligere etatenes fagområder. Når det gjaldt arbeidsflyt, raskere saksbehandling, og kvalitativt bedre løsninger for brukerne, så mente under halvparten av medarbeiderne at NAV-kontoret hadde medført slike gevinster. Tabellen under viser hvordan dette ble opplevd av medarbeiderne fra de tre tidligere etatene.

Tabell 63 Opplevelse av gevinster etter tidligere etatstilhørighet. Prosent.

Opplever du i dag noen av følgende gevinster ved NAV-kontoret?		Ja	nei	usikker	Total (N)
Bedre samarbeid	Tidligere aetat	76	15	8	110
	Tidligere trygdetat	76	11	13	114
	Tidligere sosialetat	70	15	14	132
P 0,028					
Bedre arbeidsflyt	Tidligere aetat	23	60	17	110
	Tidligere trygdetat	18	54	27	114
	Tidligere sosialetat	17	42	39	132
P 0,001					
Raskere saksbehandling	Tidligere aetat	16	66	17	110
	Tidligere trygdetat	11	63	26	114
	Tidligere sosialetat	14	56	28	132
P 0,13					
Kvalitativt bedre brukerløsninger	Tidligere aetat	31	40	29	110
	Tidligere trygdetat	27	35	38	114
	Tidligere sosialetat	33	23	44	132
P=0,041					

Som vi kan se av tabellen opplevde alle medarbeiderne fra de tidligere etatene bedre samarbeid på tvers av de tidligere etatenes fagområder. Mellom 70 og 76 % mente det. Det er imidlertid få som mente at NAV-kontoret har gitt forbedringer når det gjelder arbeidsflyt (mellom 17 og 23 %) eller raskere saksbehandling internt i kontoret (mellom 11 og 16 %).

Omtrent like mange blant kommunalt ansatte og de tidligere aetatsansatte mente at NAV-kontoret hadde ført til kvalitativt bedre løsninger for brukerne (hhv 33 % og 31 %), men flere av de ansatte med bakgrunn fra aetat oppga at de ikke mente at brukerløsningene var blitt bedre (40 % mot 23 % blant de med kommunal bakgrunn).

Vi ser dermed at også i de nye kontorene er det de aetatsansatte som i noe større grad enn de andre rapporterer om gevinster ved reformen (bortsett fra det siste spørsmålet om kvalitativt bedre løsninger for brukerne).

9.5 Løsninger for brukerne

I det følgende skal vi se hvordan de ansatte oppfatter mulighetene til å finne løsninger for brukerne. Først skal vi se hvordan pilotkontorene oppfattet mulighetene for å finne løsninger for brukerne i 2007.

Tabell 64 Om etableringen av NAV-kontoret har påvirket mulighetene for å finne løsninger for brukerne, sett i forhold til medarbeidernes etatsbakgrunn. Pilotkontorenes svar i 2007. Prosent.

Hvordan opplever du det er å finne løsninger for brukerne etter etableringen av NAV-kontoret?

	Vanskeligere enn før	Som før	Enklere enn før	Ikke aktuelt	Totalt (N)
Nyansatt	3	13	26	58	31
Tidligere aetat	19	25	54	1	144
Tidligere trygdeetat	19	30	44	7	206
Tidligere sosialetat	16	26	53	5	191
Totalt	17	26	49	8	572

Tabellen over viser at i pilotkontorenes første fase var det de tidligere aetatsansatte og de tidligere ansatte i sosialtjenestene som i størst grad oppfattet det enklere å finne løsninger for brukerne enn før etableringen av NAV-kontorene. Nedenfor framkommer resultatene for de nye kontorene.

Tabell 65 Om etableringen av NAV-kontoret har påvirket mulighetene for å finne løsninger for brukerne, sett i forhold til medarbeidernes etatsbakgrunn. De nye kontorene i 2008. Prosent.

Det har blitt lettere å finne gode løsninger for brukerne

	Helt/delvis enig	Usikker	Helt/delvis uenig	Total (N)
Tidligere aetat	53	16	31	110
Tidligere trygdeetaten	56	21	22	114
Tidligere sosialetat	64	23	14	132
Totalt (%)	55	23	21	425

P 0,03

Tabellen viser at et flertall av de ansatte i de nye kontorene var "helt eller delvis enige i" at NAV reformen har gjort det enklere å finne gode løsninger for brukerne. Det gjelder 55% av de ansatte. I pilotkontorene var det i 2007 49 % totalt som mente at det var enklere enn før å finne løsninger for brukerne etter etableringen av NAV-kontor. Tabellen viser også at det var de tidligere ansatte i sosialtjenesten som i størst grad synes det var lettere å finne gode løsninger for brukerne i de nye kontorene. 64 % mente dette.

Vi skal også se om det er noen forskjeller mellom store og små nye kontor når det gjelder arbeidet overfor brukerne.

Tabell 66 Hvordan NAV-reformen har påvirket arbeidet overfor brukerne, sett i forhold til størrelse på NAV-kontoret. Prosent.

Har NAV-reformen påvirket arbeidet overfor brukerne? Vi vil gjerne høre om du er enig eller uenig i utsagnene nedenfor.		Helt/delvis enig	Usikker	Helt/delvis uenig	Total (N)
Det har blitt enklere å finne gode løsninger for brukerne P 0,000	Stort kontor	46	27	27	244
	Lite kontor	68	19	13	180
Brukerne har fått mer innflytelse på hvilke løsninger som velges P 0,001	Stort kontor	24	44	32	245
	Lite kontor	37	47	16	179
Brukerne har fått mer ansvar for sin egen situasjon og fremtid P 0,001	Stort kontor	37	37	27	245
	Lite kontor	49	39	12	180
Brukerne møter i større grad krav til aktiv medvirkning P 0,038	Stort kontor	45	33	21	244
	Lite kontor	58	31	11	179

Tabellen over viser at medarbeiderne i små kontor ser større fordeler ved NAV-reformen enn det de store kontorene gjør når det gjelder arbeidet med brukerne. 68 % ved de små kontorene var ”Helt eller delvis enige” i at det er blitt enklere å finne gode løsninger for brukerne mot 46 % i de store. Det er også flere i de små enn i de store kontorene som er ”Helt eller delvis enige” i at brukerne har fått mer innflytelse på hvilke løsninger som velges, at de har fått mer ansvar for sin egen situasjon og fremtid og at de i større grad møter krav til aktiv medvirkning. Dette viser at de små kontorene gjennomgående er mer positive når det gjelder arbeidet med brukerne.

Det er også flere små enn store kontor som melder om bedre samarbeid på tvers av de tidligere etatenes fagområder, bedre oversikt over brukerne og sterkere fagmiljø i kontorene. Samtidig er det flere store enn små kontor som melder om økt sykefravær og turnover, redusert kvalitet i oppgaveløsningen og redusert service til brukerne. (Ikke vist i tabell.)

9.6 Troen på målene ved reformen

I pilotkontorene i 2007 oppga 37 % at de i stor eller svært stor grad mente det var felles målforståelse ved kontoret. De tidligere aetatsansatte var mest positive (40 %), men medarbeiderne svarte allikevel noenlunde likt på spørsmålet om felles målforståelse ved kontoret.

Et flertall fra de nye kontorene fra alle de tidligere etatene opplever at det er en felles målforståelse i kontoret og at utviklingen av kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål. Det framkommer av tabellen under.

Tabell 67. Synspunkter på NAV-reformen og utviklingen i kontoret. Nye kontor. Prosent.

Er du enig eller uenig i følgende påstander knyttet til NAV-reformens visjon og mål?		Helt/delvis enig	Verken enig eller uenig	Helt/delvis uenig	Totalt (N)
Det er felles målforståelse i kontoret	Tidligere aetat	54	16	30	109
	Tidligere trygdeetat	67	18	16	114
	Tidligere sosialetat	64	20	16	132
P 0,001					
Utviklingen av kontoret er i tråd med reformens visjon og mål	Tidligere aetat	52	15	33	109
	Tidligere trygdeetat	57	18	26	113
	Tidligere sosialetat	66	19	16	129
P 0,042					
NAV kontoret bør ha omfattende oppgavedeling på tvers av etatenes tidligere arbeidsområder	Tidligere aetat	64	12	25	110
	Tidligere trygdeetat	71	15	14	114
	Tidligere sosialetat	55	16	29	131
P 0,105					

Tabellen viser at et flertall av de ansatte i de nye kontorene er helt eller delvis enige at det er en felles målforståelse i kontoret (54 % av de ansatte fra Aetat, 67 % av de ansatte fra trygde-etaten og 64 % fra kommunen) . Vi kan også se at det er flest fra aetat som er uenige, både om målforståelse i kontoret og utviklingen av kontoret.

9.7 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på involvering av de ansatte ved etableringen av NAV-kontorene, på samarbeidet internt og eksternt, på oppfatningen av NAV-kontorets arbeid med brukerne og på opplevelsen av gevinster ved NAV-reformen. I det følgende oppsummeres de viktigste funnene.

Få ansatte var i stor grad blitt involvert i etableringen av NAV-kontorene. Dette gjaldt både pilotkontorene og de nye kontorene. Rapporten om pilotkontorene fra 2007 oppsummerte at omstillingen i små kontor hadde gått raskere og enklere i små enn i store kontor. Samme tendens så vi for de nye kontorene. I de nye kontorene opplevde de små i større grad enn de store å ha vært involvert i etableringen av kontorene både når det gjaldt organisering av kontoret, utvikling av arbeidsprosesser, fysisk utforming av kontoret og utarbeidelse av arbeidsmåter for møte med brukerne. Undersøkelsen fra 2007 viste at det var ansatte fra de statlige etatene som i størst grad opplevde å være involvert i etableringen av NAV-kontorene. I de nye kontorene var det de ansatte fra tidligere aetat som opplevde å ha vært mest involvert.

Mange ansatte jobber ofte i team og i stadig større grad på tvers av faggruppene. Denne tendensen er sterkere i de nye kontorene enn den var i pilotkontorene i deres første fase, men pilotkontorene har beveget seg i retning av mer samarbeid.

I de nye kontorene var det mange som hadde samarbeid med arbeidsgivere, tiltaksarrangører og helsetjenesten, mens det var færrest som samarbeidet med hjelpemiddelsentralen og brukerorganisasjonene. De som arbeidet med eksterne samarbeidspartnere oppfatter i stor grad at samarbeidet var som før. Dette gjaldt både ved pilotkontorenes i 2007 og for de nye kontorene i 2008. I de nye kontorene var det en viss bedring i samarbeidet med arbeidslivssentrene og tiltaksarrangørene.

Pilotrapporten fra 2007 oppsummerte med at bedre samarbeid og kvalitativt bedre brukerløsninger regnes som en gevinst ved NAV-kontoret, men ikke bedre arbeidsflyt eller raskere saksbehandling. Vi så samme tendens for de nye kontorene. Et stort flertall, og spesielt tidligere aetatsansatte, mente samarbeidet på tvers var blitt bedre, mens rundt 30 %, og spesielt ansatte fra de tidligere sosialetatene, mente at kvalitativt bedre løsninger for brukerne var en gevinst ved NAV-kontoret.

