

Forvaltningsenheter i NAV

Etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen

Dokumentasjonsrapport

av

Tone Alm Andreassen, Sveinung Legard og Amund Lie

AFI-notat 5/2011

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS NOTATSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S OCCATIONAL PAPERS

© Arbeidsforskningsinstituttet 2011

© Work Research Institute

© Forfatter(e)/Author(s)

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

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

ISBN 978-82-7609-290-5

ISSN 0801-7816

Arbeidsforskningsinstituttet AS
Pb. 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00

Telefax: +47 22 56 89 18

E-post: afi@afi-wri.no

Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS NOTATSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S OCCASIONAL PAPERS

Temaområde:

Medvirkning, inkludering og organisering

Notat nr.:

5/2011

Tittel:

Dato

Forvaltningsenheter i NAV
Etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen

Mai 2011

Forfattere:

Antall sider

Tone Alm Andreassen
Sveinung Legard
Amund Lie

118 + vedlegg

Resymé:

Denne rapporten inneholder tre analyser av modellen med å organisere ytelsesforvaltningen i NAV gjennom egne forvaltningsenheter på fylkesnivå. Amund Lie, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo, drøfter forvaltningsenhetenes interne organisering og plassering i organisasjonsstrukturen i fylket og i NAV-etaten. Datamaterialet er intervjuer med alle fylkesdirektørene i NAV. Sveinung Legard, Arbeidsforskningsinstituttet, viser resultatene fra en survey til medarbeidere og ledere i NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter, om deres syn på og erfaringer med oppgavedeling og saksflyt mellom enhetene. Tone Alm Andreassen analyserer etableringsprosessen og konsekvensene av organisasjonsmodellen for oppgaveløsningen i NAV og målene med NAV-reformen. Datamaterialet er intervjuer med fylkesdirektørene NAV, supplert med intervjuer av ledere og medarbeidere innenfor både arbeids- og familieområdet i forvaltningsenhetene i tre fylker.

Emneord:

evaluering
fylkesdirektør
forvaltningsenhet
koordinering
kultur
NAV-kontor

NAV-reform
organisasjon
organisering
struktur
spesialisering

Forord

Våren 2008 ble det etablert egne forvaltningsenheter for saksbehandling, vedtaksbeslutning og utbetaling i mange av de ytelsene NAV-etaten forvalter. Oppgaver som tidligere hadde ligget i trygdeetatens lokalkontor, ble sentralisert til kommuneovergripende enheter på fylkesnivå. Det ble bygget opp forvaltningsenheter i alle fylkene og styringsansvaret for forvaltningsenhetene ble lagt til NAV-etatens fylkesdirektører. Parallelt ble det etablert fem regionale pensjonsenheter som skulle ta hånd om alderspensjon og den nye pensjonsreformen – nytt pensjonsregelverk som skal tre i kraft fra 1.1.2011. Disse ble lagt i NAV-etatens spesialenhetslinje. Både forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene ble bemannet med medarbeidere fra de to tidligere statsetatene, i hovedsak fra trygdeetaten. Med denne omorganiseringen ble medarbeidere, myndighet og trygdefaglig kompetanse flyttet fra lokale NAV-kontor og over i spesialiserte enheter. Hensikten var å effektivisere saksbehandlingen og frigjøre tid på lokalkontorene til tettere oppfølging av brukerne.

NAV-kontorene skal fortsatt informere og veilede om alderspensjon og mange av Folketrygdens andre ytelser, f. eks. om foreldrepenger, bidrag og grunn- og hjelpestønad. NAV-kontorene skal også forberede søknader om ytelser som er knyttet til deltakelse i arbeidslivet eller problemer med dette, f.eks. arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. NAV-kontoret, sammen med kontaktsentrene på telefon, skal være brukernes kontaktpunkt; henvendelser skal ikke gå direkte til forvaltningsenhetene. Brukerne skal kunne henvende seg til NAV-kontorene og kontaktsentrene for å få informasjon om egen sak.

Denne dokumentasjonsrapporten er et resultat av et tilleggsprosjekt knyttet til evalueringen av NAV-reformen i regi av Norges Forskningsråd. Tilleggsprosjektet skulle kartlegge bakgrunnen for og konsekvensene av å organisere egne forvaltningsenheter i NAV-etaten. Rapporten gir en deskriptiv analyse av gjennomføringen og konsekvensene av beslutningen om å organisere deler av NAV-forvaltningens virksomhet gjennom egne forvaltningsenheter. Hovedfokus i rapporten er på etableringen og organiseringen en modell med forvaltningsenheter i NAV og på arbeidsdeling og samhandling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter og konsekvenser av dette for oppgaveløsningen i NAV. Til en viss grad belyses også samhandlingen med pensjonsenhetene, men noen analyse av pensjonsenhetenes etablering og virksomhet var ikke lagt inn i prosjektrammene.

Rapporten bygger på følgende datakilder:

- Relevante politiske og administrative dokumenter
- Intervjuer med alle NAV-etatens fylkesdirektører
- Casestudier i tre forvaltningsenheter
- En survey til medarbeidere i utvalgte NAV-kontor, i forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene

Disse dataene er samlet inn sommeren og høsten 2010. Datamaterialet for rapporten beskrives nærmere i et eget metodevedlegg. Rapporten trekker også på data fra NAV-kontorene innsamlet gjennom den delen av NAV-evalueringen som studerer den lokale iverksettingen av NAV-reformen.

Rapporten består av tre selvstendige analyser:

Del I er en analyse av forvaltningsenhetenes organisering og hva slags betydning det har hatt at forvaltningsenhetene ble lagt i fylkeslinja, og ikke i spesialenhetslinjen i NAV-etaten, sett fra fylkesdirektørens ståsted. Denne delen er skrevet av Amund Lie fra Institutt for Statsvitenskap ved Universitet i Oslo.

Del II er en analyse av en spørreundersøkelse til ledere og medarbeidere i NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter om hvordan de vurderer organisasjonsmodellens gevinster og belastninger og samhandlingen mellom enhetene. Denne delen er skrevet av Sveinung Legard fra Arbeidsforskningsinstituttet.

Del III er en analyse av hva slags konsekvenser flyttingen av "ikke brukernære oppgaver" ut av NAV-kontorene og over i spesialiserte forvaltningsenheter har for oppgaveløsningen i NAV. Analysen bygger på fylkesdirektørens beskrivelser, supplert med data fra intervjuer i tre forvaltningsenheter. Denne delen er skrevet av Tone Alm Andreassen fra Arbeidsforskningsinstituttet.

Vi takker alle fylkesdirektørene som har stilt opp til intervju, takker de tre forvaltningsenhetene som tok imot oss og delte erfaringer med oss, og takker alle medarbeidere og ledere i forvaltningsenhetene, pensjonsenhetene og de utvalgte NAV-kontorene som har tatt seg tid til å fylle ut spørreskjemaundersøkelsen. Vi takker også Knut Fossetøl fra Arbeidsforskningsinstituttet som har deltatt i datainnsamlingen, og har lest og gitt viktige bidrag til analysene underveis.

Oslo, mai 2011

Tone Alm Andreassen, Sveinung Legard og Amund Lie

Innholdsfortegnelse

Forord

Sammendrag

DEL I Formell organisering, oppgaveorganisering og fylkesdirektørens perspektiver

1. Innledning.....	1
2. Det overordnede bildet.....	2
3. Målsettinger som ligger til grunn for etableringen av forvaltningsenhetene.....	3
4. Lokaliseringsspørsmål	4
5. Oppgaveorganiseringen	5
6. Organisasjonsprinsipper forvaltningsenhet og NAV-kontor	8
7. Likheter og forskjeller i organisering mellom fylkene	9
8. Fordeler og ulemper med etablering av forvaltningsenhetene	11
9. Relasjonene mellom fylkesdirektørene og overordnet fylkesledd i Arbeids- og velferdsdirektoratet	12
10. Avsluttende betraktninger	14
Litteratur	16

DEL II Medarbeidernes erfaringer - resultater fra en survey til NAV-kontor, forvaltnings- og pensjonsenheter

1. Innledning.....	19
2. Resultater av opprettelsen av forvaltnings- og pensjonsenheter.....	19
2.1 Positive og negative resultater av opprettelsen av forvaltningsenhetene	20
2.2 Positive og negative resultater av opprettelsen av pensjonsenhetene	29
2.3 Oppsummering resultater av forvaltnings- og pensjonsenheter	33
3. Samhandlingen mellom NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter.....	34
3.1 Vurdering av samhandling og saksflyt.....	34
3.2 Ledelsens innsats for god samhandling.....	36
3.3 Hindringer for god saksflyt og rask saksbehandling	39
3.4 Utfordringer i forhold til arbeidsdeling/grensesnitt.....	40
3.5 Lokalisering av utfordringer.....	41
3.6 Oppsummering om samhandling mellom enhetene.....	42

4. Tiltro til organisasjonsmodellen og NAV-reformen.....	43
5. Oppsummerende diskusjon	44
DEL III Sentralisering av "ikke brukernære oppgaver" - konsekvenser for oppgaveløsningen i NAV	
1. Innledning – NAV-reform, reformmål og organisasjonsomforming	47
1.1 Fra bredspektret førstelinje til sentralisert ytelsesforvaltning.....	47
1.2 Kultur versus struktur – perspektiver på omstillingsprosess og organisasjonsmodell.....	48
1.3 Problemstillingene i analysen	50
2. Etablering av forvaltningsenheter – krevende prosess, riktig beslutning, resultater kommer	51
2.1 Etableringsprosessene i fylkene	51
2.2 Restanseøkning og restansenedbygging	54
2.3 Grensesnitt, avgrensning og framvekst av en vi-de kultur.....	57
2.4 Et riktig grep – fylkesdirektørene begrunnelser og resultatvurderinger.....	62
2.5 Ønsker for utviklingen framover	70
2.6 Oppsummering: Et nødvendig grep, en problematisk etableringsprosess	73
3. Etablering av forvaltningsenheter – innføring av arbeidsdeling	74
3.1 Oppgavedeling og grensesnitt.....	74
3.2 Ny arbeidsdeling – nye roller – et avlæringsbehov	75
3.3 Forvaltningsenhetens arbeidsgrunnlag – NAV-kontorenes ansvar	83
3.4 Ansvarsoppdeling, men forventning om opplevelse av helhetlig ansvar.....	90
3.5 Den praktiske og teknologiske infrastrukturen	94
3.6 Konklusjon: Et system av avhengighet og ansvarsavgrensning.....	99
4. Arbeidsdeling og konsekvenser for NAV-reformens måloppnåelse	101
4.1 Planleggingsgrunnlaget - Deltaprojektene.....	102
4.2 Avveininger og forhandlinger – direktoratets planprosess	105
4.2 En organisasjonsstruktur som gir ressurser og oppmerksomhet til oppfølgingsoppgaven?	107
Litteratur.....	118

Vedlegg: Datamaterialet rapporten bygger på

Figurer

Figur 2.1.1 Enig eller uenig om opprettelsen av forvaltningsenheter har ført til følgende resultater. Gjennomsnittsskåre. Alle ansatte uavhengig av arbeidssted.	20
Figur 2.1.2 Enig eller uenig om opprettelsen av forvaltningsenheter har ført til følgende resultater. Gjennomsnittsskåre. Ansatte i pensjonsenheter, forvaltningsenheter og NAV-kontor.	22
Figur 2.1.3 Enig eller uenig om opprettelsen av forvaltningsenheter har ført til følgende positive resultater: Raskere saksbehandling? Kvalitativt bedre løsninger for brukerne? Sterkere rettsikkerhet/mer likebehandling for brukerne? Frigjort tid i lokalt NAV-kontor til veiledning og oppfølging av brukerne? Gjennomsnittsskåre for ansatte i forvaltningsenheter per fylke.	27
Figur 2.1.4 Enig eller uenig om opprettelsen av forvaltningsenheter har ført til følgende negative resultater: Dobbeltarbeid i saker som skal til forvaltningsenheter? Tap av kompetanse i lokalt NAV-kontor? Dårligere service til brukerne? Gjennomsnittsskåre for ansatte i forvaltningsenheter per fylke.	27
Figur 2.2.1 Enig eller uenig om opprettelsen av forvaltningsenheter har ført til følgende resultater. Gjennomsnittsskåre. Alle ansatte, uavhengig av arbeidssted.	29
Figur 2.2.2 Enig eller uenig om opprettelsen av pensjonsenheter har ført til følgende resultater. Gjennomsnittsskåre. Ansatte i pensjonsenheter, forvaltningsenheter og NAV-kontor.	30
Figur 3.1.1 Vurdering av samhandling med forvaltningsenheter og pensjonsenheter blant ansatte i NAV-kontorene. Prosent.	34
Figur 3.1.2 Vurdering av samhandling med NAV-kontorene og pensjonsenheter blant ansatte i forvaltningsenheter. Prosent.	35
Figur 3.1.3 Vurdering av samhandling med NAV-kontorene og forvaltningsenheter blant ansatte i pensjonsenheter. Prosent.	35

Tabeller

Tabell 2.1.1 Enig eller uenig om opprettelsen av forvaltningsenheter har ført til følgende negative resultater. Hele utvalget og forskjeller mellom enhetene.....	23
Tabell 2.1.2 Enig eller uenig om opprettelsen av forvaltningsenheter har ført til følgende positive resultater. Hele utvalget og forskjeller mellom enhetene.....	24
Tabell 2.2.1 Enig eller uenig om opprettelsen av pensjonsenheter har ført til følgende negative resultater. Hele utvalget og forskjeller mellom enhetene.....	31
Tabell 2.2.2 Enig eller uenig om opprettelsen av pensjonsenheter har ført til følgende positive resultater. Hele utvalget og forskjeller mellom enhetene.....	32
Tabell 3.2.1 Har ledelsen i din enhet arbeidet aktivt for å få til god samhandling mellom NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter? Vurdering etter ansettelse i NAV-kontor, forvaltningsenhet eller pensjonsenhet. Prosent.	36
Tabell 3.2.2 Har ledelsen i din enhet arbeidet aktivt for å få til god samhandling mellom NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter? Vurdering etter stilling som enhetsleder, avdelings-/seksjonsleder eller medarbeider. Prosent.....	36
Tabell 3.2.3 Korrelasjon mellom ledelsens innsats for å få til bedre samhandling og vurdering av samhandling/saksflyt mellom egen enhet og de andre enhetene. Ansatte i NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter.....	38
Tabell 3.3.1 I hvilken grad mener du følgende er en utfordring er en hindring for god saksflyt/rask saksbehandling på tvers av NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter? Hele utvalget og forskjeller mellom enhetene. Prosent.....	39
Tabell 3.4.1 Vurdering av behov for endret grensesnitt. NAV-kontor, forvaltningsenhet, pensjonsenhet og hele utvalget. Prosent. (Respondentene kan velge flere arbeidsområder hvor han/hun ser behov for endret arbeidsdeling).....	41
Tabell 3.5.1 Lokalisering av utfordringer i NAV-systemet. NAV-kontor, forvaltningsenhet, pensjonsenhet og hele utvalget. Prosent.....	42
Tabell 4.1 Enig eller uenig i følgende påstander om organiseringen av forvaltnings- og pensjonsenheter og tiltro til NAV-reformen. Hele utvalget og forskjeller mellom enhetene.	44

Sammendrag

Del I: Undersøkelsen av organiseringen av forvaltningsenhetene og relasjonen mellom fylkesdirektørene og overordnet fylkesledd i Arbeids- og velferdsdirektoratet tar utgangspunkt i at de fylkesvise forvaltningsenhetene ble opprettet for at NAV-kontorene skulle kunne yte full oppmerksomhet til sine kjerneoppgaver, som blant annet oppfølging av brukere. Derfor spiller forvaltningsenhetene en viktig rolle. Denne delen av rapporten gjør rede for målene med oppretting av forvaltningsenhetene, sentrale lokaliseringsspørsmål, selve oppgaveorganiseringen, samt en gjennomgang av organisasjonsprinsippene spesialisering og koordinering. Dessuten kartlegger del I både sentrale likheter og forskjeller mellom fylkene samt fordeler og ulemper med etableringen av forvaltningsenhetene. Fylkesdirektørene, som er ansvarlig for NAV-kontorene og forvaltningsenhetene i hvert sitt fylke, spiller en sentral koordineringsrolle. I denne koordineringsrollen er også relasjonen til overordnet fylkesledd i Arbeids- og velferdsdirektoratet viktig. Derfor ser kapitlet også nærmere på denne relasjonen.

Et hovedfunn i del I er at opprettingen av forvaltningsenhetene var en krevende utfordring. Det å gjennomføre en omstilling så kort tid etter at selve NAV-reformen ble gjennomført ble oppfattet som svært krevende. Denne utfordringen resulterte i blant annet en økning i restansene. Et annet hovedfunn er at det var svært få kritiske refleksjoner knyttet til beslutningen om å opprette forvaltningsenhetene, tatt i betraktning den krevende utfordringen med omstillingen. Det var med andre ord relativt stor enighet om at det var et rett grep å opprette forvaltningsenhetene blant fylkesdirektørene.