Et flertall av de ansatte i de nye kontorene mente det var lettere å finne løsninger for brukerne etter etableringen av NAV-kontor. Rundt 50 % i pilotkontorene opplevde også at det var enklere enn før å finne løsninger for brukerne. I både pilotkontorene og de nye kontorene var det spesielt de ansatte fra tidligere sosialetat som hadde denne oppfatningen. I de nye kontorene var det flere små enn store kontor som opplevde at NAV-reformen hadde påvirket arbeidet overfor brukerne i positiv retning.

Gjennomgående ser det altså ut til at de små kontorene har flere positive vurderinger enn de store kontorene. Det kan se ut til at de små kontorene får mer av de positive gevinstene av

reformen, mens flere i de større kontorene opplever belastninger, som økt sykefravær og turnover. Dette er den samme tendensen som ble identifisert i den første rapporten om pilotkontorene.

Til tross for at det kan virke som kontorene sliter litt i startfasen, var det en stor andel både i pilotkontorene og de nye kontorene som hadde tro på reformen. I de nye kontorene var andelen over 50 % for ansatte både fra tidligere aetat, trygdeetat og sosialetatene.

10

ER PILOTKONTORENE KOMMET LENGRE ENN DE NYE KONTORENE?

I september 2008 ble det sendt ut spørreundersøkelser til ledere og medarbeidere både i pilotkontorene og i de nye kontorene. Pilotkontorene hadde da vært i virksomhet som felles NAV-kontor i vel to år, mens de nye kontorene hadde vært i virksomhet i knapt ett år. Utvalget av nye kontor er likt sammensetningen av pilotkontorene på grunnleggende kjennetegn. Det er derfor rimelig å anta at forskjeller mellom de to gruppene kontor kan ha sammenheng med at pilotene har hatt lenger tid til å utvikle seg som NAV-kontor. Ved å sammenlikne pilotkontorene ett år etter med de nye kontorene vil vi kunne se om medgått tid har noe betydning for svargivningen. Eventuelle forskjeller vil kunne indikere om det vil ”gå seg til” ved kontoret ettersom tiden går. Vi har brukt variansanalyse for å undersøke forskjellene mellom de nye kontorene og pilotkontorene.

I dette kapittelet skal vi først presentere svarene på påstander som angår troen på reformen. Deretter ser vi på spørsmålet om hvordan NAV-reformen har påvirket arbeidet overfor brukerne. Så ser vi på spørsmålet om grad av involvering av de ansatte ved etableringen av NAV-kontoret. Til slutt undersøker vi om det er noen forskjell på pilotkontorenes og de nye kontorenes samarbeid med eksterne og utviklingen i arbeidsmiljøet. Analysene viser at pilotkontorene gjennomgående svarte mer positivt på samtlige spørsmål vi undersøkte.

10.1 Troen på målene ved reformen

De påfølgende tabellene viser sammenlikningen mellom gjennomsnittene av svargivningen i pilotkontorene og de nye kontorene på fire påstander. Disse fire påstandene reflekterer på ulike måter de ansattes tro på reformen, hvordan den vil fungere og faktisk fungerer i praksis.

De fire påstandene er: ”Det er felles målforståelse ved kontoret”, ”Utviklingen av kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål”, ”NAV-kontoret bør ha omfattende oppgavedeling på tvers av etatenes tidligere arbeidsområder” og ”NAV-reformen vil gi et bedre tilbud til brukerne når reformen er i havn. Svarkategoriene til samtlige påstander var 1= Helt enig, 2=Delvis enig, 3=verken enig eller uenig, 4=Delvis uenig og 5= Helt uenig. Når vi analyserte svargivningen tok vi utgangspunkt i skalaen som går fra 1-5, der 5 er helt enig og 1 er helt uenig. 3 er skalaens midtpunkt og tolkes som et uttrykk for en nøytral holdning til påstanden.

Tabellene nedenfor viser at pilotkontorenes svargivning er mer positiv på alle påstandene knyttet til troen på reformen. Det indikerer at medarbeidere fra pilotkontorene i større grad enn medarbeidere ved de nye kontorene mener at det er en felles målforståelse ved kontoret, at utviklingen er i tråd med NAV-reformens visjon og mål, at kontoret bør ha omfattende oppgavedeling og at kontoret vil gi et bedre tilbud til brukerne når reformen er i havn.

Tabell 68 Er du enig eller uenig i følgende påstander knyttet til NAV-reformens visjon og mål?

Det er felles målforståelse ved kontoret			
Type kontor	Gjennomsnitt for gruppene	Standardavvik	Antall (N i gruppa)
Pilotkontor	2,1	0,9	410
Nye kontor	2,4	1,1	425
F=21,4		Signifikant på >1% (P=0,000)	

Tabellen over viser at gjennomsnittet av medarbeidernes svargivning på påstanden ”Det er felles målforståelse ved kontoret” var mer positiv i pilotkontorene, da det lå på 2,1, enn i de nye kontorene der det lå på 2,4. For pilotkontorene ligger svargivningen nærmere svarkategorien 2=”delvis enig” enn midtpunktet på 3 = ”verken enig eller uenig”. Selv om forskjellen ikke er så stor er det verdt å merke seg at denne forskjellen er signifikant på 1% nivå. Vi kan altså hevde med 99% sikkerhet at de nye kontorene er mer negative enn pilotkontorene. Lignende forskjeller kan vi se også i de påfølgende tabellene.

Tabell 69 Er du enig eller uenig i følgende påstander knyttet til NAV-reformens visjon og mål?

Utviklingen av kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål			
Type kontor	Gjennomsnitt for gruppene	Standardavvik	Antall (N i gruppa)
Pilotkontor	2,2	1,1	410
Nye kontor	2,5	1,1	425
F=19,1		Signifikant på >1% (P=0,000)	

Den samme tendensen som for forrige påstand ser vi når det gjelder påstanden ”Utviklingen av kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål”. Tabellen over viser at gjennomsnittet av medarbeidernes svargivning var mer positivt i pilotkontorene, der det lå på 2,2, enn i de nye kontorene der det lå på 2,5.¹⁷ Pilotkontorene ligger da nærmest svarkategori 2=”delvis enig” på denne påstanden.

¹⁷ I de nye kontorene var det et standardavvik på 1,1, noe som viser at 68% av respondentene har avgitt svar i intervallet 1,4 til 3,6. I pilotkontorene var dette intervallet fra 1,1 til 3,3. Det er ikke en stor forskjell, men den er signifikant.

Tabell 70 Er du enig eller uenig i følgende påstander knyttet til NAV-reformens visjon og mål?

NAV-kontoret bør ha omfattende oppgavedeling			
Type kontor	Gjennomsnitt for gruppene	Standardavvik	Antall (N i gruppa)
Pilotkontor	2,2	1,1	410
Nye kontor	2,4	1,2	425
F=6,4 Signifikant på >1% (P=0,012)			

Tabellen over viser at gjennomsnittet av lederne og medarbeidernes svargivning på påstanden ”NAV-kontoret bør ha omfattende oppgavedeling” var mer positiv i pilotkontorene, der det lå på 2,2, enn i de nye kontorene der det lå på 2,4. Pilotkontorene ligger da nærmest svarkategori 2= ”delvis enig” på påstanden.

Tabell 71 Er du enig eller uenig i følgende påstander knyttet til NAV-reformens visjon og mål?

NAV-kontoret vil gi et bedre tilbud til brukerne når reformen er i havn			
Type kontor	Gjennomsnitt for gruppene	Standardavvik	Antall (N i gruppa)
Pilotkontor	1,7	0,9	410
Nye kontor	1,8	1,1	425
F=6,42 Signifikant på >1% (P=0,013)			

Tabellen over viser at gjennomsnittet av lederne og medarbeidernes svargivning i 2008 på påstanden ”NAV-kontoret vil gi et bedre tilbud til brukerne når reformen er i havn” var litt mer positiv i pilotkontorene, der det lå på 1,7, enn i de nye kontorene der det lå på 1,8. Det som imidlertid er mest slående med tabellen er at både pilotkontorene og de nye kontorene i stor grad er enige i denne påstanden. For begge typene kontor ligger svargivningen mellom svarkategorien 1= ”helt enig” og 2 = ”delvis enig”.

10.2 Vurdering av situasjonen for brukerne

De påfølgende tabellene viser sammenlikningen mellom gjennomsnittene i pilotkontorene og de nye kontorene på fire påstander angående brukerne av NAV-kontorene. De fire påstandene er: ”Det er enklere å finne gode løsninger for brukerne”, ”Brukerne har fått mer innflytelse på hvilke løsninger som velges”, ”Brukerne har fått mer ansvar for sin egen situasjon og fremtid” og ”Brukerne møter i større grad krav til aktiv medvirkning.” Svarkategoriene til disse påstandene er 1= Helt enig, 2=Delvis enig, 3=Usikker, 4”Delvis uenig og 5= Helt uenig. Disse påstandene reflekterer de ansattes oppfatning av hvordan NAV-reformen har påvirket arbeidet overfor brukerne.

Tabellene nedenfor viser at pilotkontorenes svargivning var mer positiv på alle påstandene knyttet til hvordan NAV-reformen har påvirket arbeidet overfor brukerne. Det indikerer at

ledere og medarbeidere fra pilotkontorene i større grad enn ledere og medarbeidere ved de nye kontorene mener at det har blitt enklere å finne gode løsninger for brukerne, at brukerne har fått mer innflytelse på hvilke løsninger som velges, at brukerne har fått mer ansvar for sin egen situasjon og fremtid og at brukerne i større grad møter krav til aktiv medvirkning.

Tabell 72 Har NAV-reformen påvirket arbeidet overfor brukerne?

Det er blitt enklere å finne gode løsninger for brukerne			
Type kontor	Gjennomsnitt for gruppene	Standardavvik	Antall (N i gruppa)
Pilotkontor	2,0	1,1	410
Nye kontor	2,6	1,0	425
F=52,8		Signifikant på >1% (P=0,000)	

Tabellen over viser at gjennomsnittet av lederne og medarbeidernes svargivning på påstanden ”Det er blitt enklere å finne gode løsninger for brukerne” var mer positiv i pilotkontorene, da det lå på 2, enn i de nye kontorene der det lå på 2,6. Gjennomsnittet i pilotkontorene ligger da på svarkategori 2= ”delvis enig” på påstanden. Selv om forskjellen ikke er så stor er det verdt å merke seg at denne forskjellen er signifikant på 1 % nivå. Dette kan vi se også i de påfølgende tabellene.

Tabell 73 Har NAV-reformen påvirket arbeidet overfor brukerne?

Brukerne har fått mer innflytelse på hvilke løsninger som velges			
Type kontor	Gjennomsnitt for gruppene	Standardavvik	Antall (N i gruppa)
Pilotkontor	2,5	1,0	410
Nye kontor	3,0	1,0	425
F=53,3		Signifikant på >1% (P=0,000)	

Tabellen over viser at gjennomsnittet av lederne og medarbeidernes svargivning i 2008 på påstanden ”Brukerne har fått mer innflytelse på hvilke løsninger som velges” var mer positiv i pilotkontorene, da det lå på 2,5, enn i de nye kontorene der det lå på 3. De nye kontorene ligger da nærmest svarkategori 3= ”usikker” på påstanden.

Tabell 74 Har NAV-reformen påvirket arbeidet overfor brukerne?