Del II: Undersøkelsen til medarbeidere og ledere i NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter viser generelt at de NAV-ansatte mener at resultatene av opprettelsen av forvaltningsenheter har vært negative eller at de ikke har ført til bedringer for brukere eller NAV-systemet. Et flertall av medarbeiderne mener at forvaltningsenhetene har ført til tap av kompetanse i NAV-kontorene, at servicen til brukerne har blitt dårligere, at det har blitt mer dobbeltarbeid i saksbehandlingen og at saksbehandlingen ikke går raskere nå enn tidligere. Et flertall av de ansatte mener imidlertid at det er blitt sterkere rettssikkerhet/mer likebehandling.

Ansatte i forvaltningsenhetene i snitt litt mindre negativt innstilte til virkningene av forvaltningsenhetene enn ansatte i NAV-kontor og pensjonsenheter. Et flertall i forvaltningsenhetene mener at løsningene for brukerne har blitt kvalitativt bedre. Det mener ikke flertallet verken i NAV-kontor eller pensjonsenheter. Ikke i noen av enhetene mener et flertall at NAV-kontorene har fått frigjort tid til å veilede og følge opp brukerne. I NAV-kontorene er det flest negative. I både NAV-kontor og forvaltningsenheter er det medarbeiderne med bakgrunn fra trygdeetaten som er mest negative. NAV-kontorenes vurderinger påvirkes ikke av hvor lenge de har vært NAV-kontor eller av om de opprettet før eller etter forvaltningsenhetene. Vurderingene til medarbeiderne i forvaltningsenhetene varierer mellom fylkene. I forvaltningsenhetene er det en positiv sammenheng mellom det å oppleve gevinster av organiseringen internt i enheten, og det å vurdere at forvaltningsenhetene gir positive som helhet. Enhetslederne i forvaltningsenhetene har en betydelig mer positiv vurdering av resultatene av etableringen av forvaltningsenheten enn medarbeiderne. Særlig når det gjelder vurderinger av om saksbehandlingen er blitt raskere, er enhetslederne mer positive enn medarbeiderne. I NAV-kontorene er ledere og medarbeidere mer samstemte i sine vurderinger av resultater av forvaltningsenhetene.

Både i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene er det flere som har positive vurderinger av samhandling og saksflyt mellom enhetene, enn det er som mener at resultatene av forvaltningsenhetene er positive. Mange er imidlertid enten usikre eller vurderer at det varierer (svarer Både-/og). Vurderingene er mer positive blant de som mener at egen leder har arbeidet aktivt for å bedre samhandlingen, særlig i NAV-kontorene. Det som mange identifiserer som problemer i samhandlingen, er vanskeligheter med å få inn dokumentasjon fra andre utenfor NAV (bruker, helsetjenester, arbeidsgiver etc.), at det er for mange enheter involvert, uklart grensesnitt, at grensesnittet ikke følges i praksis, og ikke minst dårlige IKT-systemer. Uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger er de ytelsesområdene der flest ser behov for endringer, men det er likevel under halvparten som mener det er endringsbehov. NAV-kontorene mener i større grad enn forvaltningsenhetene at det er endringsbehov for disse ytelsene. Hovedbildet fra svarene til de ansatte er at lang saksbehandlingstid er størst utfordring i forvaltningsenhetene, kompetanseutfordringen er størst i NAV-kontorene, mens alle enhetene mener at ressursmangel er størst problem i egen enhet.

Et flertall av de ansatte i forvaltningsenheten mener det er fornuftig å organisere NAV-systemet med forvaltningsenheter. Under halvparten av de ansatte i både NAV-kontorene og i pensjonsenhetene mener dette er fornuftig. De ansatte er generelt mindre uenige i at det er fornuftig å opprette egne pensjonsenheter.

Del III: Analysen av hvilke konsekvenser det å organisere NAV-forvaltningen med egne forvaltningsenheter har for oppgaveløsningen tar utgangspunkt i den tredelte hensikten bak denne organisasjonsmodellen – å gjøre ytelsessaksbehandlingen mer effektiv, med bedre kvalitet og likebehandling; å flytte ressurser fra ytelsesbehandling til veiledning og oppfølging; og å gjøre det mulig for NAV-kontorene å ha oppmerksomheten på å bistå og følge opp brukerne i stedet for på saksbehandlingen.

Det første temaet i analysen er: Hva skjedde i omstillingsprosessen? Hvilke konsekvenser førte omorganiseringen med seg? Hvilke konsekvenser hadde den for bistanden til brukerne? Analysen basert på fylkesdirektørens beskrivelse viser at etableringen av forvaltningsenhetene har vært en problematisk prosess, for medarbeiderne, for saksbehandlingen, for brukerne. Restansene og saksbehandlingstidene økte som følge av at nytt grensesnitt og nye produksjonsformer måtte innarbeides og kompetanse bygges opp. Det gjaldt både i NAV-kontor og forvaltningsenheter. Et sentralt problem var at IKT-systemene ikke var tilpasset den nye arbeidsdelingen. Alt bidro til å skape vanskelige relasjoner og utvikling av en de-/vi-kultur både NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Fylkesdirektørens beskrivelser tegner imidlertid også et bilde av den vanskelige prosessen er i ferd med å snu. Sommeren 2010 er restansene på vei ned; forvaltningsenhetene har utviklet mer effektive arbeidsmåter; relasjonen mellom forvaltningsenhetene og NAV-kontorene er blitt bedre; det blir mulig for NAV-kontorene å rette oppmerksomheten om behov, oppfølging og arbeidsretting, godt hjulpet av de nye redskapene – arbeidsavklaringspenger og lovbestemmelsen om brukernes rett til behovs- og arbeidsevnevurdering (NAV-lovens §14A). Og fylkesdirektørene ser for seg at det er virksomheten i NAV-kontorene og overfor arbeidsgiverne som skal styrkes framover.

Av de tre begrunnelsene bak etablering av forvaltningsenheter, er det dette å gjøre det mulig for NAV-kontorene å rette oppmerksomheten om oppfølging av brukerne, som fylkesdirektør legger mest vekt på, og mener at er i ferd med å skje. Fylkesdirektørene mener også at likebehandling er et resultat av forvaltningsenhetene, og at likebehandling og en saksbehandling som fungerer, er noe brukerne er tjent med. Det er likevel når det gjelder resultater for brukerne at fylkesdirektørene

tegner de minst optimistiske bildene. Flere peker også på at brukerne har opplevd seg som kasteballer og gått "kanossagang" mellom enhetene i NAV, og fylkesdirektørene peker på IKT-systemene som en viktig forklaring; de har ikke understøttet den nye arbeidsdelingen.

Tanken bak forvaltningsenhetene var at det er helt uvedkommende for brukeren hvordan etaten er organisert. Slik beskrev en fylkesdirektør det. I praksis skapte organisasjonsmodellen nye koordineringsbehov og kasteballsituasjoner som Stortingsproposisjonen om NAV-reformen ønsket at skulle unngås. Å forstå hvordan og hvorfor dette har skjedd, er analysens andre tema: Hva betyr organisasjonsmodellen for saksflyt og samhandling i ytelsessakene? Hva gjør omorganiseringen med førstelinjens rolle? Hva slags organisasjonsdynamikk er i spill i omstillingsprosessen og i de nye organisatoriske enhetene, og i hvor stor grad kan slik dynamikk forstås som resultat av organisasjonskulturene i de tidligere etatene eller av den nye organisasjonsstruktur?

Å organisere NAV med forvaltningsenheter innebærer at de lokale NAV-kontorene og forvaltningsenhetene arbeider med de samme oppgaveområdene, men med ulike ledd av oppgaveløsningen. Det er innført en organisasjonsstruktur der saksbehandlingsprosessene i ytelsessaker er delt. Også medarbeiderne er delt. Medarbeidere fra de tidligere trygdekantorene er enten flyttet til forvaltningsenhetene eller er blitt igjen i NAV-kantorene, men uansett er deres arbeidsområde blitt avgrenset på en ny måte. Sakene derimot er felles, de skal kunne leses, jobbes med og informeres om av medarbeidere både i NAV-kantorene, forvaltningsenhetene, kontaktsentrene, og i noen tilfeller også pensjonsenhetene. Denne oppdelingen av prosesser som tidligere var samlet, har hatt flere konsekvenser.

En konsekvens av organisasjonsmodellen er at NAV-kantorene er blitt gitt ansvaret for å levere forvaltningsenhetenes arbeidsgrunnlag ved å sikre at tilstrekkelig dokumentasjon følger sakene og å sikre at de skjønnsmessige vurderingene i saksbehandlingen har god kvalitet. Med etablering av forvaltningsenhetene flyttet mye trygdefaglig kompetanse med medarbeiderne fra tidligere trygdeetat over i forvaltningsenhetene. NAV-kantorene ble tappet for trygdefaglig kompetanse. Slik forvaltningsenhetene ser det, har NAV-kantorenes ytelsesarbeid i mange tilfeller vært for dårlig, dels for dårlig i forhold til å fungere som arbeidsgrunnlag for forvaltningsenhetene, dels for dårlig i forhold til forvaltningsenhetenes forventninger til hva medarbeiderne i NAV-kantorene skal kunne om ytelsenes vilkår og dokumentasjonskrav. Den utilstrekkelige kompetansen henger delvis sammen med at ytelsessaker håndteres av medarbeidere fra aetat, sosialtjeneste eller nyansatte, som har hatt behov for opplæring og ikke har den erfaring trygdemedarbeiderne hadde. Det henger rimeligvis også sammen med at NAV-kantorets hovedoppgave i den nye organisasjonsstrukturen ikke skal være ytelsesforvaltning, men bistand og oppfølging av brukerne. I følge fylkesdirektørene er det hit kantorenes oppmerksomhet skal rettes.

En konsekvens av omstillingen var at medarbeiderne i de nye enhetene tok med seg sine innarbeidede arbeidsmåter og kvalitetsforståelser fra den tidligere organisasjonsstrukturen – de var vant til å gjøre hele saksbehandlingen, ikke bare en avgrenset del, og de var vant til at fylkesnivået kunne overprøve førstelinjen. Dette har representert en kulturell treghet som har hindret utviklingen av en mer effektiv ytelsesforvaltning, i følge fylkesdirektørene, som også understreket at avlæring og innarbeiding av nye, mer avgrensede arbeidsformer var nødvendig for å hindre dobbeltarbeid, øke produktiviteten og ressursutnyttelsen i etaten. Av effektivitetshensyn har fylkesdirektørene derfor

lagt mye innsats i å få enhetene til å avgrense sin innsats kun til de oppgavene grensesnittet tildeler dem. Hver enkelt enhet måles på resultatene av eget arbeid (egen "produksjon").

Ansvar er oppdelt og avgrenset, likevel er det en forventning at hver enkelt medarbeider skal ta et helhetlig ansvar for alle ledd i oppgaveløsningen. Denne forventningen rettes særlig til de ansatte i NAV-kontorene. Flere fylkesdirektører snakker som om forklaringene på utfordringene ved den oppdelte strukturen ligger i medarbeidernes holdninger og handlemåter, og bruker uttrykk som "å være lojal internt", "kommunisere til beste for organisasjonen", "huske" at man har "et ansvar for sluttproduktet i alle ledd", og sier at det er lett å "sluntre unna" når man ikke har ansvaret selv. Problemene får en kulturforklaring. Alternativet er en strukturforklaring: Ut fra et organisatorisk design perspektiv kan den nye organisasjonsstrukturen, en modell med horisontal spesialisering (arbeidsdeling), nettopp forventes å skape større grad av koordinering, innsikt og forståelse *innenfor* hver enkelt enhet, enn *mellom* enhetene, og å føre til at konflikter eksternaliseres: det er ikke "vi" som er problemet, men "de andre".

Organisasjonsstrukturen tildeler NAV-kontorene en krevende rolle. NAV-kontorene er førstelinjen som møter brukerne. Forvaltningsenhetene skal være skjermet for brukerhenvendelser. NAV-kontorene er gitt ansvaret for forvaltningsenhetenes arbeidsgrunnlag, og det tidkrevende purre-arbeidet med å framskaffe nødvendig dokumentasjon fra bruker, arbeidsgiver og lege. NAV-kontorene er fronten som skal fronte for hele etaten, og svare som om de personlig er ansvarlig for alt hele etaten gjør.

Et sentralt spørsmål blir hva slags betydning den nye organisasjonsmodellen har for de oppgavene som var formålet med NAV-reformen – at NAV-kontorene skal gi bedre bistand og oppfølging for å hjelpe flere i arbeid til å delta i arbeidslivet. Det er jo også dette formålet som også begrunner etablering av forvaltningsenheter – de skulle frigjøre ressurser og oppmerksomhet slik at NAV-kontorene kunne konsentrere seg om oppfølging av brukerne.

Selv med forvaltningsenheter er det inntektssikringsoppgaver igjen i NAV-kontorene, både informasjon, veiledning og saksforberedelse, og i motsetning til medarbeiderne i forvaltningsenhetene som kan konsentrere og spesialisere seg, må NAV-kontorene ha kunnskap om bredden av ytelsers og ordninger, anvende grensesnittene for alle ytelsene og bruke saksbehandlingssystemer de ikke selv arbeider med til daglig. Både brukere og forvaltningsenhetene forventer høyere nivå på NAV-kontorenes kunnskap, enn den overordnet nivå sier at NAV-kontorene skal ha. Forventninger både fra brukerne og forvaltningsenhetene, samt regelverkets kobling av ytelsers og oppfølging, vil trolig bidra til et fortsatt ytelsesfokus i NAV-kontorene.

Selv om restansene ble bygget ned på om lag samme nivå som før etablering av forvaltningsenheter, er det er foreløpig lite som tyder på at den nye organisasjonsmodellen er mer effektiv enn den tidligere modellen da saksbehandlingen av trygdeytelsene lå ute i førstelinjen. Forvaltningsenhetene hadde ved utgangen av mars 2010 en bemanning som lå 60% over det direktoratet planla, til tross for endrede produksjonsmåter internt i forvaltningsenhetene. Restansenedbyggingen har skjedd med støtte i ekstrabevilgninger fra Stortinget, dels til forvaltningsenhetene og dels til nasjonale restansenedbyggingsteam. I tillegg kommer de ressursene NAV-kontorene og de telefoniske kontaktsentrene bruker på ytelsesbehandlingen også etter opprettelsen av forvaltningsenhetene.

Det er rimelig å forvente at noe av utfordringene har vært knyttet til omstillingen. Avlærings- og opplæringsutfordringene vil reduseres etter hvert som nye medarbeidere uten innarbeidete arbeidsmåter kommer til, og gamle medarbeidere lærer seg regelverk, grensesnitt og nye arbeidsmåter. En nylig oppstått utfordring i forhold til den effektiviseringsgevinsten fylkesdirektørene mener å ha hentet ut ved å innskjerpe at forvaltningsenhetene ikke skal gå inn i og overprøve NAV-kontorenes skjønnsutøvelse og vilkårsvurdering for uføretrygd, er at grensesnittet nå (2011) er endret slik at forvaltningsenhetene skal gjøre all vilkårsvurdering. Dermed gjeninnføres en overprøvningsmulighet og med den tidsbruk på forvaltningsenhetene til gjennomgang av NAV-kontorenes skjønnsutøvelse.

Organisasjonsmodellen med oppdelte arbeidsprosesser krever en teknologiske og praktiske infrastruktur som gjør det mulig at flere enheter skal kunne arbeide med og gi informasjon om den samme saken, i den samme tidsperioden (saksbehandlingsperioden). Det er en teknologisk infrastruktur som NAV-etaten ikke har hatt. NAV opererer med en rekke ulike systemer som i liten, om enn i økende, grad formidler informasjon på tvers av systemene. Det er stor avhengighet av manuelle rutiner og av at oppdateringer gjøres i flere systemer, og har vært store problemer med å holde oversikt over saksforløpene. Det er vanskelig å betrakte mangelen på en understøttende teknologisk infrastruktur som et omstillingsproblem. Snarere er det slik at omstillingen ble gjennomført til tross for en understøttende infrastruktur manglet. Forvaltningsenhetene ble opprettet i begynnelsen av 2008, flere av dem hadde startet opp tidligere. Først to og et halvt år senere kommer elektronisk dokumentforvaltning, som kan skape bedre oversikt og redusere farene for at saker og saksdokumenter forsvinner, feilsendes eller ikke festes til riktig sak i en fysisk håndtering og flytting av sakspapirer. Til tross for forbedringer er svakhetene ved den teknologiske infrastrukturen fortsatt betydelige. Etaten har fortsatt ikke den teknologiske infrastrukturen som den spesialiserte og oppdelte organisasjonsmodellen synes å forutsette for å være effektiv. Videre krever arbeidsdelingen (og dokumentasjonskravene), også med elektronisk dokumenthåndtering, at alle medarbeidere i NAV-kontor og forvaltningsenheter foretar omfattende og nøyaktig registrering av alt som blir gjort i en hver sak, fordi andre medarbeidere og enheter skal kunne se og gi informasjon i sakene. Ressursene til arbeidet med å dokumentere elektronisk alt som skjer i saksforløpene, vil være betydelige.