Brukerne har fått mer ansvar for sin egen situasjon og framtid			
Type kontor	Gjennomsnitt for gruppene	Standardavvik	Antall (N i gruppa)
Pilotkontor	2,4	1,0	410
Nye kontor	2,8	1,0	425
F=20,9		Signifikant på >1% (P=0,000)	

Tabellen over viser at gjennomsnittet av lederne og medarbeidernes svargivning i 2008 på påstanden ”Brukerne har fått mer ansvar for sin egen situasjon og framtid” var mer positiv i pilotkontorene, da det lå på 2,4, enn i de nye kontorene der det lå på 2,8. De nye er altså mer usikre på denne påstanden enn pilotkontorene. 2,8 ligger nærmere 3=”usikker”.

Tabell 75 Har NAV-reformen påvirket arbeidet overfor brukerne?

Brukerne møter i større grad krav til aktiv medvirkning			
Type kontor	Gjennomsnitt for gruppene	Standardavvik	Antall (N i gruppa)
Pilotkontor	2,2	1,0	410
Nye kontor	2,6	1,0	425
F=36,6		Signifikant på >1% (P=0,000)	

Tabellen over viser at gjennomsnittet av lederne og medarbeidernes svargivning i 2008 på påstanden ”Brukerne møter i større grad krav til aktiv medvirkning” var mer positiv i pilotkontorene, da det lå på 2,2, enn i de nye kontorene der det lå på 2,6.

10.3 Involvering av de ansatte

På samme måte som for de to tidligere kapitlene har vi sett på påstander knyttet til i hvilken grad de ansatte var involvert i etableringen av NAV-kontorene.

De påfølgende tabellene viser sammenlikningen mellom gjennomsnittene i pilotkontorene og de nye kontorene på fire spørsmål angående involvering i utviklingen av NAV-kontorene. De fire spørsmålene er: ”I hvilken grad har du vært involvert i organiseringen av NAV-kontoret”, ” I hvilken grad har du vært involvert i utviklingen av arbeidsprosesser ved NAV-kontoret”, ” I hvilken grad har du vært involvert i den fysiske utformingen av NAV-kontoret” og ” I hvilken grad har du vært involvert i utviklingen av arbeidsmåter for møte med brukerne/oppfølging av brukerne i NAV-kontoret.”

Svarkategoriene på spørsmålene er 1= I svært liten grad, 2=I liten grad, 3=I noen grad, 4=I stor grad og 5= I svært stor grad. Vær oppmerksom på at her er tallverdiene snudd slik at 5 er mest positivt, mens 1 er mest negativt.

Tabellene nedenfor viser at pilotkontorenes svargivning var mer positiv på alle spørsmålene knyttet til hvor involvert de har vært i etableringen av NAV-kontoret. Det indikerer at ledere og medarbeidere fra pilotkontorene i større grad enn ledere og medarbeidere ved de nye kontorene mener at de har vært involvert i organiseringen av kontoret, i utviklingen av arbeidsprosesser, den fysiske utformingen av kontoret og i utviklingen av arbeidsmåter for møte med brukerne.

Tabell 76 I hvilken grad har du vært involvert i utviklingen av kontoret (det siste året)?

Organisering av kontoret			
Type kontor	Gjennomsnitt for gruppene	Standardavvik	Antall (N i gruppa)
Pilotkontor	2,6	1,4	410
Nye kontor	2,3	1,3	425
F=16		Signifikant på >1% (P=0,000)	

Tabellen over viser at gjennomsnittet av lederne og medarbeidernes svargivning i 2008 på spørsmålet "I hvilken grad har du vært involvert i organiseringen av NAV-kontoret" var mer positivt i pilotkontorene, da det lå på 2,6 (nærmere 3="i noen grad"), enn i de nye kontorene der det lå på 2,3 (nærmere 2="i liten grad"). Forskjellen er ikke så stor, men den er reell. Vi kan hevde med 99% sikkerhet at de nye kontorene er mer negative enn de pilotkontorene. Dette kan vi se også i de påfølgende tabellene.

Tabell 77 I hvilken grad har du vært involvert i utviklingen av kontoret (det siste året)?

Utvikling av arbeidsprosesser			
Type kontor	Gjennomsnitt for gruppene	Standardavvik	Antall (N i gruppa)
Pilotkontor	2,7	1,3	410
Nye kontor	2,3	1,2	425
F=26		Signifikant på >1% (P=0,000)	

Tabellen over viser at gjennomsnittet av lederne og medarbeidernes svargivning i 2008 på spørsmålet " I hvilken grad har du vært involvert i utviklingen av arbeidsprosesser ved NAV-kontoret" var mer positiv i pilotkontorene, da det lå på 2,7 (nærmere 3="i noen grad"), enn i de nye kontorene der det lå på 2,3 (nærmere 2="i liten grad").¹⁸

¹⁸ I de nye kontorene var det et standardavvik på 1,2, noe som viser at 68% av respondentene har avgitt svar i intervallet 1,1 til 3,5. I pilotkontorene gikk dette intervallet fra 1,4 til 4. Det er ikke en stor forskjell, men den er signifikant.

Tabell 78 I hvilken grad har du vært involvert i utviklingen av kontoret (det siste året)?

Fysisk utforming av kontoret			
Type kontor	Gjennomsnitt for gruppene	Standardavvik	Antall (N i gruppa)
Pilotkontor	2,3	1,3	410
Nye kontor	1,9	1,2	425
F=21,5 Signifikant på >1% (P=0,000)			

Tabellen over viser at gjennomsnittet av lederne og medarbeidernes svargivning i 2008 på spørsmålet ”I hvilken grad har du vært involvert i den fysiske utformingen av NAV-kontoret” var mer positiv i pilotkontorene, da det lå på 2,3, enn i de nye kontorene der det lå på 1,9.¹⁹ I begge kontorene ligger svargivningen nærmest 2= ”i liten grad”.

Tabell 79 I hvilken grad har du vært involvert i utviklingen av kontoret (det siste året)?

Arbeidsmåter for møte med brukere			
Type kontor	Gjennomsnitt for gruppene	Standardavvik	Antall (N i gruppa)
Pilotkontor	2,3	1,3	410
Nye kontor	2,2	1,2	425
F=46,8 Signifikant på >1% (P=0,000)			

Tabellen over viser at gjennomsnittet av lederne og medarbeidernes svargivning i 2008 på spørsmålet ”I hvilken grad har du vært involvert i utviklingen av arbeidsmåter for møte med brukerne/oppfølging av brukerne i NAV-kontoret” var mer positiv i pilotkontorene, da det lå på 2,3, enn i de nye kontorene der det lå på 2,2. Her er det svært liten forskjell og begge kontorene ligger nærmest 2= ”i liten grad”.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan de ansatte opplever arbeidsmiljøet etter etableringen av NAV-kontoret var gjennomsnittet også høyere for pilotkontorene enn for de nye kontorene. Her var imidlertid spørsmålsstillingen noe ulik for de to typene kontor. De nye kontorene ble spurt om hvordan de opplevde arbeidsmiljøet etter etableringen av NAV-kontoret, mens pilotkontorene ble spurt om hvordan de vurderte utviklingen i arbeidsmiljøet ett år etter etablering. Analysen viser at utviklingen av arbeidsmiljøet oppfattes som bedre i pilotkontorene. Dette er nok naturlig ettersom den største turbulensen i kontorene antakelig oppstår ved oppstarten av NAV-kontorene. Det er også verdt å merke seg at hvis arbeidsmiljøet er veldig bra ved ett kontor så kan det være begrenset hvor mye forbedring som er mulig.

¹⁹ I de nye kontorene var det et standardavvik på 1,2, noe som viser at 68% av respondentene har avgitt svar i intervallet 0,7 til 3,1. I pilotkontorene gikk dette intervallet fra 1 til 3,6. Det er ikke en stor forskjell, men den er signifikant.

Spørsmålene er kodet på en ordinal skala der 1= Dårligere enn før, 2= Som før og 3= Bedre enn før. Kategorien usikker/uaktuelt er gjort om til ”missing” (kategorisert som at besvarelse mangler).

Tabell 80 Hvordan opplever du at arbeidsmiljøet har utviklet seg det siste året (for pilotkontorene)/etter etablering av NAV-kontoret (for de nye kontorene)?

Opplevelse av endringer i arbeidsmiljøet			
Type kontor	Gjennomsnitt for gruppene	Standardavvik	Antall (N i gruppa)
Pilotkontor	2,2	0,8	410
Nye kontor	1,8	0,7	425
F=38,3		Signifikant på >1% (P=0,000)	

Tabellen over viser at gjennomsnittet av lederne og medarbeidernes svargivning i 2008 på spørsmålet ”Hvordan opplever du arbeidsmiljøet etter etableringen av NAV-kontoret” var mer positiv i pilotkontorene, da det lå på 2,2, enn i de nye kontorene der det lå på 1,8.²⁰ Begge typer kontor har imidlertid svargivning som ligger nærmest 2= ”som før”.

10.4 Samarbeid med eksterne

Til slutt skal vi se om det var noen forskjell mellom de nye kontorene og pilotkontorenes situasjon i 2008 når det gjaldt samarbeid med eksterne. Krysstabellanalyser viste at samarbeidet med arbeidsgivere, skoleverket/utdanningsinstitusjoner, politiet og rusinstitusjoner og åpne rustilbud i større grad opplevdes som bedre enn før i pilotkontorene sett i forhold til de nye kontorene. Dette ser vi av tabellene nedenfor.

Prosentandelen som uttaler seg om samarbeidet med de enkelte samarbeidspartnerne har blitt bedre eller dårligere enn før er regnet med utgangspunkt i de som faktisk arbeider med disse og som dermed har grunnlag for å uttale seg. Her vil antallet (N) variere avhengig av hvor mange ansatte som arbeider med den aktuelle samarbeidspartneren.

²⁰ I de nye kontorene var det et standardavvik på 0,7, noe som viser at 68% av respondentene har avgitt svar i intervallet 1,1 til 2,5. I pilotkontorene gikk dette intervallet fra 1,4 til 3. Det er ikke en stor forskjell, men den er signifikant.

Tabell 81 Endringer i samarbeidet med arbeidsgivere. Prosent.

Har det i løpet av det siste året blitt endringer i ditt samarbeid med arbeidsgivere?			
		Nye kontor	Pilotkontor
Samarbeidet er bedre enn før	Antall	31	75
	Prosent	13	29
Samarbeidet er som før	Antall	165	148
	Prosent	67	57
Samarbeidet er dårligere enn før	Antall	50	36
	Prosent	20	14

P 0,000

Det er relativt mange ansatte som samarbeider med arbeidsgivere. Det er kun 36 % i de nye kontorene og 33 % i pilotkontorene som ikke har noe slikt samarbeid. Tabellen over viser at av de som samarbeider med arbeidsgivere var det hhv. 29 % i pilotkontorene som opplevde dette samarbeidet som bedre enn før og 14 % som opplevde det som dårligere enn før mot hhv. 13 % og 20 % i de nye kontorene. Samarbeidet oppleves altså som bedre i pilotkontorene enn i de nye kontorene.

Tabell 82 Endringer i samarbeidet med skoleverket/utdanningssystemet. Prosent.