Innføring av en organisasjonsmodell med forvaltningsenheter i NAV synes å være bygget på en overbevisning om at det både er nødvendig og mulig å effektivisere saksbehandlingen og å prioritere bistand og oppfølging ved at ytelsesbehandlingen legges til egne sentraliserte forvaltningsenheter. Overbevisningen kommer til uttrykk i fylkesdirektørene tro på at etablering av forvaltningsenheter var et helt nødvendig grep for å gjøre det mulig for NAV-kontorene å rette oppmerksomheten om oppfølging av brukerne, og den preget ledelsen både i direktoratet og i departementet, som hadde tett kontakt og synes enige om nødvendigheten av dette organisatoriske grepet (Christensen, 2011; Jacobsen, 2010). I fylkesdirektørenes begrunnelser er forvaltningsenheter nødvendig fordi inntekts-sikring alltid vil bli prioritert framfor oppfølging fordi det handler om den enkeltes mulighet til å overleve, så å si uavhengig av hvor stor bemanning NAV-kontorene måtte ha. Det er som om vanskelighetene med å prioritere mellom ytelsesforvaltning og bistand vil bli mindre når ansvaret for prioriteringen flyttes oppover i organisasjonen – til fylkesdirektørene selv, som i den nye organisasjonsmodellen får linjeansvar både for forvaltningsenhetene og NAV-kontorene. Fylkesdirektørene har imidlertid også prioritert ytelsesforvaltningen ved å trekke ut mer årsverksressurser fra NAV-kontorene enn de sentrale anbefalingene tilsa, og i budsjettet for 2011 prioriterer direktoratet ytelsesforvaltningen og IKT-systemet som er nødvendig for å få den oppdelte organisasjonsmodellen

til å fungere. Ytelsesforvaltningen tar altså ressurser og oppmerksomhet også når det er høyere nivåer i NAV-etaten enn NAV-kontorene som gjør avveiningene og fatter prioriteringsbeslutningene.

Hvis ytelsesforvaltningen får prioritet uavhengig av hvilket nivå som gjør prioriteringene, kan det hende at problemet tidligere ikke først og fremst har vært organisasjonsmodellen, men at det har vært for lite ressurser i de tidligere trygdekontorene og i de nye NAV-kontorene til å makte både ytelsesforvaltning og oppfølging. Med NAV-reformen, og IA-avtalen, har politikerne ytterligere hevet ambisjonene om helhetlig oppfølging og bistand til deltakelse i arbeidslivet, men det mangler en ressursgjennomgang som kan gi svar på om NAV-kontorene har mulighet til å realisere politikkenes ambisjoner.

Del I

Formell organisering, oppgaveorganisering og fylkesdirektørenes perspektiver

Amund Lie, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

1. Innledning

Reformer gjennomføres ofte for å sikre sammenheng mellom mål og resultater. Ofte krever et slikt samsvar endringer av strukturer og prosesser innenfor offentlig sektor (Pollitt og Bouckaert 2004). NAV-reformen er en kompleks reform som innebærer en rekke ulike endringer; i innholdet i ulike typer tjenester og ytelser, regelverk, styrings- og ansvarslinjer, IKT, organisering osv. Denne reformen kan karakteriseres som den største reformen i nyere tid som er gjennomført i norsk sentralforvaltning. Reformen har hatt konsekvenser for brukere, ansatte i NAV på ulike nivåer og politiske myndigheter. Dessuten er målene viktige, men vanskelige å oppnå: flere skal delta i arbeidslivet samt færre mottakere av ulike former for stønader, mer effektivitet og brukere som skal møte helhetlig saksbehandling (St. prp. nr. 46, 2004-2005, s. 10; St. prp. nr. 87, 2007-2008, s. 1).

Et av grepene for å realisere disse målene er selve designet av organiseringen, hvor det er NAV-kontorene som utgjør selve kjernen i reformen, både politisk og faglig sett (Alm Andreassen og Fossetøl 2011a, s. 23). Det er i det enkelte NAV-kontor at partnerskapet mellom stat og kommune utspiller seg. For at NAV-kontorene skal fokusere på sine kjerneoppgaver ble et viktig organisatorisk grep gjennomført; oppretting av forvaltningsenheter. Et viktig poeng var derfor at opprettingen av forvaltningsenhetene skulle frigjøre ressurser til brukeroppfølging, sikre mer effektivitet, kvalitet og likebehandling (St. prp. nr. 51, 2008-2009, s. 13). Derfor er det viktig å studere disse forvaltningsenhetene. Denne bolken skal handle om forvaltningsenhetene samt organiseringen av dem. Følgende spørsmål belyses her:

- Hva kjennetegner organiseringen av forvaltningsenhetene og hva er viktige forskjeller og likheter mellom fylkene?
- Hvordan vurderer fylkesdirektørene organiseringen av disse forvaltningsenhetene?
- Hva kjennetegner kontakten mellom fylkesdirektørene og overordnet fylkesledd i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og hvordan opplever fylkesdirektørene denne kontakten?

Denne delen av rapporten bygger på intervjuer med alle de 19 fylkesdirektørene¹ i Norge som ble gjennomført i 2010. I tillegg er en rekke offentlige dokumenter benyttet som bakgrunnsinformasjon. Det at samtlige fylkesdirektører er intervjuet gjør det mulig å ha oversikt over hele populasjonen av fylker i Norge når det gjelder organisering av forvaltningsenheter, samt hvordan disse utfører sine

¹ Intervjuene ble gjennomført i samarbeid med Tone Alm Andreassen og Knut Fossetøl.

oppgaver. Det gir et viktig overblikk over forskjeller og likheter mellom fylkene. Dessuten gir det verdifull informasjon om hva slags utfordringer disse fylkesdirektørene møter i relasjonen til forvaltningsenhetene. Intervjumaterialet handler kun om de fylkesvise forvaltningsenhetene og ikke pensjonsenhetene.

Del I vil først skissere det overordnede bildet og konteksten rundt oppretting av forvaltningsenhetene. Deretter vil rapporten skissere målsettingene ved opprettingen av forvaltningsenhetene. Videre vil vurderinger knyttet til lokaliseringen av forvaltningsenhetene presenteres. Etter dette vil rapporten analysere oppgaveorganiseringen på familie- og arbeidsfeltet. Rapporten vil så analysere spesialiseringsprinsippene som ligger til grunn for organiseringen av forvaltningsenhetene. Etter dette vil likheter og forskjeller i organiseringen av forvaltningsenhetene diskuteres. Fordeler og ulemper med etableringen av forvaltningsenhetene er neste bolk i rapporten. Videre er relasjonene mellom fylkesdirektørene og overordnet fylkesledd i direktoratet viktige for å vurdere hva slags opplevelser fylkesdirektørene har av den støtten direktoratet gir i ulike typer spørsmål. Til slutt har rapporten en overordnet analyse av det store bildet når det gjelder organisering, samt fordeler og ulemper med ulike organisasjonsløsninger.

2. Det overordnede bildet

NAV-reformen består av to ulike typer reformer; en organisatorisk reform og en innholdsreform (Alm Andreassen og Fossetøl 2011a, s. 22). Det er en organisasjonsreform hvor organisatoriske endringer har blitt gjennomført, hvor opprettelsen av forvaltningsenhetene er et viktig organisatorisk grep. Klassisk organisasjonsteori (se for eksempel Gulick 1937, Simon 1976, March 1994, Egeberg 2003, Olsen 2006) bygger på en antakelse om at struktur har effekt på det som skjer av for eksempel beslutningsprosesser, koordinering, samhandling, informasjonsutveksling og kontaktmønstre i en organisasjon. For eksempel viser Egeberg (2003) at koordinering ofte er mer krevende på tvers av organisasjonsgrenser enn innenfor grensene til en organisasjon (se også Gulick 1937). Derfor spiller organisasjonsdesign i følge Egeberg en viktig rolle når det gjelder hvilke hensyn som er viktige å ivareta. Organisasjonsgrenser legger dermed føringer på organisasjonsmedlemmene i ulik grad. Derfor har valg av organisasjonsdesign implikasjoner for hvordan oppgaver løses i en organisasjon samt hvordan organisasjonsmedlemmene samhandler.

Det kan også være slik at alternative organisasjonsløsninger kan muliggjøre en klar sammenheng mellom mål og effekter (Christensen m.fl. 2009). Det er derfor ikke gitt at det kun er en organisasjonsløsning som frembringer effekter i tråd med målsettingene. Her kan det være flere alternativer å velge mellom. Samtidig kan det være krevende for beslutningstakere å identifisere et design som i størst mulig grad frembringer ønskede effekter. Her er det mange hensyn å ta. Ofte er det mange og sammensatte problemer og utfordringer. Noen slike problemer er grenseoverskridende, og krever ekstra oppmerksomhet (Weber og Khademian 2008). Dessuten er det vanskelig å designe organisasjonsløsninger som kan bidra til å løse disse problemene og utfordringene. Det krever kunnskap om hvordan ulike organisasjonsløsninger faktisk virker i ulike sammenhenger (Simon 1976, March 1994, Olsen 2006). Imidlertid kan like organisasjonsløsninger gi ulike effekter under ulike kontekstuelle forhold, fordi kulturelle kontekster varierer både innenfor land, men også mellom land. Kontekst kan derfor ha innvirkning på hvordan organisasjoner fungerer eller ikke fungerer (Christensen m.fl. 2009).

Alm Andreassen og Fossetøl (2011b, s. 240) vektlegger at en viktig problemforståelse bak NAV-reformen var at formelle organisasjonsendringer var sentrale for å realisere sentrale målsettinger ved reformen. NAV-reformen er samtidig en innholdsreform i tillegg til å være en organisatorisk reform. Dette kommer til uttrykk gjennom regelverks- og lovendringer, nye retningslinjer, nye programmer og nye verktøy for saksbehandlerne.

NAV ble etablert i 2006 med to ulike styringslinjer. Disse styringslinjene er NAV fylke og NAV Spesialenheter, hvor en tredje styringslinje etter reorganiseringen i 2010 er NAV IKT. Fylkeslinjen består av følgende enheter; fylkesledd, forvaltningsenheter, den statlige delen av NAV-kontorene samt noen enheter i tillegg til dette. Hvert fylke ledes av en fylkesdirektør, hvor fylkesdirektøren styrer, leder og koordinerer prosessene innenfor fylket. Denne fylkesdirektøren er gjerne plassert i et fylkeskontor med en stab som bistår NAV-kontorer og forvaltningsenheter i både faglige, personalmessige og organisatoriske spørsmål.

Det er til sammen 37 forvaltningsenheter i fylkeslinjen som ble etablert i 2008. Aetat hadde før NAV ble etablert allerede 13 fylker med forvaltningsenheter samt at det på slutten av året 2007 ble igangsatt forvaltningsenheter i de seks fylker hvor Aetat manglet denne typen enheter (St. prp. nr. 1, 2008-2009, s. 60). Disse forvaltningsenhetene ble en del av de nye forvaltningsenhetene som ble etablert i 2008 (Ekspertgruppen 2010a, s. 29).

3. Målsettinger som ligger til grunn for etableringen av forvaltningsenheter

Christensen (2011) legger i sine analyser vekt på at det var ledelsen i NAV som først og fremst tok initiativet til å opprette forvaltningsenheter. Dessuten var det enighet blant både topplederne i NAV og politisk ledelse at dette var et riktig grep å ta. Christensen observerer også at det var stor grad av kontakt og samhandling mellom NAV-ledelsen og ledelsen i departementet i selve prosessen.

Forvaltningsenhetene skal behandle regelstyrte ytelser innenfor arbeids- og familieområdet. "Forvaltningsenhetene har som hovedoppgave å behandle krav og fatte vedtak om rett ytelse, og gjøre klar vedtak for utbetaling. I tillegg er forvaltningsenhetene telefonisk andrelinjetjeneste for spørsmål om ytelsene" (Ekspertgruppen 2010b, s. 10). "Formålet med etableringen av forvaltningsenheter var å frigjøre tid i NAV-kontorene til mer individuell veiledning og oppfølging, samt å sikre økt kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen" (St. prp. nr. 51, 2008-2009, s. 13). Gjennom denne type organisering var det mulig å utnytte stordriftsfordeler (Ekspertgruppen 2010a, s. 11). I tillegg argumenterer Ekspertgruppen (2010a, s. 12) med at opprettingen av forvaltningsenhetene skal føre til at "NAV-kontorene på en god og effektiv måte skal kunne implementere og utvikle de nye virkemidlene som arbeidsevnevurdering, bruk av arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogrammet og nytt tiltaksregelverk". Den enkelte bruker møter NAV-kontorene gjennom differensierte kontaktpunkter, enten det skjer via e-post, elektroniske selvbetjeningsløsninger, telefon, per post eller via personlig oppmøte. Det er likevel slik at NAV ønsker at flest mulig skal bruke elektroniske løsninger i sin kontakt med NAV. En viktig årsak til dette er at personlig oppmøte krever mye personellressurser enn dersom brukerne selv utfører tjenestene elektronisk. Dersom flest mulig brukere bruker selvbetjeningsløsninger kan NAV benytte ressursene på andre viktige oppgaver (se for eksempel Ekspertgruppen 2010b).

Oppretting av forvaltningsenheter skal ikke formelt sett påvirke brukernes kontakt med NAV. "Det er NAV-kontoret og ikke den enkelte bruker som skal være ansvarlig for å samordne den interne oppgaveløsning i arbeids- og velferdsforvaltningen samlet sett. Dette er nødvendig for at oppgaveløsningen skal kunne framstå som helhetlig for brukeren" (St. meld. nr. 9, 2006-2007, s. 81). En forutsetning er derfor at brukerne ikke skal måtte lide eller oppleve negative konsekvenser av nye grensesnitt. Det er kun ansatte i NAV som skal forholde seg til slike grensesnitt (se også Ekspertgruppen 2010a, s. 49).

4. Lokaliseringsspørsmål

I april 2007 gjennomførte Arbeids- og velferdsdirektoratet en beslutning om lokaliseringen av de nye forvaltningsenhetene. "Direktoratets forslag var basert på føringer fra departementet om at NAV-kontorene skal være arbeids- og velferdsforvaltningens kontaktpunkt med brukerne, at skjønnsmessige beslutninger tas lokalt, og at forvaltningsenhetene fatter vedtak om regelstyrte ytelser" (St. prp. nr. 51, 2008-2009, s. 13). Både kommunene og arbeidstakerorganisasjonene hadde blitt hørt i saken. Det ble etablert en eller flere forvaltningsenheter i hvert eneste fylke. Enkelte fylker har mer spredt bosetningsmønster enn andre fylker, noe som skaper utfordringer med reiseavstander for tilsatte i NAV. For å møte disse utfordringene ble det også mulighet for at fylkene kunne etablere avdelingskontorer og fjernarbeidsplasser. "Lokaliseringen ivaretok på denne måten både distriktspolitiske og personalpolitiske hensyn" (St. prp. nr. 51, 2008-2009, s. 13). Slik sett ble lokaliseringen av forvaltningsenhetene og avdelingskontorene resultater av politiske beslutninger, mens individuelle behov la føringer på tallet på fjernarbeidsplasser samt lokaliseringen av dem. Individuelle behov kunne også ha betydning for om en ansatt skulle plasseres i henholdsvis et NAV-kontor eller en forvaltningsenhet. Et eksempel fra intervjuene var en fylkesdirektør som vektla at den fysiske lokaliseringen av forvaltningsenhet og eventuelle avdelingskontor ble sentrert rundt knutepunkter for å unngå unødig bruk av fjernarbeidsplasser. Lokalisering rundt knutepunkter gjør det enklere for den enkelte ansatte i NAV å pendle mellom hjemsted og arbeidssted, enten det er hovedenheten eller avdelingskontoret. Likevel er noen fylker så geografisk store at det er krevende utfordringer med hensyn til lokalisering av arbeidsplasser. Nordland har for eksempel hele 25 fjernarbeidsplasser. Finnmark er et annet fylke med særskilte utfordringer når det gjelder geografi: fylket har hovedenheten i Vadsø, men med ulike lokaliseringer av funksjoner på en rekke steder i fylket, for eksempel i Alta. Det er også her et betydelig innslag av fjernarbeidsplasser i dette fylket.

Lokaliseringen av forvaltningsenhetene i Norge er: Lillestrøm, Tønsberg, Vadsø, Sogndal, Fauske, Tromsø, Arendal, Trondheim, Levanger, Molde, Sarpsborg, Orkdal, Drammen Bergen, Stord, Hamar, Karmøy, Sandnes, Skien, Ski, Oslo, Kristiansand og Lillehammer. Det finnes også avdelingskontor, som er underlagt en forvaltningsenhet. Disse er: Førde, Lyngdal, Alta, Kristiansund, Vardø, Mosjøen, Sortland, Sauda, Notodden, Bærum, Hokksund, Lenvik, Gjøvik og Kongsvinger².

² Basert på intervjuene. Se også Ekspertgruppen (2010a, s. 51-52).

5. Oppgaveorganiseringen

”De 37 forvaltningsenhetene sluttbehandler fremsatte krav om ytelser på familie- og arbeidsområdet i sine respektive fylker. Grensesnittrutinene beskriver oppgavedelingen mellom NAVs lokalkontor og forvaltningsenhetene på de ulike stønadsområdene. På områder som krever skjønn, legger forvaltningsenhetene de skjønnsmessige vurderingene fra NAVs lokalkontor til grunn når de fatter sine vedtak” (NAV 2011). Forvaltningsenhetene er derfor ikke overordnet NAV-kontorene. Disse er likestilte enheter organisatorisk sett, men de har ulike oppgaver i en kjede. Det vil si at oppgavene er organisert på det samme vertikale nivået innenfor fylket.

I Aust-Agder ble det etablert en forvaltningsenhet som et prøveprosjekt for å kunne studere og vurdere grensesnittet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Erfaringen fra denne utprøvingen ble en viktig premisse for etableringen av det sentrale grensesnittet. Det var også noen andre fylker, som Buskerud, som etablerte et grensesnitt før det nasjonale grensesnittet ble etablert, og således gav verdifulle bidrag til beslutninger knyttet til det sentrale grensesnittet.

En utfordring var umoderne systemstøtte: ”Ved oppstart av forvaltningsenhetene var det for eksempel ikke etablert IKT-basert systemstøtte for saksgangen mellom forvaltningsenhetene og lokalkontorene. Det innebærer manuelle rutiner for overføring av saksdokumenter mellom forvaltningsenhetene og NAV-kontorene” (St. prp. nr. 1, 2008-2009, s. 61). Dessuten ble dette et viktig fokus i departementet: ”For at forvaltningsenhetene skal fungere som forutsatt, har Arbeids- og velferdsdirektoratet etablert et eget fagstøtteprosjekt som skal bistå enhetene slik at det sikres en effektiv saksbehandling og erfaringsutveksling mellom de ulike enhetene” (St. prp. nr. 1, 2008-2009, s. 61). Dessuten er elektronisk dokumenthåndtering viktig. ”Den langsiktige løsningen for etaten er å utvikle et sentralt postmottak som skal foreta elektronisk skanning og registrering av inngående post, samt journalføring og fordeling av saker videre i organisasjonen” (Prop 1 S, 2009-2010, s. 114).

Når det gjelder fordelingen av ansvar og oppgaver mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene har Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet fem ulike hovedarbeidsprosesser. Disse prosessene er (basert på rapportene til Deltaprojektene 2007, s. 18-19, Ekspertgruppen 2010a, s. 55-79, Ekspertgruppen 2010b, s. 36-46):

1. Motta bestilling og beslutte behandling
2. Informere
3. Behandle sak
4. Utbetale
5. Bistå og følge opp for arbeid og aktivitet

Den første hovedprosessen er mottak. Dette er en viktig hovedoppgave for NAV-kontorene. Brukerne kan møte opp fysisk ved et NAV-kontor eller ta kontakt per telefon, e-post eller ved hjelp av elektroniske selvbetjeningsløsninger. Prosessen innebærer ulike oppgaver, som registrering av informasjon, videreformidle og overføre dokumentasjon og post samt avklare behovene til bruker. I de tilfellene hvor det er tilknytning mellom kundesenter og NAV-kontor, vil bruker komme i kontakt med kundesenteret per telefon. Dersom brukeren isteden kontakter NAV ved hjelp av e-post eller møter opp personlig, vil NAV-kontoret ha et ansvar. Forvaltningsenheten spiller også en rolle når den mottar en sak fra et NAV-kontor.

Den andre hovedprosessen er informasjon. Dette kan for eksempel gjelde at en bruker tar kontakt for å få informasjon om dokumentasjon eller betingelser for å ha rett til en eller flere ytelser. Denne hovedprosessen behandles av NAV-kontoret, kundesenter, forvaltningsenhet, pensjonsenhet, hjelpemiddelsentral.

Den tredje hovedprosessen er behandling av sak. Her er selve saksbehandlingen i fokus. Det er deling av ansvaret mellom forvaltningsenheter og NAV-kontor for noen ytelser, mens i hovedsak er denne hovedprosessen en rolle som forvaltningsenhetene eller andre enheter i NAV forvalter. Denne prosessen omfatter blant annet kontroll og kvalitetssikring, vurdering av kriterier, vedtaksfetting, registrering av resultat, utsending av informasjon samt registrering og journalføring.

Vi illustrerer her kort med to ulike eksempler på ansvarsfordeling: Det første er knyttet til *dagpenger*³. Dette er en ytelse med aktivitetskrav, hvor brukeren må delta i en særskilt aktivitet. Dersom kravet mottas per post, skal NAV-kontoret kontrollere at søker finnes i registeret som arbeidssøker. Dersom bruker møter opp personlig ved et NAV-kontor vil NAV-kontoret utføre oppgaver knyttet til den første hovedprosessen. Saken sendes så videre til forvaltningsenheten, hvor saken vedtas, ytelsen beregnes og utbetalingen iverksettes. NAV-kontoret skal igjen sikre oppfølging av aktivitetskrav. Ekspertgruppen (2010b, s. 48-49) diskuterer fordeler og ulemper med både sentralisering og desentralisering. Sentralisering betegner en "flytting av oppgaveløsning og vedtaksmyndighet fra NAV-kontorene til forvaltningsenhetene og/eller fra fylkesvise til regionale/nasjonale forvaltningsenheter". Motsatt, betegner desentralisering en "flytting av oppgaveløsning og vedtaksmyndighet fra forvaltningsenhetene til NAV-kontorene" (Ekspertgruppen 2010b, s. 47). En desentralisering kan etter ekspertgruppens analyse innebære at det blir enklere for brukeren. Dessuten kan det bli enklere for NAV-kontorene, som i så fall vil få god oversikt over hele prosessen. Samtidig vil det også bli utfordringer, i følge ekspertgruppen, som for eksempel stort oppgavespenn for NAV-kontorene, små NAV-kontor kan få utfordringer i konjunktursvingninger i arbeidsledigheten, og at dette er en ytelse preget av stort saksvolum og med relativt lite kompleksitet. En sentralisering vil kunne bidra til standardisering og bedre kvalitet siden dette er en ytelse med lite omfang av skjønn og stort saksvolum. "En samlet vurdering trekker etter ekspertgruppas syn i retning av at ansvaret for saksbehandlingen, inklusive å motta dokumentasjon for utbetaling (meldekort), fatte og skrive vedtak, og for utbetaling av ytelsene (HP 3 og HP 4), fortsatt bør ligge til forvaltningsenhetene" (Ekspertgruppen 2010b, s. 49).

Det andre er knyttet til *arbeidsavklaringspenger*⁴. Dette er en ytelse som innebærer aktivitetskrav for bruker, hvor bruker må delta i en særskilt aktivitet. NAV-kontoret tar først og fremst utgangspunkt i § 11-5 i Folketrygdloven. I denne sammenheng vil NAV-kontoret først gjøre en konkret vurdering av arbeidsevnen til den aktuelle brukeren. Vedtaket blir fattet av NAV-kontoret i tråd med kriteriene i Folketrygdloven § 11-5. Deretter blir brukerens sak sendt til forvaltningsenheten, hvor forvaltningsenheten legger til grunn og fatter vedtak etter § 11-13 i Folketrygdloven. Forvaltningsenheten vurderer søknaden opp mot diverse krav. Deretter blir ytelse eventuelt utbetalt. NAV-kontoret fatter derfor vedtak i forhold til vurdering av søkers arbeidsevne, mens forvaltningsenhetene kontrollerer formelle lovkrav og utbetaler ytelsene. I følge Ekspertgruppen (2010a, s. 66) har organiseringen til hensikt å unngå overlapp samt at forvaltningsenhetene ikke skal overprøve NAV-kontorenes

³ Se Ekspertgruppen (2010a, s. 62-63).

⁴ Se Ekspertgruppen (2010a, s. 65-66).

vurderinger: "Ved at NAV-kontorene er tillagt vedtaksmyndighet når det gjelder brukernære vilkår, må forvaltningsenhetene ta NAV-kontorets vedtak som en premis for sitt vedtak" (Ekspertgruppen 2010b, s. 59). En fordel med en desentralisering er forenklinger for brukeren samt at det gjør det enklere for NAV-kontoret å skaffe seg en totaloversikt (Ekspertgruppen 2010b, s. 59). En sentralisering kan i følge ekspertgruppen ta utgangspunkt i to ulike tilnærminger: En tilnærming vil si sentralisering (vedtaksmyndighet og oppgaveløsning) innenfor det samme fylke fra NAV-kontor til forvaltningsenheter. En annen tilnærming vil si sentralisering fra fylkesvise forvaltningsenheter til nasjonale forvaltningsenheter. Ekspertgruppen er skeptisk til begge disse formene for sentralisering, og ønsker ikke å endre på dagens ordning (jamfør Ekspertgruppen 2010b, s. 61): "Gruppa vil følgelig ikke anbefale noen endringer i dagens oppgavedeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter for arbeidsavklaringspenger".

Når det gjelder visse ytelser, som dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon, viser de avvik fra hovedregelen om at forvaltningsenhetene behandler sakene. Det er dermed et delt ansvar mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene (se for eksempel Ekspertgruppen 2010a, s. 80).

Den fjerde hovedprosessen er utbetaling. Denne hovedprosessen er knyttet til refusjoner av utgifter samt utbetaling av ytelser, regnskapsføring og arkivering. Ansvaret tilligger først og fremst forvaltningsenhetene samt NAV Pensjon Harstad. I tillegg kan Hjelpemiddelsentralen og NAV Internasjonalt utbetale ytelser i enkelte tilfeller.

Den femte hovedprosessen er å bistå og følge opp bruker for arbeid og aktivitet. Dette er en hovedoppgave for det enkelte NAV-kontor. Denne hovedprosessen kan for eksempel gjelde mottak av ulike typer henvendelser eller at NAV-kontoret gir ulike typer informasjon og veiledning, blant annet knyttet til utfylling av skjemaer. NAV-kontoret kan videre hjelpe brukeren i utfyllingsprosessen samt eventuell kortidsoppfølging. I NAV-kontor som innehar egne oppfølgingsteam er det også mer inngående oppgaver, som for eksempel vurdering av ulike tjenestebehov, iverksetting av tiltak og samtaler med bruker og bruker sin arbeidsgiver (se for eksempel Ekspertgruppen 2010a, s. 59).

Oppsummert legger Ekspertgruppen (2010a, s. 60) vekt på følgende ansvarsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter: Oppgavene som tilhører hovedprosess 1 og 2 er først og fremst NAV-kontorets ansvar. Hovedprosess 3 har oppgaver hvor forvaltningsenhetene har ansvar. Det eksisterer noen unntak, for eksempel knyttet til noen sentrale ytelser. Hovedprosess 4 har oppgaver hvor ansvaret først og fremst er forankret i forvaltningsenhetene i tillegg til pensjonsenhetene. Hovedprosess 5 har oppgaver som utføres av NAV-kontorene.

Hva mener så Ekspertgruppen (2010a, s. 80) om organiseringen av disse hovedprosessene? "Utvalget støtter prinsippene for ansvarsdeling som er lagt til grunn i hovedarbeidsprosessene for saksflyt mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter". Hovedregelen er at forvaltningsenheten skal behandle saker knyttet til hovedprosess nr. 3: behandle sak. Unntak fra dette er ytelsene uførepensjon, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og dagpenger, hvor forvaltningsenhetene og NAV-kontorene har en delt saksbehandling. Ekspertgruppen legger vekt på at dette kan skape både uklarheter og dobbeltarbeid.

Videre legger Ekspertgruppen (2010b, s. 40-41) vekt på at det har vært utfordringer i hovedarbeidsprosess 1 når det gjelder ytelser uten aktivitetskrav, hvor saksbehandlingstiden har vært lang. Videre

observerer ekspertgruppen at det i hovedarbeidsprosess 2 er slik at brukere har erfart utfordringer ved henvendelser per telefon eller at svar på spørsmål ikke har blitt godt nok besvart. "Samtidig er det mange telefonsamtaler som settes videre fra kundesentrene og telefonimottakene til andre enheter. Arbeids- og velferdsetaten har ingen enhetlig organisering av brukergrensesnittet på telefoniområdet" (Ekspertgruppen 2010b, s. 41).

6. Organisasjonsprinsipper forvaltningsenhet og NAV-kontor

Spesialisering er et viktig aspekt ved alle organisasjonsformer. Slik spesialisering kan være enten horisontal eller vertikal (Jacobsen 1993, Egeberg 2003, Christensen m.fl. 2009). Det vil si en form for arbeidsdeling hvor ulike oppgaver skiller etter et eller annet form for prinsipp. Vertikal spesialisering vil si at oppgavene plasseres på ulike vertikale nivåer innenfor en organisasjon. Vertikal spesialisering kan også gjelde mellom organisasjoner, for eksempel ved at et direktorat er underordnet et departement. Det vil si en *inter*-organisatorisk spesialisering i motsetning til en *intra*-organisatorisk spesialisering. Horisontal spesialisering kan også skje innenfor og mellom organisasjoner, men da på det samme vertikale nivået, for eksempel ved en arbeidsdeling mellom to direktorater. Begge spesialiseringsformene, horisontal og vertikal, er viktige i NAV (Fimreite og Læg Reid 2008). Den horisontale spesialiseringen kan ta utgangspunkt i ulike former. For eksempel skiller Gulick (1937) mellom fire ulike former. Den første er prosessprinsippet, hvor fordelingen av saker eller spørsmål skjer etter metoden eller fremgangsmåten som skal til for å kunne nå mål eller ønskede resultater. Klientprinsippet vil si en oppdeling av saker etter hvilke type klienter som er sentrale. Formål- og sektorprinsippet deler opp saker etter hvilke formål eller sektorer som er i sentrum. Geografi-prinsippet vil si oppdeling av saker skjer etter en territoriell oppdeling (Egeberg 2003, Christensen m.fl. 2009).

Forvaltningsenhetene behandler rettighetsfestede ytelser knyttet til arbeid og trygd. I Gulicks (1937) terminologi er NAV spesialisert etter både "geografisk område/nivå" og "politikkområde/sektor" (Fimreite og Læg Reid 2008, s. 27). I tillegg er arbeidsprosess et viktig spesialiseringsprinsipp mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. "Å fatte vedtak i enkeltsaker definert som regelstyrte ytelser er en fase i NAVs arbeidsprosess" (Fimreite og Læg Reid 2008, s. 38).

I tillegg til spesialisering er også koordinering viktig for å få NAV-systemet til å fungere (Fimreite og Læg Reid 2008). Det er ofte vanlig å skille mellom koordinering som prosess og koordinering som resultat (Jacobsen 1993). Mer allment handler ofte koordinering om å se oppgaver, saker eller aktiviteter i sammenheng på en eller annen måte. Koordineringen kan være både horisontal og vertikal samt skje ut fra ulike former (Egeberg 2003). Ofte vil ledere sitte i posisjoner hvor de utøver viktige koordineringsoppgaver. Ledere vil dermed ha råderett over ulike former for instrumenter eller verktøy for å sikre koordinering (Christensen m.fl. 2009). Samtidig kan lederskap også handle om mer uformelle normer og verdier som institusjonaliseres over tid og som styres atferd (se for eksempel Selznick 1957). Imidlertid vil de formelle instrumentene og verktøyene stå i fokus her. Slike instrumenter eller verktøy er viktig for å kunne sikre sammenheng mellom mål og resultater. Hva slags verktøy og instrumenter har fylkesdirektørene?