Har det i løpet av det siste året blitt endringer i ditt samarbeid med skoleverket/utdanningssystemet?			
		Nye kontor	Pilotkontor
Samarbeidet er bedre enn før	Antall	14	19
	Prosent	7	9
Samarbeidet er som før	Antall	160	178
	Prosent	80	85
Samarbeidet er dårligere enn før	Antall	26	12
	Prosent	13	6

P 0,35

Mer enn tre fjerdedeler i begge utvalgene opplever samarbeidet med skoleverket og utdanningssystemet som før. Tabellen viser imidlertid at pilotkontorene var noe mer positive. Hhv. 48 % i de nye kontorene og 44 % i pilotkontorene har ikke/lite samarbeid med disse.

Tabell 83 Endringer i samarbeidet med politiet. Prosen).

Har det i løpet av det siste året blitt endringer i ditt samarbeid med politiet?			
		Nye kontor	Pilotkontor
Samarbeidet er bedre enn før	Antall	7	24
	Prosent	4	13
Samarbeidet er som før	Antall	169	158
	Prosent	91	86
Samarbeidet er dårligere enn før	Antall	10	2
	Prosent	5	1

Halvparten av de ansatte samarbeidet med politiet i 2008. Tabellen viser at et overveldende flertall i begge utvalgene opplevde samarbeidet som før (hhv. 86 % i pilotkontorene og 91 % i de nye kontorene). 13 % i pilotkontorene opplever samarbeidet som bedre enn før mot 4 % i de nye kontorene. 1 % i pilotkontorene opplever samarbeidet som dårligere enn før mot 5 % i de nye kontorene, altså en noe mer positiv oppfatning i pilotkontorene.

Tabell 84 Endringer i samarbeidet med rusinstitusjoner og åpne rustilbud. Prosent.

Har det i løpet av det siste året blitt endringer i ditt samarbeid med rusinstitusjoner og åpne rustilbud?			
		Nye kontor	Pilotkontor
Samarbeidet er bedre enn før	Antall	8	18
	Prosent	3	10
Samarbeidet er som før	Antall	155	157
	Prosent	89	87
Samarbeidet er dårligere enn før	Antall	14	6
	Prosent	8	3

P 0,005

Omkring halvparten av de ansatte samarbeider med rusinstitusjoner og åpne rustilbud. Tabellen viser at av de som jobber med rusinstitusjoner og åpne tilbud opplever et stort flertall i begge utvalgene at samarbeidet er som før (hhv. 87 % i pilotkontorene og 89 % i de nye kontorene). 10 % i pilotkontorene og 3 % i de nye kontorene opplever at samarbeidet er bedre enn før. 3 % i pilotkontorene opplever samarbeidet som dårligere enn før mot 8 % i de nye kontorene. Også i oppfatningen til dette samarbeidet er pilotkontorene noe mer positive.

Det var ikke signifikante forskjeller når det gjaldt pilotkontor og de nye kontorenes samarbeid med arbeidslivssenteret, hjelpemiddelsentralen, helsetjenesten, tiltaksarrangører, brukerorganisasjoner eller pårørende/foreldre.

10.5 Oppsummering

Gjennomgangen viser at forholdene ved pilotkontorene er bedre enn forholdene i de nye kontorene på de dimensjoner som er kartlagt her, nemlig troen på reformen, vurderingen av

situasjonen for brukerne, involvering i etableringen av kontoret og samarbeid med eksterne. Dette tyder på at det skjer en positiv utvikling over tid, ettersom pilotkontorene har vært i virksomhet som felles NAV-kontor i ett år lenger enn de nye kontorene.

11

KOMMUNENE OG NAV-KONTORET

I den første rapporten om pilotkontorene fra 2007 ble det gjort en analyse av kommunenes erfaringer med NAV-reformen og NAV-kontorene. Ordførere/bydelsledere og rådmenn/administrasjonssjefer svarte på vegne av kommunen. I denne runden har vi gjort en lignende undersøkelse både til pilotkommunene (som da fikk spørreskjema for andre gang), og til kommunene der de nye kontorene er etablert.

I pilotrapporten fra 2007 kom det fram at ordførerne og det politiske miljøet i kommunen ble vurdert som nesten like viktige pådrivere for å etablere NAV-pilot i kommunen som rådmannen og kommunens administrasjon. Et flertall av alle ordførere og rådmenn svarte at de hadde tatt aktivt del i forberedelsene /planleggingen med å etablere NAV-kontoret og at de hadde reell innflytelse på plassering og utforming av NAV-kontorets lokaler, på valg av sosiale tjenester som ble lagt inn i NAV-kontoret og på utskillingen av forvaltningsoppgaver. Ordførere oppga imidlertid å ha deltatt i mindre grad enn rådmennene.

Det kom fram at politikerne i relativt stor grad fikk informasjon underveis i prosessen, men at de ikke deltok aktivt i forberedelsene i noen særlig grad. De hadde imidlertid innflytelse når det gjaldt hvilke sosiale tjenester som ble lagt til NAV-kontoret.

Et stort flertall av ordførere og rådmenn sørget for å holde seg oppdatert om utviklingen i NAV-kontoret eller var aktivt involvert i utviklingen. De fleste ordførere og rådmenn oppga at de vurderte samarbeidet mellom stat og kommune som et likeverdig partnerskap og sa seg godt fornøyd med samarbeidet og utviklingen fremover. De fleste mente ledermodellene som var valgt i kontorene fungerte godt eller svært godt. Det var noe mer positive svar for kontorene med enhetlig ledermodell enn for kontorene med todelt ledelse. Litt over halvparten av ordførerne og rådmennene oppga at de i noen eller stor grad hadde fått tilbakemelding fra brukerne mens resten oppga at de i liten grad hadde fått dette.

De fleste ordførere og rådmenn opplevde at kommunens behov og forpliktelser for sosial- og velferdstjenester ble ivaretatt som før etter sammenslåingen. Noen flere mente de ble ivaretatt bedre enn før enn de som mente de ble ivaretatt dårligere enn før. Situasjonen for arbeidsledige, uføretrygdte og sosialhjelpsmottakere ble vurdert som bedre enn før, mens den for sykemeldte ble vurdert som før eller bedre enn før. Situasjonen til pensjonistene ble hovedsakelig vurdert som før. Flertallet av ordførere og rådmenn opplevde bedre samarbeid, bedre arbeidsflyt, raskere saksbehandling og kvalitativt bedre løsninger for brukerne.

Vi skal i det følgende se litt på hvordan situasjonen i de nye kontorene og i pilotkontorene er ett år etter, og sammenholde dette med pilotenes situasjon ved oppstarten i 2007 der det er mulig eller relevant å sammenlikne.

15 respondenter (6 ordførere og 9 rådmenn) med tilhørighet til 11 kontor har svart på spørreundersøkelsen i de nye kontorene. 18 respondenter (9 ordførere, 8 rådmenn og en som ikke har krysset av for om vedkommende er ordfører eller rådmann) med tilhørighet til 15 kontor har svart på spørreundersøkelsen i pilotkontorenes andre runde med spørreundersøkelse i 2008. I det følgende presenteres flere tabeller som viser ordførernes og rådmennenes oppfatning av situasjonen både i de nye kontorene og i pilotkontorene ett år etter.

11.1 Troen på reformen

Ordførerne og rådmennene ble, i likhet med de ansatte ved NAV-kontorene, spurt om sine synspunkter på NAV-reformen. De ble spurt om de ville si seg enige eller uenige i påstander som reflekterer troen på reformen, hvordan den vil fungere og oppfattes å fungere i praksis. Svarene framkommer i tabellene nedenunder:

Tabell 85 Ordførere og rådmenns grad av enighet i utsagnet: Jeg har stor tro på NAV-reformens visjon og mål. Svar fra 2008 (Antall)

	Kommunene til de nye kontorene	Kommunene til pilotkontorene	Total
Ikke besvart	0	1	1
Helt enig	9	11	20
Delvis enig	5	6	11
Verken enig eller uenig	1	0	1
Total	15	18	33

Som vi ser av tabellen over har så godt som samtlige ordførere og rådmenn tro på NAV-reformens visjon og mål. Alle bortsett fra en sier seg helt eller delvis enig i at de har tro på reformen.

Tabell 86 Ordføreres og rådmenns grad av enighet i utsagnet: NAV-reformen vil gi et bedre tilbud til brukerne når reformen er i havn. Svar fra 2008. Antall.

	Kommunene til de nye kontorene	Kommunene til pilotkontorene	Total
Ikke besvart	0	2	2
Helt enig	11	7	18
Delvis enig	3	7	10
Verken enig eller uenig	1	1	2
Delvis uenig	0	1	1
Total	15	18	33

Som vi ser av tabellen over sier også så godt som samtlige ordførere og rådmenn seg enige i at NAV-reformen vil gi et bedre tilbud til brukerne når reformen er i havn. Kommunene til de nye kontorene er noe mer positive. Her er det store flertallet helt enig.

Vi skal se på om ordførere og rådmenn mener utviklingen ved NAV-kontorene går riktig vei:

Tabell 87 Ordføreres og rådmenns grad av enighet i utsagnet: Jeg syns utviklingen ved kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål. Svar fra 2008. Antall.

	Kommunene til de nye kontorene	Kommunene til pilotkontorene	Total
Ikke besvart	0	2	2
Helt enig	3	3	6
Delvis enig	9	8	17
Verken enig eller uenig	1	1	2
Delvis uenig	2	4	6
Total	15	18	33

Som vi ser av tabellen er det noen som er uenige i at utviklingen ved NAV-kontorene er i tråd med reformens visjon og mål. 4 ved pilotkontorene og 2 ved de nye kontorene mener dette, men et flertall er allikevel delvis enige i at utviklingen går i riktig retning, og 6 er helt enige.

11.2 Kontakt mellom NAV-kontoret og kommunens ledelse

I det følgende skal vi se hvor tett ordførere og rådmenn følger reformprosessen i NAV-kontorene:

Tabell 88 Ordførere og rådmenns kontakt med NAV-kontoret. Svar fra 2008.(Antall).

Hvor tett følger du utviklingen av NAV-kontoret i dag?			
	Ordfører	Rådmann	Total
Nye kontor			
Har lite kjennskap til hva som skjer	1	0	1
Får jevnlig informasjon	3	2	5
Sørger for å holde meg godt oppdatert om det som skjer	2	4	6
Er aktivt involvert i utviklingen	0	3	3
Total	6	9	15
Pilotkontor			
Har lite kjennskap til hva som skjer	2	0	2
Får jevnlig informasjon	4	4	8
Sørger for å holde meg godt oppdatert om det som skjer	3	2	5
Er aktivt involvert i utviklingen	0	2	2
Total	9	8	17

I tabellen over ser vi samme tendens i kommunene for de nystartede kontorene som i kommunene for pilotkontorene i 2007. Det er mange som sørger for å holde seg godt oppdatert om det som skjer. I pilotkommunene i 2008 er det flere som nøyer seg med å få jevnlig informasjon.

Videre ser vi at de som er aktivt involvert i utviklingen av NAV-kontorene, er rådmenn, ikke ordførerne. Det er naturlig ut fra at det er rådmennene som forvalter partnerskapet om NAV-kontoret på vegne av kommunen.

Kommunens øvrige politikere har ikke vært spesielt involvert i etableringen i de nye NAV-kontorene.