Et instrument eller verktøy er styringssignaler fra fylkesdirektøren. I det enkelte fylke vil lederen av det enkelte NAV-kontor spille en viktig rolle i koordineringen av oppgavene til det enkelte NAV-kontor, samt ivareta partnerskapet mellom stat og kommune. I tillegg spiller lederen av den enkelte

forvaltningsenhet en viktig rolle i koordineringen av arbeidet internt i forvaltningsenheten. Dessuten må lederen av den enkelte forvaltningsenhet og lederen av det enkelte NAV-kontor koordinere sine aktiviteter og prosesser. Samtidig spiller fylkesdirektøren en viktig rolle, siden fylkesdirektøren er overordnet både lederen av forvaltningsenheten og lederne av de enkelte NAV-kontorene. Fylkesdirektøren kan dermed gi ordre og tilbakemeldinger for å styre atferd i en ønsket retning. Fylkesdirektørene bruker organiseringen gjennomgående på en systematisk måte for å påvirke faktisk atferd. Alle fylkesdirektørene har møter med ledelsen i den enkelte forvaltningsenhet innenfor fylket en eller flere ganger hver måned, noen fylker hver uke. Ofte vil statistikk gi oversikt over produksjon av saker. Denne statistikken gir grunnlag for å gi tilbakemeldinger på hva som går bra og det som ikke går fullt så bra. Det gir en svært tett styring av resultatutviklingen. Statistikk over produksjonsresultatene er viktig informasjon for fylkesdirektøren, blant annet knyttet til restanseutviklingen. Mange fylker opplevde store restanseproblemer i tilknytning med opprettingen av forvaltningsenhetene. Det å få kontroll på restansene og arbeide for å redusere disse restansene ble derfor en prioritert oppgave. Det var viktig å etablere systematiske prosesser for å redusere restansene.

Et annet styringsinstrument er ulike former for "nettverk", "grensesnittråd" og "faggrupper" hvor det deltar representanter, i form av saksbehandlere og/eller ledere, fra NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Målet med slike nettverk og faggrupper er å diskutere saker hvor det oppstår problemer og utfordringer i grensesnittet. Slike møter kan både være formaliserte eller mer ad hoc dersom det dukker opp særskilte saker. Avviksregistrering er viktig i forkant slik at disse møtene kan bidra til erfaringsutveksling og læring. Hvordan konkrete saker håndteres når det gjelder grensesnittet blir derfor en viktig erfaringsutveksling.

Et tredje styringsinstrument, som noen fylker bruker aktivt, er regelmessig informasjon på e-post til alle enhetene innenfor fylket, både forvaltningsenheter og NAV-kontor. Slik informasjon er viktig for å informere de ansatte. Samtidig kan slike nyhetsbrev også være viktig for å motivere ansatte til videre innsats samt hva de bør vektlegge spesielt i arbeidet videre.

7. Likheter og forskjeller i organisering mellom fylkene

Det er viktig å kartlegge likheter og variasjon mellom fylkene når det gjelder formell organisering. Slik kartlegging kan gi innsikt i eventuelle systematiske mønstre enten det gjelder likheter eller forskjeller i organiseringen av strukturer eller arbeidsprosesser.

En forskjell mellom fylkene er om leder av forvaltningsenhetene sitter formelt sett som en del av fylkesdirektørens toppledergruppe. Noen fylker, som for eksempel Oppland og Sør-Trøndelag, har organisert seg slik at lederen av forvaltningsenheten er organisatorisk plassert i fylkesdirektørens toppledergruppe. For eksempel har Oppland en ordning hvor forvaltningslederen og lederen av NAV arbeidslivssenter deltar i fylkesdirektørens ledergruppe. Det vil si at de møter sammen med fylkesdirektøren samt tre andre avdelingsdirektører.

Andre fylker, som for eksempel Troms og Hedmark, har en ordning hvor lederen av forvaltningsenheten ikke sitter formelt i ledergruppen i fylkesleddet. For eksempel i Troms er det slik at lederen av forvaltningsenheten deltar i møte med fylkesledelsen en gang hver måned. Ut over dette er det slik at fylkesdirektøren møter leder av forvaltningsenhet for resultatoppfølging to ganger hver måned.

Denne type organisering legger noen føringer på hvor tett kontakt det er mellom fylkesdirektøren og lederen av forvaltningsenheten. Dersom lederen av forvaltningsenheten er plassert formelt sett i ledergruppen er det også grunn til å anta at denne lederen i større grad vil kunne være med på å legge premisser og føringer på beslutninger som gjelder forvaltningsenheten. Dersom lederen av forvaltningsenheten ikke deltar fast i ledergruppen er det grunn til å anta at denne påvirkningskraften er mindre fordi avstanden da blir noe større. Samtidig er det gjerne slik at dersom leder av forvaltningsenheten ikke er med i toppledergruppen, vil fylkesdirektøren møte leder av forvaltningsenheten på andre arenaer for å sikre kontakt og koordinering.

En likhet mellom fylkene er regelmessige møter mellom fylkesdirektørene og enhetslederne i fylket. Finnmark kan tjene som et eksempel, som skiller mellom fire typer formelle og faste ledermøter. *For det første* har fylkesledelsen møte en gang per uke, som består av fylkesdirektør, og to avdelingsdirektører samt leder for administrasjonsavdelingen/ALS. *For det andre* er det en utvidet fylkesledergruppe som møter en til to ganger hver måned, hvor fylkesledelsen møtes samt arbeidsrådgivningskontoret, forvaltningsenhet og kundesenter. *For det tredje* er det et strategisk ledermøte som møtes en gang hver måned hvor fylkesledelsen møter, den utvidete fylkesledergruppen samt NAV-lederne for de 3 NAV-kontorene som er størst i fylket. Dette er Sør-Varanger, Alta og Hammerfest. Dette er også samsvarende med regioninndelingen i fylket. *For det fjerde* er det en ledergruppe som møtes omtrent 4 ganger i året, og som består av alle enhetslederne i fylket.

Det empiriske materialet viser at det er omfattende møtevirksomhet i det enkelte fylke. Samtidig er det forskjell mellom fylkene i selve bruken av henholdsvis formelle og uformelle møter. De fleste fylkene rapporterer om mange formelle og uformelle møter. Et unntak er Aust-Agder hvor det er mye formelle møter, men lite med uformelle møter. Begrunnelsen i Aust-Agder var at den hyppige frekvensen av formelle møter gjorde behovet for uformelle møter mindre. Når det gjelder initiativet til møter, rapporterer flere fylker at initiativet varierer ved at det noen ganger er fylkesdirektørene som tar initiativet, mens det andre ganger er leder av forvaltningsenhet.

De fleste fylkene rapporterer også om faste ledersamlinger/fagsamlinger hvert år, hvor generelle problemstillinger og spørsmål diskuteres mer inngående. Slike samlinger varer ofte flere dager og har fokus på bestemte problemstillinger det er verdt å reflektere mer rundt. Dette kan være viktige bidrag til kompetanseutvikling i fylket.

Organisasjonsstrukturen fastsetter også spesialiseringen eller arbeidsdelingen i fylket. Flere fylker, som enten har to forvaltningsenheter eller en forvaltningsenhet og et avdelingskontor har valgt å plassere ulike oppgaver i de ulike enhetene. Et eksempel er Møre og Romsdal, hvor hovedenheten er lokalisert i Molde og et formelt avdelingskontor i Kristiansund. Her er spesialiseringen slik at arbeid og aktivitetstyper er plassert i Molde, mens familieytelsene er plassert i Kristiansund. Et annet eksempel er Oslo, hvor det har skjedd en reorganisering fra en til to forvaltningsenheter. Den ene forvaltningsenheten har ansvaret for familieytelsene, mens den andre forvaltningsenheten har ansvaret for arbeid og aktivitetstypene. Denne type organisering gjør det enklere for saksbehandlere ved at de kan konsentrere seg om færre type saker av samme karakter enn om saksbehandlerne skulle håndtere mange ulike saker. Dette kan muligens øke effektiviteten og også sikre mer likebehandling av saker. Fylkene Hordaland og Sogn- og Fjordane har en spesiell organisering, hvor disse to fylkene deler på en forvaltningsleder – det vil si en forvaltningsenhetsleder som

har ansvaret for to fylker for en midlertidig periode på et år. Det kan være en krevende utfordring å skulle samhandle med to ulike fylkesdirektører. Det kan jo hende at disse fylkesdirektørene har ulike vurderinger og behov, noe som kan gjøre jobben som leder av forvaltningsenhet i to fylker krevende. Samtidig kan det være nyttig for en forvaltningsleder å arbeide med to fylker samtidig. Det gir muligheter for lederen av de to forvaltningslederne til å se utfordringer og muligheter på tvers av fylkene. En slik innsikt kan brukes aktivt til å prøve ut løsninger på en systematisk måte. Likevel er nok dette et uttrykk mer for en midlertidig organisering enn en fast og permanent modell.

Det kan også tenkes at en forvaltningsenhet har en spesialisert organisasjonsstruktur hvor de ulike ytelsene er plassert i ulike avdelinger og seksjoner. Likevel vil en organisering med to forvaltningsenheter kunne føre til at det blir færre organisatoriske ledd mellom leder av forvaltningsenheten og den enkelte saksbehandler. Samtidig vil det ofte bli behov for koordinering høyere opp i organisasjonen, for eksempel mellom to forvaltningsledere, for at utfordringer løses så konsistent som mulig. Koordinering er ofte mer krevende mellom organisasjonsenheter enn innenfor den enkelte organisasjonsenhet (se for eksempel Gulick 1937, Egeberg 2003). Det vil si at det er behov for formelle koordineringsmekanismer, som for eksempel møtefora, for å sikre at ulike oppgaver og utfordringer koordineres i praksis.

8. Fordeler og ulemper med etablering av forvaltningsenhetene

Hva er fylkesdirektørenes syn på opprettingen av forvaltningsenhetene? Fylkesdirektørene er gjennomgående positive til oppretting av forvaltningsenhetene. Det er overraskende få kritiske refleksjoner knyttet til beslutningen om å opprette forvaltningsenheter. Hvorfor er en slik observasjon overraskende? Reformen og strukturelle endringer kan lett føre til at interesser mobiliseres, hvor aktørene har motstridende interesser og oppfatninger om den formelle organisasjonsstrukturen. Dette kan lett skape konflikter og spenninger (Bolman og Deal 2007, s. 212, Olsen 1988, s. 108, Christensen m.fl. 2009, s. 43-45). For eksempel kan en ny organisering representere en trussel mot en etablert organisasjonskultur, fordi eksisterende organisering og struktur kan representere både beskyttelse og mening for medlemmene av en organisasjon (Selznick 1957).

Fylkesdirektørene ser nødvendigheten av det organisatoriske grepet med å opprette forvaltningsenheter, selv om det har vært en svært krevende omstillingsprosess som har kostet mye energi og krefter. Dessuten legger flere fylkesdirektører vekt på at dette ble bestemt fra sentralt hold, og at dette måtte iverksettes i tråd med de beslutningene som ble fattet. Dette grepet skulle sikre mer fokus på veiledning og brukerkontakt i NAV-kontorene, og mer effektivitet i form av spesialisering av oppgaver.

Deltaprojektene skulle sikre at NAV-lokal får mer ressurser til disposisjon gjennom frigjøring av kapasitet. Sluttrapporten til Deltaprojektene (2007, s. 87) er opptatt av "gevinster": "I denne sammenheng betyr kvantitative gevinster frigjøring av årsverk (ikke det samme som antall ansatte), mens kvalitative gevinster er effekter som er vanskelig å måle, men som har stor påvirkning på forhold som kvalitet, brukeropplevelse og tillitt til NAV". Gevinster kan opptre i ulike former: som "spesialisering", "automatisering" og "forenkling" (Deltaprojektene 2007, s. 39). Det er først og fremst spesialisering som er tema her. En gevinst ved spesialisering kan komme både NAV lokal og spesialenhet (forvaltning) til gode. Fordelen for NAV lokal er å kunne mer effektivt konsentrere seg om visse typer oppgaver. Ved å behandle saker i en forvaltningsenhet kan en oppnå fordeler som et

stort og robust fagmiljø, prioritering av forbedringsarbeid samt effektivisering. Det legges også vekt på muligheter for å få fordeler av konjunktursvingninger og sesongvariasjoner (Deltaprojektene 2007, s. 43). I tillegg vil bruker kunne oppleve kortere saksbehandlingstid og mer likebehandling. Samtidig kan etablering forvaltningsenheter styrke kompetansen. Deltaprojektene legger likevel vekt på at utfordringer kan oppstå i fokuset på brukeren: "En utfordring med flytting av oppgaver til spesialenhet forvaltning kan være at fokus i for stor grad blir rettet mot regler og administrative retningslinjer, slik at man kan miste fokus på brukeren" (Deltaprojektene 2007, s. 84). Det er i dag etablert fylkesvise forvaltningsenheter ved at hvert fylke har minst en forvaltningsenhet. En annen modell ville være at en hadde færre forvaltningsenheter som da behandlet saker for flere eventuelt alle fylker. Deltaprojektene (2007, s. 104-105) uttrykker noe skepsis til den fylkesvise organiseringen i sin oppsummeringstabell. Det legges i den forbindelse vekt på at fylkesvise forvaltningsenheter blant annet lett kan gi sårbare fagmiljøer på grunn av størrelsen, få effektiviseringsmuligheter og få stordriftsfordeler og risiko for ulik behandling av saker. "Det er likevel mulig å hente ut et stort gevinstpotensial med tanke på automatisering" (Deltaprojektene 2007, s. 104), ved å fjerne eller redusere bruk av manuelle oppgaver (Deltaprojektene 2007, s. 40).

Flere fylkesdirektører legger eksplisitt vekt på at forvaltningsenhetene bør være plassert i fylkeslinjen, men ikke alle fylkesdirektørene reflekterer eksplisitt rundt linjeplasseringen. Plassering i fylkeslinjen gir fylkesdirektørene stor frihet til å prioritere og omrokkere på ressurser innenfor sitt fylke. En slik organisatorisk løsning gir den enkelte fylkesdirektør større innflytelse enn om linjeplasseringen hadde vært annerledes. Det er derfor *ikke* overraskende at fylkesdirektørene ønsker seg plassering av forvaltningsenhetene i fylkeslinjen.

Dagens løsning gjør det enklere å koordinere utfordringene som dukker opp innenfor fylket og gir mer oversikt. En av fylkesdirektørene ser sammenhengen mellom formell organisering og organisasjonskultur i spørsmålet om linjeplassering. Vedkommende fylkesdirektør mener det er viktig at forvaltningsenhetene og NAV-kontor har samme overordnede styringsinstans internt i fylket, ved en fylkesdirektør, fordi det skaper større grad av integrering. Det kan gjelde både konkrete oppgaver samt personkoordinering. Dette ser fylkesdirektøren eksempel på med hjelpemiddelsentralen, som er plassert i hvert fylke, men som likevel oppfattes å være "litt på sidelinja" av resten av NAV-aktivitetene innenfor dette fylket. Det blir også påpekt, av en fylkesdirektør, nødvendigheten av å ha større fokus på NAV-verdiene i forvaltningsenhetene.

9. Relasjonene mellom fylkesdirektørene og overordnet fylkesledd i Arbeids- og velferdsdirektoratet

Å studere relasjonen mellom fylkesdirektørene og overordnet fylkesledd i Arbeids- og velferdsdirektoratet er viktig. For det første skal direktoratet med overordnet fylkesledd følge opp fylkene, samlet og enkeltvis, når det gjelder resultater og måloppnåelse. Det er sentralt for å sørge for at fylkene er på rett kurs når det gjelder restanser og saksbehandling og at Arbeids- og velferdsdirektoratet kan sette inn og koordinere ressurser dersom et eller flere fylker har særskilte behov. For det andre skal direktoratet bistå fylkene med råd og veiledning i spørsmål knyttet til styring, ledelse og organisasjonsutvikling. Arbeids- og velferdsdirektoratet har en mulighet til å vurdere utviklingen i fylkene opp mot hverandre, og det gjør direktoratet i stand til å se viktige behov. For det tredje skal direktoratet bidra til læring på tvers av fylker når det gjelder løsninger og "beste" praksis.