Tabell 89 I hvilket omfang har kommunenes politikere, utover ordfører, vært involvert i prosessen med å etablere NAV-kontor? Nye kontor. Antall.

		Antall
Nye kontor	I noen grad	6
	I liten grad	9
	Total	15

Tabellen over viser at kommunens politikere har vært heller lite involvert i prosessen med etableringen av NAV-kontor. Alle ordførere/rådmenn i de nye kontorene oppgir at disse i liten eller i noen grad har vært involvert.

Tabell 90 Politikernes kjennskap til NAV-kontoret, for pilotkontor og nye kontor i 2008. Antall.

I hvor stor grad følger kommunenes politikere, utover ordfører, utviklingen av NAV-kontoret i dag?				
		Ordfører	Rådmann	Total
Nye kontor	I stor grad	0	1	1
	I noen grad	4	4	8
	I liten grad	2	3	5
	Usikker	0	1	1
Total		6	9	15
Pilotkontorene i 2008	I noen grad	7	6	13
	I liten grad	2	2	4
Total		9	8	17

Tabellen over viser at de fleste av de øvrige politikerne følger med i noen grad, etter både ordførere og rådmenn politikernes vurdering.

11.3 Vurderinger av NAV-kontorets ledelsesmodell

Vi skal se på hvordan ordførere og rådmenn vurderer ledelsesmodellen for NAV-kontoret i sine kommuner.

Tabell 91 Ordføreres og rådmenns vurderinger av NAV-kontorets ledelsesmodell. Antall.

Hva er dine erfaringer med den valgte ledelsesmodellen i din kommune?		Ordfører	Rådmann	Total
Nye kontor	Fungerer svært godt	2	3	5
	Fungerer ganske godt	3	2	5
	Har noen svakheter	1	3	4
	Annet, spesifiser her	0	1	1
	Total	6	9	15
Pilotkontorene i 2008	Fungerer svært godt	2	4	6
	Fungerer ganske godt	5	4	9
	Burde vært endret	1	0	1
	Annet, spesifiser her	1	0	1
	Total	9	8	17

Tabellen over viser at de fleste ordførere og rådmenn er fornøyd med den valgte løsningen. Det er imidlertid noen i kommunene til de nye kontorene som mener den valgte løsningen har noen svakheter.

Det er bare ved nye kontor med enledermodell at ordførere og rådmenn mener at ledelsesmodellen har noen svakheter (ikke vist i tabell). I pilotkontorene er det en respondent som mener ledelsesmodellen burde vært endret. Dette er også et kontor med enledermodell.

Det kan være andre forhold enn ledelsesmodellen som ordførere og rådmenn har i tankene når de har svart på spørsmålet. De kan tenkes de også vurderer leders ansettelsesforhold – statlig eller kommunal stilling, eller NAV-kontorets styringsmodell med to styringslinjer – en til staten og en til kommunen. En respondent har kommentert dette i en åpen svarmulighet, og vedkommende peker på at lederen i NAV-kontoret kommer i skvis mellom de to styringslinjene, der staten oppfattes som sterkere. Det er også mulig at svarene her reflekterer misnøye med lederstil eller annet som ikke direkte har å gjøre med ledelsesmodellen som det konkret er spurt om.

11.4 Vurdering av hvordan kommunens forpliktelser blir ivaretatt

Vi har spurt ordførere og rådmenn hvordan de opplever at kommunens behov og forpliktelser for sosial- og velferdstjenester blir ivaretatt etter etableringen av NAV-kontoret. I pilotkontorene svarte over halvparten ”som før” ved den første undersøkelsen i 2007. Vi skal se om dette er endret.

Tabell 92 Ordføreres og rådmenns opplevelse av hvordan kommunens forpliktelser er ivaretatt. Antall.

Hvordan opplever du at kommunens behov og forpliktelser for sosial- og velferdstjenester blir ivaretatt etter etableringen av NAV-kontoret?		Ordfører	Rådmann	Total
Nye kontor	Dårligere enn før	0	2	2
	Omtrent som før	2	4	6
	Bedre enn før	4	2	6
	Usikker	0	1	1
Total		6	9	15
Pilotkontorene i 2008	Dårligere enn før	2	0	2
	Omtrent som før	5	5	10
	Bedre enn før	2	3	5
	Total	9	8	17

De fleste ordførere og rådmenn, i kommunene både til de nye kontorene og pilotkontorene, oppgir i 2008 at kommunens behov og forpliktelser for sosial- og velferdstjenester blir ivaretatt omtrent som før eller bedre enn før. Tabellen over viser dette. For pilotkontorene er det altså ikke noen særlig endring her.

11.5 Erfaringer med stat-kommune samarbeidet

Den første pilotstudien viste at de fleste ordførere og rådmenn rapporterte om positive erfaringer med samarbeidet mellom stat og kommune, men også at mange hadde opplevelser av ulikevekt i relasjonen. Flere beskrev en bedring i forholdet over tid, men også en usikkerhet rundt at ressurser og kompetanse skulle trekkes ut av lokalt NAV-kontor til forvaltningsenheter. Det er sentralt i denne oppfølgingsundersøkelsen å se om den positive utviklingen har fortsatt, eller om bekymringene om ulikevekt i relasjonen og svekkelse av de lokale NAV-kontorene er forsterket.

Erfaringene til nye kontor og pilotkontorene i dag kan vi se av nedstående tabell.

Tabell 93 Erfaringer med stat-kommune samarbeidet Antall

Hvor fornøyd er du med samarbeidet stat/kommune så langt?		Ordfører	Rådmann	Total
Nye kontor	Verken fornøyd eller misfornøyd	3	2	5
	Godt fornøyd	1	6	7
	Svært godt fornøyd	2	1	3
	Total	6	9	15
Pilotkontorene i 2008	Svært lite fornøyd	1	0	1
	Lite fornøyd	2	0	2
	Verken fornøyd eller misfornøyd	5	0	5
	Godt fornøyd	1	7	8
	Svært godt fornøyd	0	1	1
Total	9	8	17	

Slik som for pilotkommunene i 2007 er kommunene til de nye kontorene stort sett fornøyde med samarbeid mellom staten og kommunen så langt. I de nye kontorene er det ingen som melder at de er ”svært lite” eller ”lite fornøyd”. Samtlige var nøytrale eller positive. I pilotkommunene var tre svært lite eller lite fornøyd i 2008.

Tabellen under viser hvordan pilotkommunene i 2008 vil betegne samarbeidet – som et likeverdig partnerskap eller ikke.

Tabell 94 I hvor stor grad vil du i dag beskrive samarbeidet mellom stat og kommune som et likeverdig partnerskap? Ordførere og rådmenn i pilotkontorene. Svar fra 2008. Antall

Kommunene til pilotkontorene			
	Ordførere	Rådmenn	Total
I stor grad	0	4	4
I noen grad	3	4	7
I liten grad	4	0	4
Usikker	1	0	1
Total	9	8	17

Tabellen viser at den største gruppen mener at partnerskapet i noen grad er likeverdig, mens det er fire ordførere som opplever at partnerskapet i liten grad er likeverdig, og fire rådmenn som i stor grad mener det er det. Tabellen under viser hvordan kommunene til de nye kontorene har opplevd partnerskapet.

Tabell 95 I hvor stor grad vil du beskrive samarbeidet mellom stat og kommune som et likeverdig partnerskap i forberedelsesfasen fram til åpningen av NAV-kontoret? Nye kontor. (Antall).

Kommunene til de nye kontorene			
	Ordførere	Rådmenn	Total
I stor grad	3	2	5
I noen grad	2	4	6
I liten grad	1	2	3
Usikker	0	1	1
Total	6	9	15

Som tabellen over viser mener de fleste ordførere og rådmenn at samarbeidet i forberedelsesfasen fram til åpningen av NAV-kontoret i stor eller i noen grad var likeverdig. 1 ordfører og 2 rådmenn mener imidlertid at dette i liten grad var tilfellet.

Tabell 96 I hvor stor grad vil du beskrive samarbeidet mellom stat og kommune som et likeverdig partnerskap i perioden etter åpningen av kontoret? Nye kontor. (Antall).

Kommunene til de nye kontorene			
	Ordførere	Rådmenn	Total
I stor grad	2	3	5
I noen grad	2	4	6
I liten grad	1	2	3
Usikker	1	0	1
Total	6	9	15

Tabellen over viser at oppfatningen om samarbeidsforholdene mellom stat og kommune i liten grad har endret seg etter åpningen av kontoret.

Når ordførere og rådmenn utdyper sine synspunkter om samarbeidet peker de på det problematiske med ulike lønnsregimer mellom kommune og stat, og på at det er mye statlig styring. De mener kommunen er mer til stede og ser hverdagen, mens staten opererer med mer firkantede løsninger. NAV (staten) oppleves som sentralstyrt og langt unna. Det pekes også på det problematiske med to rapporteringslinjer. Flere peker allikevel på positive erfaringer og at samarbeidet går bra.

11.6 Ordførere og rådmenns vurdering av brukernes situasjon

Vi skal i det følgende se hvordan ordførere og rådmenn i pilotkontorene vurderer brukernes situasjon etter innføringen av NAV-kontorene.

Tabell 97 Ordførere og rådmenns vurdering av situasjonen for ulike brukere i dag sammenliknet med tidligere. Antall.

Hvordan situasjonen vurderes for enkelte brukergrupper nå sammenliknet med for et år siden for pilotkontorene i 2008/før etableringen av NAV-kontoret for de nye kontorene og for pilotkontorene i 2007		Pilot 2007	Pilot 2008	Nye kontor
For pensjonister	Vanskeligere enn før	5	3	2
	Som før	12	12	9
	Bedre enn før	9	2	3
	Total	26	17	14
For uføretrygdede	Vanskeligere enn før	4	4	2
	Som før	11	9	8
	Bedre enn før	15	3	3
	Total	30	16	13
For sykemeldte	Vanskeligere enn før	3	1	2
	Som før	14	9	6
	Bedre enn før	14	7	5
	Total	31	17	13
For arbeidsledige	Vanskeligere enn før	5	0	2
	Som før	5	5	3
	Bedre enn før	20	12	8
	Total	30	17	13
For sosialhjelpsmottakere	Vanskeligere enn før	3	2	2
	Som før	9	4	7
	Bedre enn før	20	11	4
	Total	32	17	13

Tabellen over viser at ordførere/rådmenn i pilotkontorene var noe mer positive når det gjaldt forbedringer i brukernes situasjon da de vurderte endringene fra før etableringen av NAV-kontorene enn de er når de vurderer forbedringer siste året. Det kan tyde på at gevinsten tas ut ved etableringen av kontorene og at det ikke skjer så mye nytt ett år etter. Eller det kan henge sammen med at ordførerne og rådmennene hadde en mer positiv innstilling i starten og en mer realistisk orientering senere.

Noe forbedring fra 2007 til 2008 er det imidlertid å spore etter ordførerne og rådmennenes vurdering. Det gjelder for det første situasjonen for de arbeidsledige. Situasjonen for de arbeidsledige vurderes også som forbedret ved de nye kontorene. Videre gjelder det situasjonen for sosialhjelpsmottakere. Her vurderer ordførere og rådmenn i kommunene til pilotkontorene at det hadde skjedd en forbedring allerede med etableringen av NAV-kontoret. De vurderer også at forbedringen har fortsatt det siste året. Det kan henge sammen med Kvalifiseringsprogrammet. Vi ser at blant ordførere og rådmenn i kommunene til de nye kontorene, er det flere som vurderer at det har skjedd en forbedring for sosialhjelpsmottakerne, enn det motsatte.