Det er "Overordnet fylkesledd" i Arbeids- og velferdsdirektoratet som styrer fylkene gjennom et mål- og disponeringsbrev. Dette brevet legger føringer på det enkelte fylke når det gjelder prioriteringer og ressurser. Den ansvarlige for "overordnet fylkesledd" i Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for rapportering til Arbeids- og velferdsdirektøren. Det eksisterer regelmessige møter hver måned mellom fylkesdirektørene og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Hvordan opplever fylkesdirektørene disse relasjonene basert på intervjuene? Hva er positive sider og hva er eventuelle utfordringer? En generell observasjon er at fylkesdirektørene opplever relasjonene til Arbeids- og velferdsdirektoratet stort sett som konstruktive og at de er viktige for utviklingen i det enkelte fylke, og da særlig de fylkene som har hatt spesielle utfordringer. En annen observasjon er at det er stort fokus på oppnådde resultater, samt på hva som kan settes inn av tiltak hvis slike resultater mangler. Det legger et visst press på fylkesdirektørene. Dette henger nok sammen med at kombinasjonen av at restansene økte ved etableringen av forvaltningsenhetene samt at finanskrisen førte til økt pågang på NAV-kontorene i saker knyttet til inntektssikring. Fokuset på oppnådde resultater kan oppfattes som hyggelig for de fylkesdirektørene med gode resultater i sitt fylke. Samtidig kan det lett oppleves som utfordrende å være fylkesdirektør i et fylke med dårlige resultater eller en utvikling i retning av dårlige resultater. Det er naturlig at det blir sammenligning på tvers av fylkene i møtet med direktoratet, og slik sammenligning er lettere å håndtere for de fylkene som har en positiv utvikling i resultatene. En fylkesdirektør opplever også at Arbeids- og velferdsdirektoratet gjør risikovurderinger av fylker, hvor noen fylker trenger mer hjelp enn andre. Fylker med flere utfordringer vil derfor få mer hjelp og støtte enn fylker som ikke har lignende utfordringer av samme omfang. Dessuten legger en annen fylkesdirektør vekt på at en har stor grad av autonomi som fylkesdirektør, og at vedkommende må melde inn ønsker dersom en har behov for spesiell veiledning eller råd i konkrete saker. Samtidig kan sammenligning være nyttig for å få til læring. Det å kunne lære av andre fylker gjør det lettere å unngå unødig prøving og feiling samtidig som en kan høste frukter av hva som fungerer i andre fylker eller som viser seg ikke å fungere. Likevel trenger det ikke være slik at en løsning som fungerer fint i et fylke vil fungere fint i et annet fylke. Det er viktig å ta hensyn til kontekst, fordi det kan være variasjon på tvers av fylkene i hva som utgjør utfordringer og muligheter. Dessuten opplever en annen fylkesdirektør det som positivt med veiledningsmaterieell, maler osv. Dessuten ble fagstøtteprosjektet positivt mottatt ved etablering av forvaltningsenhetene. Ekstrabevilgningene ble også godt mottatt for å redusere restansene.

Fylkesdirektørene gjør også refleksjoner om utfordringer i relasjonene mellom overordnet fylkesledd i direktoratet og den enkelte fylkesdirektør. Flere fylkesdirektører opplever at direktoratet har stort fokus på resultater. NAV er jo en organisasjon som er etablert som et instrument for å nå resultater, som for eksempel rett stønadsutbetaling på korrekt tidspunkt og færre personer på stønader og at flere personer deltar i arbeidslivet. Samtidig kan det å oppnå tilsiktede resultater ta tid. I tillegg kan reformer ha utilsiktede effekter av flere årsaker (Pierson 2000), både på kort og lang sikt. Resultatoppnåelse krever gjerne at det etableres gode prosesser i organisasjonen for å kunne nå faktiske resultater i tråd med målsettingene. Det vil derfor ofte ta tid før resultatene nås. Enkelte fylkesdirektører opplever dette som utfordrende. Det kan derfor oppleves som krevende for en fylkesdirektør å bli målt på resultater dersom fylket har etablert prosesser som på sikt vil sikre gode resultater, men hvor resultatene ikke er oppnådd på nåværende tidspunkt. Slik sett er det viktig for fylkene å vise frem de prosessene som er etablert for å vise at det aktuelle fylket er på rett vei.

En annen fylkesdirektør opplever ikke oppfølgingen fra direktoratet som spesielt god. Den har vært varierende, men samtidig blitt bedre over tid i følge denne fylkesdirektøren. Fylkesdirektøren opplever at det er viktig at det er tilstrekkelig med kompetanse både i direktoratet og i fylkene. Vedkommende fylkesdirektør opplever at det ikke er nok kompetanse i direktoratet til å finne integrerte løsninger. Kulturell integrering er her en utfordring: Integrasjonen mellom ulike profesjonsgrupper, som trygd og arbeid, har etter fylkesdirektørens syn blitt gjennomført i fylket, men denne mangler fortsatt på direktoratsnivå. En annen fylkesdirektør opplever også dette som krevende.

Det er også noen fylkesdirektører som opplever delingen mellom NDU og direktorat som problematisk, men at dette kan bli bedre ved den nye organiseringen. Det er derfor flere som reflekterer rundt dette og håper at den nye organiseringen kan gjøre det lettere for fylkesdirektørene i samhandlingen med direktoratet. En fylkesdirektør observerer dessuten at direktoratet i større grad burde skille mellom mottak og oppfølging og ikke på type ytelser. Direktoratet kan være vel mye fokusert på ytelser til tider og at dette oppleves som problematisk.

Et siste punkt er partnerskapet mellom stat og kommune, noe som gjør det krevende for lederen av et NAV-kontor og skulle forholde deg til to ulike styringslinjer. Dette skaper også utfordringer for fylkesdirektøren som selv må tenke ut konsekvenser for kommunene i de vurderinger og beslutninger som blir tatt. Dette gjelder for eksempel i kvalifiseringsprogrammet.

10. Avsluttende betraktninger

NAV-reformen kan karakteriseres som er blant de aller største reformene i Norge (Fimreite og Lægreid 2008, s. 25). Den involverer sammenslåing av to statlige etater, arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten til en samlet arbeids- og velferdsforvaltning. Partnerskapet mellom stat og kommune er forankret i 457 NAV-kontorer. Før NAV-reformen var ferdig skjedde det en viktig omstilling. I tillegg til oppretting av pensjonsenheter, ble det opprettet fylkesvise forvaltningsenheter. Disse fylkesvise forvaltningsenhetene skulle frigjøre kapasitet i NAV-kontorene til å betjene brukerne på best mulig måte gjennom oppfølging. Videre skulle det sikre mer likebehandling, effektivitet og bedre kvalitet (St. meld. nr. 9, 2006-2007).

Oppretting av forvaltningsenhetene var en krevende utfordring i etaten både for ledere og ansatte. Et konkret eksempel er økningen i restansevolumet, illustrert ved St. prp. nr. 51 (2008-2009, s. 26)⁵: Ubehandlede saker knyttet til rehabiliteringspenger økte fra cirka 6000 saker til rundt 10000 saker fra 2006 til 2008. De mange restansene har påvirket brukernes møte med NAV-kontorene i mange fylker, hvor det har vært mye frustrasjon. Finanskrisen bidro også til å legge press på NAV ved at flere saker måtte behandles. Dette førte til mye støy både internt i NAV samt i media.

Grensesnittproblemer førte til utfordringer, forsterket av dårlige IKT-systemer. "Den nye arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene ble iverksatt uten IKT-basert systemstøtte for saksgangen mellom de to nivåene" (Ekspertgruppen 2010b, s. 15). Alm Andreassen og Fossetøl (2011b, s. 247) beskriver utfordringen på denne måten: "Det oppsto usikkerhet om hvem som hadde ansvaret for hva, eller hvor sakene skulle sendes. Søknader ble feilsendt, og man visste ikke hvor

⁵ Se også Alm Andreassen og Fossetøl (2011b, s. 248).

saken lå eller hvem som hadde ansvaret for den". Samtidig har det i følge Ekspertgruppen (2010b, s. 19) vært en utfordring når det gjelder krevende saksbehandlingsrutiner i overgangen mellom forvaltningsenheter og NAV-kontor.

Selv om det var relativt bred enighet om at opprettingen av forvaltningsenhetene var svært krevende for de ansatte, så var det lite kritiske refleksjoner hos informantene knyttet til beslutningen om å opprette forvaltningsenhetene. Christensen (2011) fant den samme enigheten om at dette var et riktig grep også hos informantene i Arbeids- og velferdsdirektoratet samt i Arbeidsdepartementet. Noen fylkesdirektører legger også vekt på at det var bestemt fra sentralt hold. Dette kan tilsi at fylkesdirektørene hadde mye å tjene på å stille seg positive til den strukturelle endringen. Den positive innstillingen hos fylkesdirektørene henger nok også sammen med at de fylkesvise forvaltningsenhetene er plassert i fylkeslinjen. Det gir fylkesdirektørene en viktig posisjon og rolle. Analysen til Christensen (2011) viser imidlertid at det var en intern konflikt i toppledelsen i NAV om forvaltningsenhetene skulle være plassert i fylkeslinjen eller spesialenhetslinjen. Valget falt til slutt på fylkeslinjen.

Ekspertgruppen (2010a, s. 53) er også positiv til opprettingen av forvaltningsenhetene i forhold til måloppnåelse: "Etter ekspertgruppas vurdering er dette en hensiktsmessig spesialisering for at NAV-kontorene skal kunne dekke sin veileder og oppfølgingsrolle overfor bruker". Samtidig diskuterer Ekspertgruppen (2010b, s. 20-21) strategier for forbedring: gruppen legger vekt på "fire stikkord: "Oppgavefokusering" ved mer fokus på kjerneoppgaver knyttet til arbeid og aktivitet, "Diversifisering" ved at behov bestemmer de kanalene brukerne sluses gjennom, "Arbeidsdeling og forenkling" når det gjelder relasjonene mellom forvaltningsenhetene og NAV-kontorene, samt "Effektivisering" av ressursfordeling og ressursutnyttelse. Videre legger Ekspertgruppen (2010b, s. 20) vekt på fire argumenter for å bevare dagens organisering av samhandling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Et argument er fare for økning i restansene ved nye store endringer. Et annet argument er eksistens av muligheter for å få til stordriftsfordeler ved dagens ordning ved hjelp av gode IKT-løsninger. Et tredje argument er at forvaltningsenheter er nødvendig for at NAV-kontorene skal kunne være til god nok hjelp for brukerne. Et fjerde argument er at de 56 statlige ytelsene, som til dels er svært komplekse, gjør det krevende å skulle ha variert spesialistkompetanse i hvert neste NAV-kontor.

En alternativ organisasjonsmodell kunne være at de fylkesvise forvaltningsenhetene ble avviklet og lagt til en spesialenhetslinje. Det kunne da tenkes at det ble færre og da større forvaltningsenheter av nasjonal karakter (se for eksempel Ekspertgruppen 2010b, s. 49), som dermed ville ha grensesnitt mot NAV-kontor i mange fylker. En positiv konsekvens kunne være spesialisering av oppgaver hvor hver enkelt forvaltningsenhet behandlet en bestemt type ytelser slik at det ble en fordeling mellom dem. Dette kunne føre til mer likebehandling av samme type saker på tvers av fylkene. Dessuten kunne stordriftsfordeler gjennom standardisering føre til effektivisering. Samtidig kunne hver forvaltningsenhet i større grad utvikle fagekspertise på avgrensede områder, og dermed styrke kompetansen. En negativ konsekvens av dette ville nok være at en sentralisering ville medføre ny omstilling, som ville bli svært krevende for de ansatte på kort sikt, og dermed ha potensiale for å skape mer uro i arbeids- og velferdsetaten (se for eksempel Ekspertgruppen 2010b, s. 49). En annen negativ konsekvens ville være at fylkesdirektørene ville miste makt og innflytelse. I dag har fylkesdirektørene en relativt selvstendig rolle samt en viktig koordineringsrolle i forbindelse med grensesnittet mellom forvaltningsenheter og NAV-kontor. En annen mulig negativ konsekvens ville

være at NAV-kontorene må forholde seg til flere ulike forvaltningsenheter dersom forvaltningsenhetene spesialiseres ytterligere. Det kan gjøre koordineringen mer krevende for NAV-kontorene, som da må forholde seg til flere ulike forvaltningsenheter. Ekspertgruppen (2010b, s. 60) diskuterer dette ved å bruke arbeidsavklaringspenger som eksempel, hvor ekspertgruppen legger vekt på en svekking av fylkesleddet ved en sentralisering til nasjonale forvaltningsenheter. Her legger Ekspertgruppen vekt på at fylkesleddet spiller en viktig rolle. Dessuten vil sentralisering føre til at ansvarslinjene blir mer krevende: "Sentralisering til nasjonale forvaltningsenheter vil medføre at saksflyten for ytelse med aktivitetskrav vil gå på tvers av to styringslinjer med konsekvens mer komplekse resultat – og ansvarsforhold". Dessuten legger Ekspertgruppen (2010b, s. 61) vekt på at fysiske strukturer kan ha innvirkning på koordineringen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter. Det er lettere å få til denne koordineringen når den fysiske avstanden er liten i motsetning til når den er større (se for eksempel Egeberg 2003). Nasjonale forvaltningsenheter vil med få unntak øke den fysiske avstanden. Det kan være viktig å møtes fysisk for å diskutere særskilt problematiske saker hvor det er viktig å få til læring. Slik læring er viktig for å sikre at arbeids- og velferdsetaten arbeider i riktig retning mot målene.

Litteratur

Alm Andreassen og Knut Fossetøl (2011a). 'Innledning – organisasjonsendring som velferdsreform'. I: Tone Alm Andreassen og Knut Fossetøl (red.): *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som forvaltningsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Alm Andreassen og Knut Fossetøl (2011b). 'Hvor går NAV-reformen? Hva blir NAV-kontorene som velferdstjeneste?' I: Tone Alm Andreassen og Knut Fossetøl (red.): *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som forvaltningsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Bolman, Lee G. og Terrence E. Deal (2007). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Christensen, Tom (2011). *Etablering av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene i NAV – en gjennomtenkt reorganisering med positive effekter? Dokumentasjonsrapport fra NAV-evalueringen, modul 1, jan. 2011*.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Rones og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.

Deltaprojektene (2007). *Sluttrapport v1.0. Arbeids- og velferdsdirektoratet*

Egeberg, Morten (2003). 'How bureaucratic structure matters: an organizational perspective'. I: B. Guy Peters og Jon Pierre (red.): *Handbook of Public Administration*. London: Sage.

Ekspertgruppen (2010a). *NAVs organisasjon og virkemåte. Delrapport 1 fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave – og ansvarsdelingen i NAV*.

Ekspertgruppen (2010b). *Tiltak for å bedre NAVs virkemåte. Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave – og ansvarsdelingen i NAV*.

Fimreite, Anne Lise og Per Lægreid (2008): 'Samordning– flernivåstyringsens store utfordring.' I: Ingrid Helgøy og Jacob Aars (red.): Flernivåstyring og demokrati. Bergen: Fagbokforlaget

Gulick, Luther (1937). 'Notes on the Theory of Organization': I: L. Gulick og Lyndall Urwick (red.): Papers on the Science of Administration. New York: A. M. Kelley

Jacobsen, Dag Ingvar (1993). "'Sammen er vi dynamitt' – om koordinering mellom organisasjoner'. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 9 (2): 87–110.

March, James G. (1994). 'A Primer on Decision Making. How Decisions Happen'. New York: The Free Press.

NAV (2011). 'Om NAV'. [Lest 18.2.2011] Tilgjengelig på: <http://www.nav.no/192673.cms>

Olsen, Johan P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.

Olsen, Johan P. (2006). 'Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy?' *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1): 1–24.

Pierson, Paul (2000). 'The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change', *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (4): 475–499.

Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2 utgave. Oxford: Oxford University Press.

Prop 1 S (2009-2010). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2010

Utgiftskapitler: 600–691, 2541–2542, 2620–2690. Inntektskapitler: 3600–3690, 5701 og 5705.

Selznick, Philip (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkeley: University of California Press.

Simon, Herbert A. (1976). *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative organization*, 3. utgave. New York: The Free press.

St. meld. nr. 9 (2006-2007). Arbeid, velferd og inkludering. Tilråding frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 3. november 2006, godkjent i statsråd same dag. (regjeringen Stoltenberg II).

St. prp. nr. 46 (2004-2005). Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet av 11. mars 2005, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II).

St. prp. nr. 1 (2008-2009). FOR BUDSJETTÅRET 2009. Utgiftskapitler: 600–691, 2541–2542, 2620–2690. Inntektskapitler: 3600–3690, 5606, 5701–5705.

St. prp. nr. 51 (2008-2009). Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten. Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 20. mars 2009, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II).

St. prp. nr. 87 (2007-2008). Om styrking av Arbeids- og velferdsetaten i 2008. Tilråding frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 26. september 2008, godkjent i statsråd same dag. (Regjeringen Stoltenberg II).

Weber, Edward P. og Anne M. Khademian (2008). 'Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings', *Public Administration Review*, 68 (2): 334–349.

Del II

Medarbeidernes erfaringer – resultater fra en survey til NAV-kontor, forvaltnings- og pensjonsenheter

Sveinung Legard, Arbeidsforskningsinstituttet

1. Innledning

I denne delen av rapporten beskrives resultater fra en survey til medarbeidere – ledere, mellomledere og saksbehandlere – i alle forvaltnings- og pensjonsenhetene og i et utvalg på 57 NAV-kontor av ulik størrelse og fra ulike deler av landet.

Undersøkelsen kartlegger følgende spørsmål:

Hvordan vurderer medarbeiderne resultatet av å organisere ytelsesforvaltningen gjennom egne forvaltningsenheter?