I tabellen over ser vi også at enkelte ikke svarer (det kan vi se ved at totalt antall som er svart er lavere enn antallet ordførere/rådmenn som er med undersøkelsen). Det kan tyde på at de ikke føler de har grunnlag for å uttale seg om spørsmålene.

Det ble stilt spørsmål om i hvor stor grad ordførere og rådmenn får tilbakemeldinger fra kommunens innbyggere om NAV-kontoret.

Tabell 98 Om ordførere og rådmenn får tilbakemeldinger fra innbyggerne om NAV-kontoret

I hvor stor grad får du tilbakemeldinger fra kommunens innbyggere og NAV-kontorets brukere om deres erfaringer med NAV-kontoret?		Ordfører	Rådmann	Total
Nye kontor	I noen grad	5	4	9
	I liten grad	1	5	6
Total		6	9	15
Pilotkontorene i 2008	I stor grad	1	0	1
	I noen grad	5	5	10
	I liten grad	3	2	5
	Ikke i det hele tatt	0	1	1
Total		9	8	17

Av tabellen kan vi se at de fleste opplever at de i noen grad får tilbakemelding fra kontorets innbyggere og brukere og deres erfaringer både i pilotkontorene og i de nye kontorene, men at en stor andel også oppgir at de i liten grad får slik tilbakemelding. Det kan derfor være at noen ordførere og rådmennene føler de uttaler seg på tynt grunnlag når de uttaler seg om situasjonen for brukerne av NAV-kontoret.

11.7 Oppsummering

Så godt som samtlige ordførere og rådmenn oppgir at de har tro på NAV-reformens visjon og mål og at de tror NAV-reformen vil gi et bedre tilbud til brukerne når reformen er i havn. Noen flere var uenige i at utviklingen ved NAV-kontorene faktisk er i tråd med reformens visjon og mål, men et stort flertall er allikevel helt eller delvis enige i at utviklingen går i riktig retning.

Ordførere og rådmenn holder seg godt oppdatert om det som skjer både i pilotkontorene og i de nye kontorene. I pilotkommunene i 2008 er det imidlertid flere som nøyter seg med å få jevnlig informasjon enn det var i 2007. Det ser altså ut til at kommuneledelsen er noe mindre involvert i NAV-kontorene når kontorene avslutter etableringsfasen. Videre ser vi at rådmennene er mer aktivt involvert i utviklingen av NAV-kontorene enn ordførerne er. Det er naturlig ut fra at det er rådmennene som forvalter partnerskapet om NAV-kontoret på vegne

av kommunen. I de nye kontorene var de øvrige politikerne i liten grad involvert, men var i noen grad informert. Det kan se ut som om de øvrige politikerne var noe mer involvert i oppstarten av pilotkontorene i 2007.

Fra kommunene både til de nye kontorene og til pilotkontorene i 2008 oppgir de fleste respondentene at kommunens behov og forpliktelser for sosial- og velferdstjenester blir ivaretatt omtrent som før eller bedre enn før.

Som for pilotkontorene i 2007 er ordførere og rådmenn til de nye kontorene stort sett fornøyde med samarbeid mellom staten og kommunen. Et flertall av ordførere og rådmenn mener også at partnerskapet i stor eller i noen grad er likeverdig, men her er det allikevel en god del som oppgir at de i liten grad mener dette. Det pekes på at staten kan oppleves som dominerende, lite fleksibel og byråkratisk, men det pekes også på positive erfaringer og på at samarbeidet går bra.

De fleste ordførere og rådmenn opplever at de i noen grad får tilbakemelding fra NAV-kontorets innbyggere og brukere, men relativt mange oppgir også at de i liten grad får dette. Når det gjelder situasjonen for NAV-kontorets brukere så ordførerne og rådmennene en mer positiv utvikling i 2007 enn i 2008. Det kan ha sammenheng med de opplevde at storparten av gevinsten ble tatt ut det første året, eller at de rett og slett hadde en mer positiv innstilling i starten og en mer realistisk orientering senere.

12

SLUTTDRØFTING – UTVIKLINGEN I NAV-REFORMEN

I denne sluttdrøftingen vil vi forsøke å trekke sammen noen av resultatene fra undersøkelsen. Hensikten er å belyse utviklingen i den lokale iverksettingen av NAV-reformen. Utgangspunktet er at den lokale iverksettingen vil preges av et samspill mellom på den ene siden rammebetingelser og føringer fra overordnede myndigheter og på den andre siden de lokale forholdene og valgene som gjøres av ledere og medarbeidere i det enkelte NAV-kontor. Det er derfor sentralt å se på variasjoner i hvordan de lokale NAV-kontorene håndterer iverksettingen. Videre er det interessant å studere hvorvidt de valgene som gjøres lokalt, om organisering og endringsstrategi, får betydning for hvordan iverksettingsforløpet foregår, og for hvordan medarbeiderne opplever reformen og resultatene for oppgaveløsningen og for brukerne.

Her kommer vi til å repetere en del av funnene som er presentert i kapitlene foran i rapporten. Dette er likevel ingen oppsummering, og derfor gjengis ikke alle funnene i undersøkelsen. Vi konsentrerer oss om resultater som i størst grad belyser utviklingen. Resultatene tydeliggjøres ved at de presenteres uten for mange nyanser. For et mer nyansert bilde henviser vi til kapitlene foran.

Videre forsøker vi her å trekke inn erfaringer fra casekontorene for å peke på forhold som kan ligge bak resultatene som spørreundersøkelsene viser. Siden det er få av pilotkontorene der vi faktisk har gjort casestudier, kan ikke casestudiene direkte belyse resultatene for alle pilotkontorene. Det vi ser i pilotcasene og i de øvrige casene i vår del av NAV-evalueringen, kan likevel gi grunnlag for å reflektere over faktorer som er i spill, stille spørsmål og antyde forklaringer.

12.1 Utviklingen av NAV-reformen lokalt

Utviklingen i NAV-reformen har både positive og negative sider. Det positive først:

NAV-reformen går i positiv retning når det gjelder oppgaveløsningen og resultatene for brukerne, slik medarbeiderne vurderer det, både i pilotkontorene og de nye kontorene. Først og fremst blir samarbeidet på tvers av de tidligere etatsgrensene bedre, men mange medarbeidere ser også gevinster ved NAV-kontoret ved at det er blitt enklere å finne gode løsninger for brukerne og kvalitativt bedre løsninger for brukerne. Bedre samarbeid på tvers av de tidligere etatenes fagområder opplever de aller fleste. I pilotkontorene er det fire av fem

som opplever dette, i de nye kontorene nærmere tre av fire. Det er også mange som opplever at det blir bedre oversikt over brukerne og kvalitativt bedre løsninger for brukerne.

Videre er det slik at det er en positiv utvikling i pilotkontorene. Samarbeidet på tvers av de tidligere etatsgrensene var ganske omfattende allerede etter et år som felles NAV-kontor, og ett år senere er teamarbeidet ytterligere styrket. Mer enn fire av fem jobber i team med andre enn sine egne, bortsett fra trygdeetaten som sjeldnere jobber i team med folk fra sosialetaten. Flere fra tidligere aetat og trygdeetaten jobber nå i team med andre enn sine egne. Men ikke sosialetaten, de jobber fremdeles oftest sammen med siden egne.

Flere medarbeidere i pilotkontorene ser positive gevinster ved NAV-kontoret i 2008 enn i 2007. På alle gevinstspørsmål er det positiv utvikling, men fortsatt gjenstår en del.

Om pilotkontorene sammenlignes med de nye kontorene er medarbeidernes vurderinger mer positive i pilotkontorene. Det ser også ut til at pilotkontorene håndterer bedre restansesituasjonen og at saksbehandling knyttet til livsoppholdsytelser ikke i så stor grad går på bekostning av arbeidsrettet oppfølging av brukerne. En mulig forklaring kan være at pilotkontorene er kommet lenger enn de nye kontorene i å utvikle det nye, felles NAV-kontoret, og at de derfor er bedre i stand til å håndtere andre utfordringer. De nye kontorene på sin side, står mer midt i omstillingsutfordringene. For dem blir det mye på en gang.

Man kan imidlertid stille spørsmål om pilotkontorene skiller seg fra kontorene som har startet senere, nettopp ved det at de ønsket å være piloter. Pilotkontorene var kanskje spesielt engasjert og motivert? Det er imidlertid slik at det er mange fellestrekk mellom pilotkontorenes situasjon det første året, og de nye kontorenes situasjon det første året. Vi ser samme tendens til at NAV-kontoret skaper bedre samarbeid, men ikke så mye bedre arbeidsflyt og raskere saksbehandling, og vi ser samme forskjell mellom store og små kontor som vi fant i den første pilotundersøkelsen. Troen på at NAV-reformen vil gi et bedre tilbud til brukerne er også omtrent like stor i de nye kontorene, som i pilotkontorene. Dette tyder ikke på at pilotkontorene i utgangspunktet var betydelig forskjellige fra NAV-kontorene som starter senere. I så fall kan den mer positive situasjonen i pilotkontorene forklares med at det skjer en positiv utvikling over tid: Noen av omstillingsutfordringene finner en løsning, og kontorene utvikler mer helhetlig oppgaveløsning på tvers tidligere etatsgrenser.

Det er også problematiske sider ved NAV-reformens iverksetting.

De relativt nyopprettete forvaltningsenhetene har ikke gitt avlastning for lokalkontorene eller forenklet saksbehandlingen. Få av medarbeiderne i de lokale NAV-kontorene opplever at NAV-kontoret får frigjort ressurser til tettere oppfølging av brukerne og mer fokus på arbeid

og aktivitet. Dette kan være en overgangsfase. Flere i casekontorene tror det. Forvaltningsenhetene er i en oppstartfase de også. Man må regne med at enhetene preges av de samme generelle omstillingsproblemene som NAV-kontorene gjør, og at det vil gå bedre etter hvert.

Videre tar saksbehandling ved livsoppholdsytelser tid fra oppfølgingen av brukere. Det er ikke flertallet av de ansatte som opplevde at dette i *stor* grad er problematisk, men også mange opplevde at det i *noen* grad er problematisk. Det er altså et stykke igjen til de lokale NAV-kontorene kan ha fullt fokus på viktige formål med reformen: å få flere i arbeid og aktivitet og å utvikle helhetlig og brukerrettet tjenesteyting.

Samtidig med den organisatoriske endringen som etableringen av et nytt, felles NAV-kontor representerer, skjer det også endringer i regelverk, ordninger og arbeidsverktøy NAV-kontorene skal bruke i sitt arbeid. Casekontorene forteller om opplæring i nye datasystemer som kontorene skal ta i bruk, om opplæring i arbeidsevnevurdering, behovsvurdering og i gjennomføring av Kvalifiseringsprogrammet. Alle disse endringene medfører behov for kompetanseheving hos NAV-medarbeiderne. De skaper opplæringsbehov. Dette er ikke opplæringsbehov som genereres lokalt, de skapes av at overordnede myndigheter beslutter at disse ordningene og verktøyene skal innføres på tidspunkter som bestemmes sentralt fra.

Dette er opplæringsbehov som kommer i tillegg til de opplæringsbehovene som følger av at de tre etatene flytter sammen og skal lære å kjenne hverandres regelverk, ordninger og fagsystemer. NAV-kontorene står altså overfor store opplæringsoppgaver, samtidig som de skal gjennom en omstillings- og utviklingsprosess der de skal bli et felles kontor og utvikle helhetlig og brukerrettet oppgaveløsning.

Flertallet av medarbeiderne i NAV-kontorene har fått nye oppgaver som følge av NAV-reformen. Få mener at de i stor grad har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre de nye oppgavene, men om lag halvparten mener at de i noen grad har fått det. Den opplæringen de fleste opplever som nyttig er læring fra kolleger i samme NAV-kontor. Dette er samtidig en opplæringsform som er vanskelig å få prioritert tilstrekkelig i hverdagen, det forteller flere i casekontorene. Det er en form for opplæring som belaster medarbeiderne i NAV-kontorene ytterligere – både ”lærere” og ”elever” må ta tid fra kontorets øvrige oppgaver.

I innledningen sa vi at NAV-kontorene står overfor *en dobbelt lærings- og utviklingsoppgave*: For det første skal de lære seg nye regelverk, ordninger, fagsystemer, verktøy og arbeidsredskaper. For det andre skal de utvikle et nytt velferdskontor med nye arbeidsformer, som møter brukerne på en annen måte enn etatene gjorde tidligere, og som gir mer helhetlig bistand til brukerne. Samtidig med dette blir det lagt press på lokalekontorene for å oppfylle politiske mål bl.a. på å få ned restansene, på oppfølging av sykemeldte og på å få brukere inn i

Kvalifiseringsprogrammet. Dette forteller casekontorene om. Videre skaper etableringen av forvaltningsenhetene behov for å innarbeide nye rutiner og samhandlingsprosesser. Det er et spørsmål om utviklingen av en ny integrert velferdsforvaltning blir skadelidende når så mye ressurser og oppmerksomhet må gå med til annen opplæring og andre oppgaver.

Det er en gjennomgående opplevelse både blant ledere og vanlige medarbeidere at belastningen på medarbeiderne i NAV-kontorene har økt som følge av NAV-reformen. Det er også mange som mener at NAV-kontorene sliter med økt sykefravær og økt turnover som følge av NAV-reformen.

Etableringen av forvaltningsenhetene har representert en ekstra belastning, i hvert fall på en del av lokalkontorene. De blir tappet for trygdefaglig kompetanse ved at medarbeidere trekkes ut eller søker seg over til forvaltningsenhetene. Det medfører stor belastning på de få medarbeidere med trygdekompetanse som er igjen i lokalkontorene. De må både gjøre de trygdeoppgavene som fortsatt skal være i lokalkontorene, og samtidig bidra i kompetanseoverføring til andre medarbeidere i kontoret.

Det er vanskelig å se for seg at NAV-reformen skulle kunne gjennomføres uten økt belastning på medarbeiderne i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Medarbeiderne skal omstille seg og utvikle et nytt kontor med nye arbeidsformer. De må skaffe seg kunnskap om nye arbeidsområder, regelverk og ordninger, samtidig som de skal gi brukerne bistand og sørge for saksbehandlingen. Et sentralt spørsmål er imidlertid om den økte belastningen reduseres over tid, altså at omstillingsprosessen er krevende, men at forholdene roer seg ettersom ting faller på plass. Slik er det bare i noen grad.

NAV-reformen medfører stadig nye organisatoriske endringer, nye redskaper, fagsystemer og regelverk. De lokale NAV-kontorene opplever derfor ikke at situasjonen faller til ro slik at de kan konsentrere seg om å utvikle sin oppgaveløsning og tjenesteyting. Det innføres jevnlig noe nytt som de lokale NAV-kontorene må bruke ressurser og oppmerksomhet på.

Samtidig tyder utviklingen i pilotkontorene på at noe av omstillingsbelastningen reduseres over tid. En illustrasjon på det er at selv om pilotkontorene har fått flere nye medarbeidere enn de nye kontorene, er det likevel færre som opplever at økt turnover er en belastning ved NAV-reformen. I pilotkontorene er det også flere enn i de nye kontorene som mener at det er felles målforståelse i kontoret og at utviklingen i kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål. Det kan tyde på at NAV-kontorene over tid utvikler mer felles forståelser av hvordan de skal iverksette NAV-reformen og organisere seg for å yte mer helhetlige og brukerrettede tjenester.

Når NAV-kontorene betraktes under ett, skjules imidlertid variasjonen på kontornivå. Når det gjelder utviklingen i pilotkontorene er det store forskjeller mellom kontorene. I noen kontor var medarbeidernes vurderinger positive både i 2007 og i 2008. Andre kontor har hatt en positiv utvikling. Få har hatt en negativ utvikling, men noen flere ser ikke ut til å klare å få til en positiv utvikling.

I de kontorene som har hatt positiv utvikling og i kontorene som har ligget høyt på vurderingene hele tiden, er det langt flere medarbeidere som ser positive trekk ved kontoret, enn i de kontorene som har negativ utvikling, eller som har ligget lavt i vurderingene på begge tidspunktene. Det gjelder både på de dimensjonene vi brukte til å måle utviklingen (gevinster ved NAV-kontoret), men også på om medarbeiderne opplever at kontoret er belastet med økt sykefravær og turnover. Langt flere i kontorene som sliter opplever at NAV-reformen har gitt kontoret økt sykefravær og turnover.

Det er ingen forskjeller mellom kontorene når det gjelder hvor mange medarbeidere som har fått nye oppgaver som følge av NAV-reformen. Derimot er det en forskjell på om medarbeiderne mener de har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre de nye oppgavene. Færre opplever dette i de kontorene som scorer lavt. I disse kontorene er det nærmere halvparten som opplever at de i liten grad har fått tilstrekkelig opplæring. Det er altså ikke i seg selv det at NAV-reformen gir mange av medarbeiderne i NAV-kontorene nye oppgaver som gjør situasjonen vanskelig i noen kontor. Svært mange medarbeidere får nemlig nye oppgaver. Det som gjør utslaget er om medarbeiderne opplever at de er rustet til å mestre de nye oppgavene.

Disse forholdene gjør at vi kan stille spørsmål om det vi ser er kontor som går inn i en negativ spiral der fravær og frafall øker opplæringsbehovene til gjenværende og nyansatte medarbeidere, og dermed flere opplever at de ikke får tilstrekkelig opplæring. Den negative spiralen kan da forsterkes fordi den mest nyttige opplæringen – fra kolleger – også er den mest ressurskrevende for medarbeiderne i lokalkontorene. Med press på produksjonen er det vanskelig å få tid til denne type opplæring. Hva kan ligge bak en slik negativ spiral? Er det noen kontor som har nærmest tilfeldig har kommet i spesielt uheldige omstendigheter? Eller har det også noe å gjøre med gjennomføringen av omstillingsprosessen?

Vi kan se på hvordan medarbeiderne vurderer iverksettingen av reformen i eget kontor, dvs om de vurderer at utviklingen i kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål. Også på dette området er det forskjeller mellom kontor som klarer seg bra, og kontor som sliter. I kontorene som sliter er det bare halvparten som mener utviklingen er går i riktig retning i forhold til målet med reformen. I kontorene i framgang mener nesten alle medarbeiderne at utviklingen går i riktig retning. Forskjellene her gir grunn til å stille spørsmål om det også er noe med kontorenes organisatoriske løsninger og utviklingsprosess som påvirker

medarbeidernes vurderinger. Har noen kontor valgt mer krevende organisasjonsmodeller eller mer utfordrende endringsstrategier? Har størrelse betydning for hvilke organisatoriske valg NAV-kontorene gjør, eller for mulighetene til å gjennomføre ulike organisatoriske valg på gode måter. Det skal vi drøfte nedenfor. Først må vi imidlertid presentere den organisatoriske variasjonen i NAV-kontorene.

12.2 Integreringsprosess og organisatoriske valg

NAV-kontorene skal utvikle mer samordnet tjenesteyting til brukerne gjennom å bygge ned tidligere etatsgrenser og overbygge tidligere arbeidsdeling mellom etatene. NAV-evalueringens casestudier har pekt på at NAV-kontorene representerer ulike modeller for overbygging av arbeidsdelingen mellom etatene og for anvendelse av medarbeidernes ulike former for fagkompetanse. Variasjonen kan beskrives som et skille mellom *en tverrfaglig samarbeidsmodell* og *en radikal generalistmodell*.

I en tverrfaglig samarbeidsmodell foregår samordningen mer gjennom samhandling, enn gjennom oppgaveomfordeling på tvers av tidligere etatsgrenser. Fagene er opprettholdt, men mulighetene for å integrere flere fag- og løsningsforståelser i oppgaveløsningen er blitt bedre ved at oppgaveområdene er samorganisert.

I en radikal generalistmodell er tanken at brukerne skal møte *en* saksbehandler som sitter på *alle* virkemidlene. Når medarbeiderne jobber f.eks med både attføring, rehabilitering og sosialstøtte er det ikke samme behov for koordinering med andre. Isteden kan den enkelte medarbeider utløse alle tiltakene som er relevant i den enkelte brukers situasjon.

Hvis vi tar utgangspunkt i at en tverrfaglig samarbeidsmodell og en radikal generalistmodell kan betraktes som ytterpunkter på en skala, kan vi se hvordan NAV-kontorene i denne undersøkelsen plasserer seg på skalaen – på ytterpunktene eller med blandingsmodeller?

For å gjøre dette har vi sett på spørsmål til lederne i hvor stor grad det er dekkende for kontoret at medarbeiderne skal dekke hele kontorets tjenestespekter, og at kontoret er organisert i tverrfaglige team, og på spørsmål til medarbeiderne om hvorvidt de arbeider med alle tjenesteområdene i NAV-kontoret.

Ytterpunktene – enten tverrfaglig samarbeid (teamorganisering) eller generalistmodell (der medarbeiderne skal dekke hele tjenestespekteret) finnes i sju kontor. Tre nye kontor og i tre pilotkontor kan sies å ha satset på tverrfaglige team framfor bredt tjenestespekter. I disse skal medarbeiderne ved kontoret ”i liten grad” dekke hele tjenestespekteret, men er ”i stor grad” organisert i tverrfaglige/tverretatlige team. I den motsatte enden er det ett pilotkontor som ”i liten grad” bruker tverrfaglig organisering og ”i stor grad” mener at alle medarbeiderne skal

dekke hele tjenestespekteret. Dette er altså et kontor som kan sies å representere en generalistmodell.

I fem nye kontor og ett pilotkontor skal alle medarbeiderne på kontoret kun ”i liten grad” dekke hele tjenestespekteret, samtidig som de kun ”i noen grad” er organisert i tverrfaglige/tverretatlige team. Dette kan være kontor som i stor grad har beholdt arbeidsdelingen fra de tidligere etatene, enten som en varig eller som en foreløpig organiseringsmodell. De nye kontorene i denne undersøkelsen hadde vært i virksomhet som felles NAV-kontor i omlag trekvart år da denne undersøkelsen ble gjennomført. Det kan tenkes at kontorene har valgt en langsom endringsstrategi, slik casestudiene har vist at noen gjør (Klemsdal, 2008). At det er færre blant pilotkontorene som har denne organisasjonsmodellen, kan støtte opp under at en langsom endringsstrategi kan være i bruk i noen kontor. Flere pilotkontor kan ha hatt en slik modell tidligere, men har utviklet seg i en mer integrert retning.