Er det forskjeller i medarbeidernes vurderinger av resultater avhengig av om de jobber i forvaltningsenheter, pensjonsenheter eller NAV-kontor, etter stilling og etatsbakgrunn, og etter hvilke fylke, dvs forvaltningsenhet, de jobber i?

Hvordan vurderer medarbeiderne samhandlingen mellom NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter?

Er det forskjeller i vurderingene etter om medarbeiderne er ansatt i NAV-kontor, forvaltningsenhet eller pensjonsenhet?

Hva mener medarbeiderne at er utfordringer i samhandlingen?

Støtter medarbeiderne tanken om å organisere ytelsesforvaltningen gjennom egne forvaltningsenheter?

Spørreskjemaundersøkelsen gikk til alle ansatte i forvaltnings- og pensjonsenhetene og i de utvalgte NAV-kontorene. Den har en total svarprosent på 67,4 %. Svarprosenten er imidlertid ikke lik for de tre enhetene. Svarprosenten er høyest for ansatte i forvaltningsenhetene (ca. 70 %), lavere for ansatte i pensjonsenhetene (ca. 63 %) og NAV-kontorene (ca. 58 %). Undersøkelsen er nærmere beskrevet i rapportens metodevedlegg.

2. Resultater av opprettelsen av forvaltnings- og pensjonsenheter

Her ser vi på hvordan NAV-ansatte vurderer ulike resultater av opprettelsen av forvaltnings- og pensjonsenhetene etter to ulike dimensjoner. På den ene siden undersøker vi om NAV-ansatte mener at etableringen av forvaltnings- og pensjonsenhetene har gitt positive resultater for brukerne

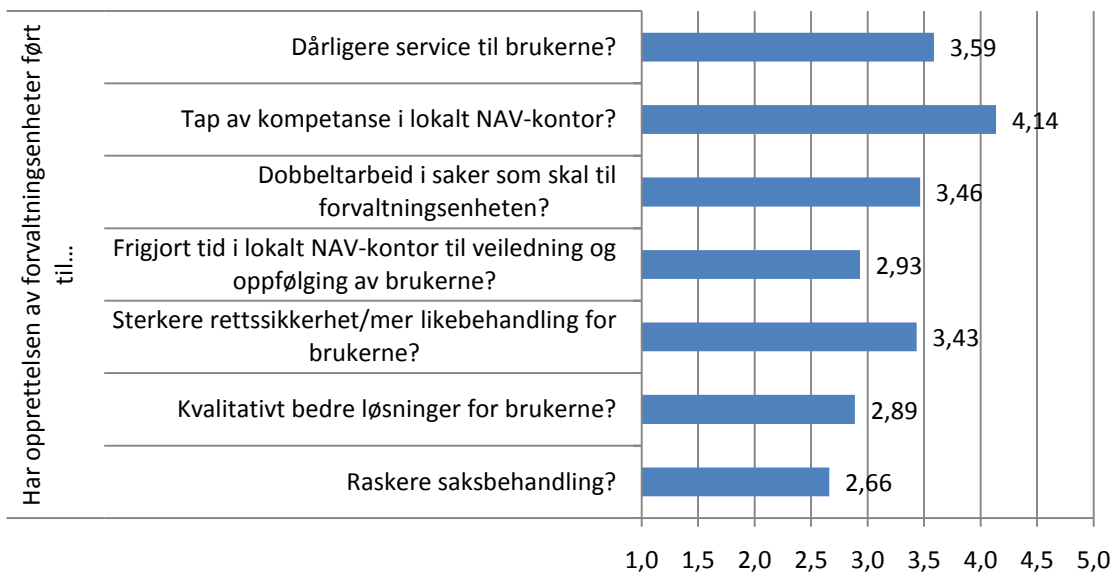
av NAVs tjenester, og på den andre siden undersøker vi om det har gitt positive virkninger for saksbehandlingen i NAV-systemet.

Langs den første dimensjonen har vi spurt de ansatte om de mener at brukerne har fått bedre service, sterkere rettsikkerhet/mer likebehandling og kvalitativt bedre løsninger som følge av opprettelsen av forvaltnings- og pensjonsenheter. Langs den andre dimensjonen har vi spurt om saksbehandlingen går raskere og om man har frigjort tid i NAV-kontorene til veiledning og oppfølging av brukere, eller om man opplever dobbeltarbeid i saksbehandlingen og om kompetanse i NAV-kontorene har gått tapt.

2.1 Positive og negative resultater av opprettelsen av forvaltningsenhetene

Aller først skal vi se på hva på hvordan ansatte i NAV-systemet vurderer resultatene av opprettelsen av forvaltningsenheter.

Figur 2.1.1 Enig eller uenig om opprettelsen av forvaltningsenheter har ført til følgende resultater. Gjennomsnittsskåre. Alle ansatte uavhengig av arbeidssted.



1=Uenig, 2=Delvis uenig, 3=Verken enig eller uenig, 4= Delvis enig, 5=Helt enig

Figur 2.1.1 viser gjennomsnittsskåre blant alle NAV-ansatte i vår spørreundersøkelse på spørsmål om opprettelsen av forvaltningsenheter har ført til bedre resultater for brukere og saksbehandlingen i NAV-systemet. Skalaen i figuren varierer fra 1 til 5, der en skåre på 1 betyr at man er helt uenig og 5 betyr at man er helt enig i påstanden vi har bedt respondentene om å svare på. Verdien 3 betyr at man stiller seg nøytral til påstanden. Personer som har krysset av for verdien 3 i spørreskjemaet kan enten ha gjort det fordi de ikke mener at etableringen har medført nevneverdig annerledes resultater, eller fordi man ikke vil ta stilling til om man er enig eller uenig i påstanden.

Samlet sett viser denne figuren at de NAV-ansatte mener at resultatene av opprettelsen av forvaltningsenheter har vært negative eller at de ikke har ført til bedringer for brukere eller NAV-systemet. Påstanden om at forvaltningsenhetene har ført til tap av kompetanse i NAV-kontorene, er den som skiller seg ut mest i negativ retning med en gjennomsnittsskåre på 4,14. Samtidig mener de NAV-

ansatte at servicen til brukerne har blitt dårligere (3,59), at det har blitt mer dobbeltarbeid i saksbehandlingen (3,46) og at saksbehandlingen ikke går raskere nå enn tidligere (2,66). På spørsmålene om det har blitt frigjort tid i NAV-kontoret til arbeid med brukerne, og om løsningene for brukerne har blitt kvalitativt bedre er gjennomsnittsskårene henholdsvis på 2,93 og 2,89. Dette betyr at respondentene samlet er svakt negative til disse påstandene, men forskjellen er likevel ikke veldig forskjellig fra den nøytrale midtverdien 3.

Denne måten å presentere resultatene på, kan sies å skjule variasjonen i svarene og utjevne ytterpunktene i svarene ved at de som er uenige nulles ut av de som er enige. Når vi ser på hvor mange som er enige i at forvaltningsenhetene har ført til negative resultater (se Tabell 2.1.1 lenger ned), så er andelen størst når det gjelder tap av kompetanse i lokalt NAV-kontor – 77% er helt eller delvis enig i det og bare 7% er uenige eller delvis uenige, mens det er 58% som er helt eller delvis enige i at det har blitt dårligere service til brukerne og 18% som er uenige eller delvis uenige. 53% er helt eller delvis enige i at det er blitt dobbeltarbeid i saker som skal til forvaltningsenheten, mens 17% er uenige eller delvis uenige. Det er altså et flertall av de NAV-ansatte som ser negative resultater av forvaltningsenhetene.

Når vi ser på om forvaltningsenhetene har ført til positive resultater (se Tabell 2.1.2 lenger ned), så er det slik at rett over halvparten, 53% er helt eller delvis enig i at det er blitt sterkere rettsikkerhet/mer likebehandling for brukerne, men det er også 21% som er uenige eller delvis uenige. Når det gjelder spørsmålet om forvaltningsenhetene har frigjort tid i lokalt NAV-kontor til veiledning og oppfølging av brukerne, så er det omtrent like mange positive som negative – om lag en tredjedel er enige og en tredjedel uenige. For de andre to spørsmålene om positive resultater er det slik at det er flere som er uenige enn enige, 39% er uenige eller delvis uenige i at det har blitt kvalitativt bedre løsninger for brukerne, 36% er helt eller delvis enige. Raskere saksbehandling er det 29% som er helt eller delvis enige i, mens nærmere halvparten – 46% - er uenige eller delvis uenige. Det eneste positive resultatet som flertallet av de NAV-ansatte er enige om, er altså at det er blitt sterkere rettsikkerhet/ mer likebehandling, mens nærmere halvparten av de ansatte er uenige i at raskere saksbehandling er et resultat av forvaltningsenhetene.

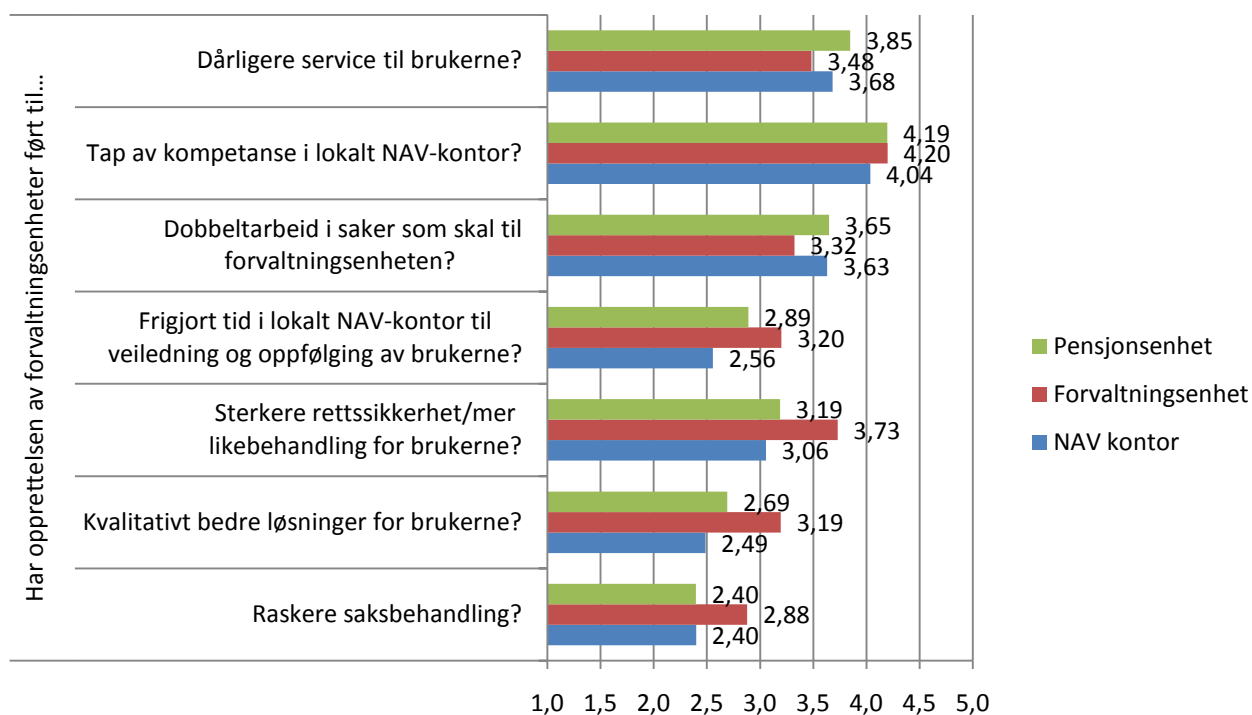
Forskjeller og likheter mellom NAV-enhetene

Vurderingen av resultatene av opprettelsen av forvaltningsenheter er imidlertid ikke entydig blant alle ansatte. Blant annet varierer vurderingen etter hvilken enhet man er ansatt i. Figur 2.1.2 viser forskjeller og likheter i vurderingene til de som er ansatt i pensjonsenhetene, forvaltningsenhetene og NAV-kontorene.

Som figur 2.1.2 nedenfor viser, er ansatte i forvaltningsenhetene i snitt litt mindre negativt innstilte til virkningene av forvaltningsenhetene enn ansatte i de andre enhetene. På påstanden om løsningene for brukerne har blitt kvalitativt bedre har de sågar en svak positiv vurdering (3,19), i motsetning til ansatte i pensjonsenheten (2,69) og ansatte i NAV-kontorene (2,49). Likevel er de kun positivt innstilt til én annen påstand – om sterkere rettsikkerhet/mer likebehandling for brukerne (3,73) – og negativt innstilte til de andre påstandene. Dette gjelder spesielt påstanden om at etableringen av forvaltningsenhetene har ført til tap av kompetanse i lokalt NAV-kontor, som ikke bare ansatte i forvaltningsenhetene (4,19) mens også pensjonsenhetene (4,19) og NAV-kontorene (4,04) er enige i.

I ett tilfelle er ansatte i NAV-kontorene mer negative til resultatene av forvaltningsenhetene enn alle de andre. Dette gjelder påstanden om at NAV-kontorene har fått frigjort tid til å veilede og følge opp brukerne (2,56). Ellers skårer ansatte i pensjonsenhetene og NAV-kontorene i snitt omtrent like negativt på påstanden om dårligere service til brukerne (3,85/3,68), dobbeltarbeid i saker som skal til forvaltningsenheten (3,65/3,63) og raskere saksbehandling (2,40/2,40). Forskjellen mellom disse to er heller ikke signifikant forskjellig for påstanden om kvalitativt bedre løsninger for brukerne (2,69/2,49).

Figur 2.1.2 Enig eller uenig om opprettelsen av forvaltningsenheter har ført til følgende resultater. Gjennomsnittsskåre. Ansatte i pensjonsenheter, forvaltningsenheter og NAV-kontor. ⁶



1=Uenig, 2=Delvis uenig, 3=Verken enig eller uenig, 4= Delvis enig, 5=Helt enig

Gjennomsnittsskårene for ansatte i de ulike enhetene gir imidlertid ikke et fullgodt bilde av hvordan de vurderer resultatene av opprettelsen av forvaltningsenheten. I verste fall kan de skjule viktigste variasjoner i vurderingene. For eksempel kan et høyt antall respondenter som svarer verken enig eller uenig (3) innen en gitt enhet, gi et inntrykk av at ansatte i denne enheten har en ganske lik vurdering som en annen enhet hvor vurderingen blant ansatte er mye mer spredt.

⁶ I figur 2.1.2 er ikke alle forskjeller signifikante. På spørsmålet om opprettelsen av forvaltningsenhetene har ført til dårligere service til brukerne er det forskjellen mellom forvaltningsenheten og de to andre enhetene som er signifikant. Når det gjelder tap av kompetanse er det kun forskjellen mellom ansatte i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene som er signifikante, selv om vi ser at disse svarer nokså likt på spørsmålet. På spørsmålet om dobbeltarbeid i saker som skal til forvaltningsenheten, er forskjellen mellom forvaltningsenheter og de andre enhetene signifikant, hvilket også gjelder i vurderingen om sterkere rettsikkerhet/mer likebehandling for brukerne, kvalitativt bedre løsninger for brukerne og raskere saksbehandling. Svarene på spørsmålet om det har blitt frigjort mer tid til brukerne i NAV-kontoret, er signifikant forskjellig mellom alle enhetene.

Tabell 2.1.1 og 2.1.2 viser hvordan de ansatte i de ulike enhetene, og de ansatte samlet sett, fordeler seg på svarkategoriene når det gjelder påstanden om de negative og positive resultatene av etablering av forvaltningsenheten. Dette både forsterker og nyanserer noe av bildet fra figurene over.

Tabell 2.1.1 Enig eller uenig om opprettelsen av forvaltningsenheter har ført til følgende negative resultater. Hele utvalget og forskjeller mellom enhetene.

		Uenig	Delvis uenig	Verken uenig eller enig	Delvis enig	Helt enig
Dårligere service til brukerne?	NAV-kontor	4,7%	9,1%	26,6%	32,6%	27,0%
	Forvaltningsenhet	9,1%	12,4%	22,9%	32,4%	23,3%
	Pensjonsenhet	1,7%	7,7%	27,7%	30,2%	32,8%
	Alle enheter	6,9%	10,8%	24,6%	32,3%	25,4%

P < 0,05

Tap av kompetanse i lokalt NAV-kontor?	NAV-kontor	2,7%	4,8%	21,6%	28,1%	42,9%
	Forvaltningsenhet	2,6%	4,2%	12,8%	31,6%	48,8%
	Pensjonsenhet	,8%	2,5%	20,3%	28,8%	47,5%
	Alle enheter	2,5%	4,3%	16,7%	30,1%	46,5%

P < 0,05

Dobbeltarbeid i saker som skal til forvaltningsenheten?	NAV-kontor	3,6%	6,8%	31,7%	38,8%	19,1%
	Forvaltningsenhet	8,9%	13,4%	27,8%	36,2%	13,7%
	Pensjonsenhet	1,3%	3,4%	42,1%	35,7%	17,4%
	Alle enheter	6,3%	10,2%	30,3%	37,2%	16,0%

P < 0,05

For å ta de negativt formulerte påstandene først, viser tabell 2.1.1 at rundt 60 % av de ansatte i pensjonsenhetene og NAV-kontorene sier seg helt eller delvis enig i at opprettelsen av forvaltningsenheten har ført til dårligere service for brukerne. Selv i forvaltningsenheten er over halvparten av de ansatte i større eller mindre grad enige i denne påstanden. Svært få er uenige i påstanden om dårligere service, og selv innad i forvaltningsenhetene mener bare litt over 20 % at servicen ikke har blitt dårligere.