En stor andel både av de nye kontorene og av pilotkontorene har en organisering der alle medarbeiderne ”i noen grad” skal dekke hele tjenestespekteret og hvor kontoret ”i stor grad” eller ”i noen grad” er organisert i tverrfaglige/tverretatlige team. Det gjelder sju nye kontor og ni pilotkontor. Her kombineres altså utvidet tjenestespekter med tverrfaglig organisering. Det kan indikere at vi ikke skal betrakte tverrfaglig organisering og bredt tjenestespekter hos medarbeiderne som gjensidig utelukkende alternativer. Kanskje er det snarere slik at tverrfaglig organisering er en vei til å utvide medarbeidernes kompetanse til å beherske bredden i tjenestespekteret.

Når det gjelder betydningen av størrelse var det bare i små kontor at leder mener at det i stor grad er dekkende at medarbeiderne skal dekke hele tjenestespekteret, og at brukerne sjelden eller aldri måtte bytte veileder om de skiftet tjenester eller ytelser. Det kan antyde at størrelse har en viss betydning. På den andre siden var det mange mindre kontor der lederen mener at mener det bare i noen grad var dekkende at medarbeiderne skulle dekke hele tjenestespekteret. Det er heller ikke vesentlig flere medarbeidere ved de små enn de store kontorene som sier at de jobber med alle tjenesteområdene i NAV-kontoret.

Vi kan nå gå tilbake til de pilotkontorene som skilte seg ut ved at de har hatt positiv utvikling (”framgangskontorene”) eller ved at utviklingen har gått tilbake (”sliterkontorene”), eller ved at de både i 2007 og 2008 lå klart enten i øvre eller nedre sjikt ut fra flertallet av medarbeidernes vurderinger av gevinster ved kontoret. Disse skilte seg fra hverandre blant annet ved at medarbeiderne ikke opplevde å ha fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye oppgaver. Vi kan stille spørsmål ved om kontorene som strevde, i større grad enn de andre

kontorene hadde valgt en generalistmodell som er mer opplæringskrevende for medarbeiderne fordi de må lære seg å håndtere hele tjenestespekteret i NAV-kontoret.

Framgangskontorene kjennetegnes av at lederne i liten grad mener at det er dekkende for kontoret at alle medarbeidere på kontoret skal dekke hele tjenestespekteret. En av fire medarbeidere sier de jobber innenfor alle tjenestoområdene i NAV-kontoret. Det er lik gjennomsnittet for alle NAV-kontorene. Videre er to av tre medarbeidere helt eller delvis enige i at NAV-kontoret bør ha omfattende oppgavedeling på tvers av etatenes tidligere arbeidsområder. Det er litt færre enn gjennomsnittet for alle pilotkontorene som er på 70 %.

Sliterkontorene kjennetegnes av at lederne i stor eller noen grad mener at alle mener at alle medarbeidere på kontoret skal dekke hele tjenestespekteret. 40 % av medarbeidere sier de jobber innenfor alle tjenestoområdene i NAV-kontoret. Det er høyere enn gjennomsnittet for alle NAV-kontor. Samtidig er bare rett under halvparten av medarbeiderne helt eller delvis enige i at NAV-kontoret bør ha omfattende oppgavedeling på tvers av etatenes tidligere arbeidsområder. Disse kontorene ligger dermed langt under gjennomsnittet når det gjelder andel medarbeidere som er for mer omfattende oppgavedeling på tvers av tidligere etatsgrenser.

Sliterkontorene preges altså av at lederne ønsker medarbeidere som behersker et bredt tjenestespekter, mens mange av medarbeiderne på sin side ikke er enige i at dette er noen god modell for organiseringen av NAV-kontoret. Kanskje hadde disse kontorene noen særlig utfordringer allerede i utgangspunktet ved at mange medarbeidere ikke ønsket en mer integrert oppgaveløsning? Det kan være omvendt, at dårlige erfaringer har gjort flere medarbeidere skeptiske til omfattende oppgavedeling. Det kan ikke denne undersøkelsen fortelle, for vi har ikke forløpsdata om disse forholdene. Det undersøkelsen viser er at det i disse kontorene er et språk mellom lederne og medarbeidernes vurderinger – lederne ser ut til å ønske mer oppgavedeling enn medarbeiderne. Det kan tyde på at lederne har valgt en utfordrende endringsstrategi. Kanskje har endringsmotiverte ledere i for stor grad løpt foran sine medarbeidere, uten å sikre at endringene er forankret og har støtte hos dem som skal praktisere den nye medarbeiderrollen?

Framgangskontorene har i mindre grad enn sliterkontorene nærmet seg en generalistmodell bygget på at mange medarbeidere dekker hele tjenestespekteret i NAV-kontoret. Det kan se ut til at en mindre omfattende oppgavefordeling, der færre medarbeidere dekker hele tjenestespekter, følges av mindre grad opplevelse av belastninger og større grad av opplevelse av gevinster. Det kan være at dette er kontor som er tilfreds med at den etablerte arbeidsdelingen mellom de tidligere etatene ikke utfordres for mye. På den andre siden er det mange flere enn andelen som jobber innenfor alle tjenestoområder, som sier at de støtter tanken om oppgave-

deling på tvers av etatenes tidligere arbeidsområder. Dette kan fortelle at en endringsstrategi som tar sikte på en langsom utviklingsprosess mot et integrert NAV-kontor, kan legge grunnlag for en utvikling i retning av en mer omfattende oppgavedeling ved at medarbeiderne selv ønsker dette.

Når vi ser på kontorene i øvre og nedre sjikt framstår et annet bilde. Kontorene i øvre sjikt kjennetegnes av at 38 % av medarbeidere sier de jobber innenfor alle tjenesteområdene i NAV-kontoret. Det er høyere enn gjennomsnittet og nokså nær sliterkontorene. Videre er 85% av medarbeiderne helt eller delvis enige i at NAV-kontoret bør ha omfattende oppgavedeling på tvers av etatenes tidligere arbeidsområder. To av tre er faktisk helt enige. Det er høyere enn gjennomsnittet for alle pilotkontor. I kontorene i øvre sjikt er altså medarbeiderne mer positive til omfattende oppgavedeling og de har gjennomført dette i større grad enn andre kontor. Fra kontorene i øvre sjikt har bare en av lederne svart, men denne lederen mener at medarbeiderne på kontoret i stor grad skal dekke hele tjenestespekteret. Kontorene i øvre sjikt, som i hele pilotperioden har scoret høyt på gevinster ved NAV-kontoret, kjennetegnes altså av å ha nærmet seg det vi i beskrev som en generalistmodell bygget på at mange medarbeidere dekker hele tjenestespekteret i NAV-kontoret, og denne modellen har også stor støtte blant mange av medarbeiderne.

Hvis vi betrakter generalistorganisering og oppgaveomfordeling som en krevende organisasjonsmodell, så er altså ikke dette alene en forklaring på at noen kontor sliter og blir liggende i nedre sjikt. Kontorene i øvre sjikt kjennetegnes nettopp av mer integrering og mer generalistorganisering enn pilotkontorene generelt.

Kontorene i nedre sjikt kjennetegnes av at bare 23 % av medarbeidere som sier de jobber innenfor alle tjenesteområdene i NAV-kontoret. Det er litt under gjennomsnittet. Derimot er nesten fire av fem medarbeidere helt eller delvis enige i at NAV-kontoret bør ha omfattende oppgavedeling på tvers av etatenes tidligere arbeidsområder. Det er flere enn gjennomsnittet for alle NAV-kontor og flere enn i framgangskontorene. Faktisk nærmer andelen positive seg nivået i kontorene i øvre sjikt. Lederne i de store kontorene i nedre sjikt mener at det bare i liten eller noen grad er slik at alle medarbeidere på kontoret skal dekke hele tjenestespekteret. Lederen i det lille kontoret mener at dette i stor grad er dekkende

I kontorene i nedre sjikt er det færre medarbeidere som jobber med alle tjenesteområder og lederne i de store kontorene har også i mindre grad ambisjoner om dette. Heller ikke har medarbeiderne her i større grad enn andre fått nye arbeidsoppgaver. Blant medarbeiderne derimot er det stor støtte til omfattende oppgavefordeling på tvers av etatenes tidligere arbeidsområder. Når langt flere medarbeidere i kontorene i nedre sjikt opplever at de i liten grad har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye oppgaver, handler altså dette ikke om at

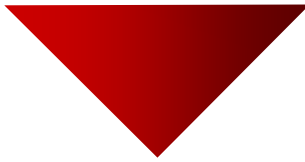
flere medarbeidere i disse kontorene enn i andre pilotkontor har fått nye oppgaver. Kanskje kan det handle om at de ønsker opplæring for å gjennomføre en mer omfattende oppgavedeling. Når da lederne i de store kontorene bare i liten eller noen grad ser for seg at medarbeiderne skal dekke et bredt tjenestespekter, kan det gi grunn til å reise spørsmål om medarbeiderne i disse kontorene ønsker større grad av integrering, og i de store kontorene også mer integrering enn hva lederne arbeider for. Bakgrunnen for medarbeidernes opplevelse av at kontoret i mindre grad henter ut gevinster av NAV-reformen, kan kanskje være i at kontorene ikke har fått til en integrering medarbeiderne ser ut til å ønske.

Kontorene i øvre sjikt som er studert nærmere her, er små kontor, mens tre av de fire kontorene i nedre sjikt er store. Det er mulig at det har vært enklere å få til en god integreringsprosess i små kontor. På den andre siden kan det se ut til at lederne i de store kontorene i nedre sjikt i mindre grad enn medarbeiderne har ønsket integrering og oppgaveomfordeling på tvers av de tidligere etatsgrensene. I så fall er det ikke bare størrelse som slår ut, men også hva slags integreringsmål og omstillingsprosess ledelsen legger opp til. I det lille kontoret ønsker ledelsen i stor grad skal dekke hele tjenestespekteret. Her må det finnes andre grunner til at kontoret ikke får til en positiv utvikling. Det er nærliggende å igjen peke på dette at mange medarbeidere opplevde at de ikke hadde fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye oppgaver. Det kan imidlertid også ligge andre faktorer bak enn det vi har klart å fange opp i denne undersøkelsen.



LITTERATURLISTE

- Alm Andreassen, T. 2008. *Organisering for helhetlig tjenesteyting. Organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Alm Andreassen, T., Drange, I., Thune, T., & Monkerud, L. 2007. *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Klemsdal, L. 2008. *Integreringsprosessen på det lokale NAV-kontor. Første fase av iverksettingen av NAV-reformen*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Monkerud, L. C. 2008. *Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges?* Oslo: Handelshøyskolen BI.
- Syversen, T. L. 2007. *NAV-piloten i Nord-Gudbrandsdal - en statusrapport*. Lillehammer: Høyskolen i Lillehammer.



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

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

Pt 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
www.afi.no