70 % eller flere av de ansatte i alle enheter mener at NAV-kontorene har tapt kompetanse som følge av opprettelsen av forvaltningsenhetene, og blant de ansatte i forvaltningsenhetene – hvorav svært mange har blitt rekruttert fra nettopp NAV-kontorene – sier rundt 80 % seg enige i denne påstanden. Nærmere 60 % av de ansatte i NAV-kontorene opplever at det har blitt dobbeltarbeid i saker som skal til forvaltningsenheten, et synspunkt som deles av rundt 50 % av de som jobber i forvaltningsenhetene og over 50 % av de som jobber i pensjonsenhetene. Over 20 % av de ansatte i forvaltningsenhetene er imidlertid ikke enig i denne påstanden.

Tabell 2.1.2 Enig eller uenig om opprettelsen av forvaltningsenheter har ført til følgende positive resultater. Hele utvalget og forskjeller mellom enhetene.

		Uenig	Delvis uenig	Verken uenig eller enig	Delvis enig	Helt enig
Frigjort tid i lokalt NAV-kontor til veiledning og oppfølging av brukerne?	NAV-kontor	27,6%	21,8%	24,5%	19,4%	6,6%
	Forvaltningsenhet	11,9%	13,5%	34,4%	22,9%	17,3%
	Pensjonsenhet	9,8%	21,4%	41,9%	23,9%	3,0%
	Alle enheter	17,8%	17,2%	31,2%	21,6%	12,2%

P < 0,05

Sterkere rettsikkerhet/mer likebehandling for brukerne?	NAV-kontor	11,8%	14,4%	38,8%	26,5%	8,5%
	Forvaltningsenhet	7,8%	9,5%	16,2%	35,0%	31,5%
	Pensjonsenhet	9,8%	12,8%	37,9%	28,1%	11,5%
	Alle enheter	9,5%	11,6%	26,3%	31,3%	21,3%

P < 0,05

Kvalitativt bedre løsninger for brukerne?	NAV-kontor	25,4%	23,6%	31,4%	16,0%	3,6%
	Forvaltningsenhet	17,6%	14,3%	19,0%	29,4%	19,8%
	Pensjonsenhet	20,3%	18,6%	38,1%	17,4%	5,5%
	Alle enheter	20,8%	18,1%	25,1%	23,4%	12,6%

P < 0,05

Raskere saksbehandling?	NAV-kontor	27,9%	25,4%	29,2%	14,2%	3,4%
	Forvaltningsenhet	21,3%	19,8%	20,8%	26,1%	12,0%
	Pensjonsenhet	26,6%	21,1%	40,1%	10,5%	1,7%
	Alle enheter	24,2%	22,0%	25,4%	20,5%	8,0%

P < 0,05

Når det gjelder positivt formulerte påstandene skiller NAV-kontorene seg markant fra forvaltningsenhetene seg på om det har blitt frigjort tid i NAV-kontorene til veiledning og oppfølging av brukerne. Mens nesten 50 % av de ansatte i NAV-kontorene er helt eller delvis uenige i denne påstanden, gjelder dette kun for rundt 25 % av de ansatte i forvaltningsenhetene. På samme måte sier ca. 40 % av de ansatte i forvaltningsenheten at det har blitt frigjort tid, mens dette bare gjelder for litt over 25 % av de ansatte i NAV-kontorene.

Som vi så av figurene med gjennomsnittskåre er de ansatte i forvaltningsenhetene mest positivt innstilte til påstanden om sterkere rettsikkerhet og likebehandling av brukerne. Dette viser seg igjen i tabell 2.1.2 hvor over 65 % er enige i denne påstanden. NAV-kontorene er mest kritiske til denne påstanden, men som vi ser forholder en stor del ansatte i både NAV-kontorene og pensjonsenheten seg ganske nøytrale til denne påstanden. Når det gjelder påstanden om kvalitativt bedre løsninger for brukerne ser vi igjen at NAV-kontorene er mest kritiske med ca. 50 % av de ansatte uenige og under 20 % enige i påstanden. For de ansatte i forvaltningsenhetene er bildet motsatt, og omtrent 50 % er enige og 20 % er uenige i påstanden. Ansatte i forvaltningsenhetene er svakt mer uenige enn enige i påstanden om at opprettelsen av forvaltningsenheten har ført til raskere saksbehandling, mens over

50 % av de ansatte NAV-kontorene er uenige i denne påstanden og ikke flere enn 18 % mener at saksbehandlingen har blitt raskere.

På de fleste spørsmålene (bortsett fra påstandene om service til brukerne og tap av kompetanse) ser vi at om lag 40% av de ansatte i pensjonsenhetene forholder seg nøytrale. Dette kan skyldes at deres nærhet til NAV-kontorene og forvaltningsenhetene er svakere, og dermed ikke har noen formening om disse problemstillingene.

Forskjeller og likheter internt i enhetene

Som vi så av tabellene 2.1.1 og 2.1.2, varierer ikke bare svarene mellom enhetene, men også internt i enhetene. Blant annet får vi ulike svar dersom vi ser på respondentenes stillingsnivå, fagbakgrunn, kontor- og fylkestilhørighet. I presentasjonen nedenfor viser vi ikke alle tabellene som ligger bak.

Ledere og medarbeidere

Spesielt tydelige er forskjellene mellom enhetsledere, avdelings-/seksjonsledere og medarbeidere i forvaltningsenheten, hvor enhetslederne har en betydelig mer positiv vurdering av resultatene av etableringen av forvaltningsenheten enn medarbeiderne, og den eneste negative konsekvensen av forvaltningsenheten som enhetslederne er enig i er tap av kompetanse i lokalt NAV-kontor. Forskjellen er ekstra stor mellom vanlige medarbeidere og enhetsledere i spørsmålet om raskere saksbehandling, hvor medarbeiderne mener at saksbehandlingen ikke har blitt raskere (gjennomsnittsskåre på 2,83), mens enhetslederne mener er veldig enige i denne påstanden (gjennomsnittsskåre på 4,21). Med noen få unntak er også avdelings-/seksjonslederne mer positive enn medarbeiderne i vurderingene av resultatene av forvaltningsenheten, men ikke så positive som enhetslederne.

Forskjellene mellom de ulike stillingsnivåene er litt forskjellige også i NAV-kontorene, men her er ikke forskjellene statistisk signifikante med unntak av påstanden om sterkere rettsikkerhet hvor NAV-kontorlederne har en gjennomsnittsskåre som er mer positiv enn medarbeiderne. I NAV-kontorene er altså ledere og medarbeidere i stor grad samstemte i sine vurderinger av forvaltningsenhetene.

For pensjonsenhetene har vi for få svar fra enhetsledere (og for få enhetsledere i utgangspunktet) til å gjøre en tilsvarende sammenlikning.

Fagbakgrunn

Også når det gjelder fagbakgrunn er det forskjeller i vurderingen av resultatene. Vi har informasjon om respondentene har sin fagbakgrunn fra trygdeetat, Aetat, sosialtjenesten eller om de ble ansatt etter NAV-reformen. I forvaltningsenhetene har ansatte med bakgrunn trygdeetaten en signifikant mindre positiv vurdering av resultatene av forvaltningsenheten enn ansatte med bakgrunn fra Aetat eller nyansatte.

I NAV-kontorene er ikke dette bildet like entydig, og her er det slik at forskjellene mellom ansatte etter NAV-reformen og de med trygdeetatsbakgrunn skiller seg mest fra hverandre i henholdsvis positiv og negativ vurdering av resultater av opprettelsen av forvaltningsenhetene. Det samme er i all hovedsak tilfelle også for pensjonsenhetene.

I både NAV-kontor og forvaltningsenheter er det altså medarbeiderne med bakgrunn fra trygdeetaten som er mest negative.

Størrelse og oppstarttidspunkt

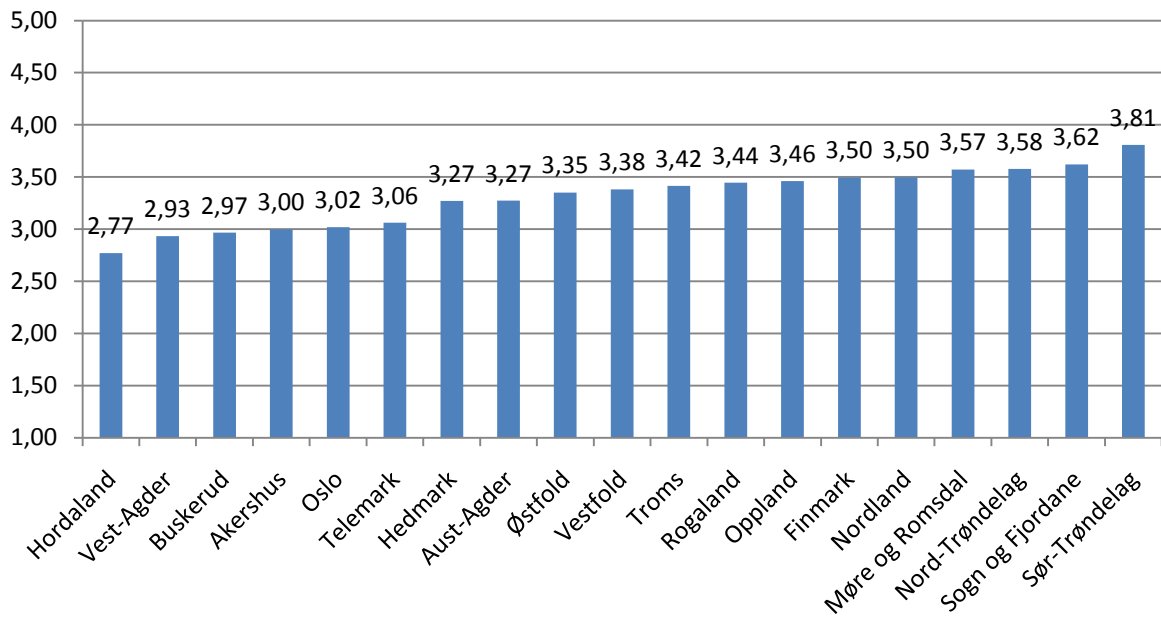
Vi har også undersøkt om det er noen forskjeller mellom NAV-kontorene etter deres størrelse, og oppstarttidspunkt. For NAV-kontorenes del ser det ut til at de store kontorene (mer enn 60 ansatte) jevnt over har en mer negativ vurdering av resultatene av forvaltningsenheten, enn de mellomstore kontorene (30-60 ansatte). På noen av påstandene deler også de minste kontorene (under 30 ansatte) vurderingene til de største, bortsett fra spørsmålet om frigjort tid til veiledning og oppfølging av brukere hvor de har mer positiv vurdering enn de største kontorene (men fortsatt på den negative enden av skalaen). Det generelle bildet er at mellomstore kontorer er mindre negativt innstilte enn andre. Her må vi imidlertid ha i mente at vi har lav svarprosent for de største kontorene og at dette bildet derfor kunne vært annerledes dersom svarprosenten var høyere.

Man kunne tenke at etableringstidspunkt hadde betydning for hvordan NAV-kontorene opplevde forvaltningsenhetene. Kontorene som ble etablert tidlig, 2006, startet opp før forvaltningsenhetene og mistet medarbeidere og kolleger som flyttet til forvaltningsenhetene. Kontorene som startet opp høsten 2007, kom midt i forberedelsen til forvaltningsenhetene, mens kontorene som ble etablert høsten 2008, startet opp etter forvaltningsenhetene, men i en periode da restansene var høye. Analysene viser imidlertid at forskjellen mellom kontorene etter etableringstidspunkt er små og nesten ingen av dem er signifikante. De små forskjellene går heller ikke i noen entydig retning. Det er altså lite som tyder på at NAV-kontorenes vurderinger av resultatene av en modell med ytelsesforvaltning organisert gjennom egne forvaltningsenheter påvirkes av når kontorene ble etablert.

Fylke/forvaltningsenhet

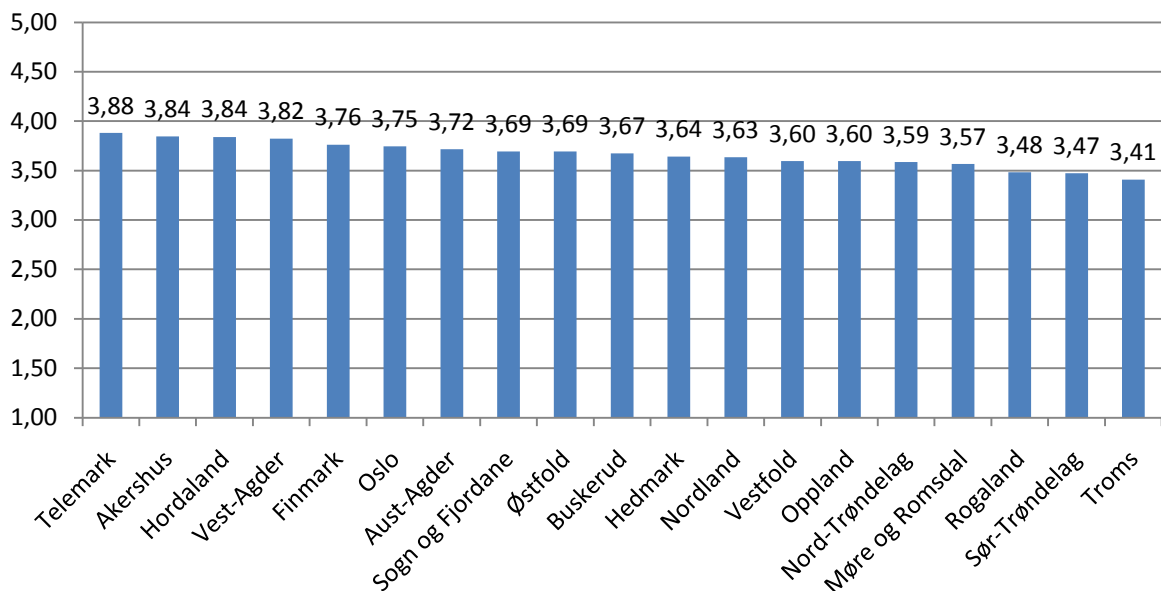
Vi har også undersøkt om det er noen forskjeller mellom forvaltningsenhetene etter fylke, altså om medarbeiderne i forvaltningsenhetene har ulike vurderinger avhengig av hvilken forvaltningsenhet de arbeider i.

Figur 2.1.3 Enig eller uenig om opprettelsen av forvaltningsenheten har ført til følgende positive resultater: Raskere saksbehandling? Kvalitativt bedre løsninger for brukerne? Sterkere rettsikkerhet/mer likebehandling for brukerne? Frigjort tid i lokalt NAV-kontor til veiledning og oppfølging av brukerne? Gjennomsnittskåre for ansatte i forvaltningsenheten per fylke.



1=Uenig, 2=Delvis uenig, 3=Verken enig eller uenig, 4= Delvis enig, 5=Helt enig

Figur 2.1.4 Enig eller uenig om opprettelsen av forvaltningsenheten har ført til følgende negative resultater: Dobbeltarbeid i saker som skal til forvaltningsenheten? Tap av kompetanse i lokalt NAV-kontor? Dårligere service til brukerne? Gjennomsnittskåre for ansatte i forvaltningsenheten per fylke.



1=Uenig, 2=Delvis uenig, 3=Verken enig eller uenig, 4= Delvis enig, 5=Helt enig

Når det gjelder de fylkesvise forskjellene er det større avstand fra de mest negativt innstilte til de mest positive fylkene når det gjelder de positive resultatene. Figur 2.1.3 viser at den gjennomsnittlige vurderingen av de positive resultatene varierer fra 2,77 (dvs. en viss grad av uenighet i de positive påstandene) i Hordaland til 3,81 (dvs. en ganske stor grad av enighet i de positive påstandene) i Sør-Trøndelag. I vurderingene av de negative påstandene i figur 2.1.4 er ikke forskjellen mellom høyest og lavest skåre like stor. Ansatte i forvaltningsenheten i Telemark er i gjennomsnitt (3,88) mer enige i de negative påstandene, enn ansatte i Troms som i litt mindre grad er enige i disse påstandene (3,41).

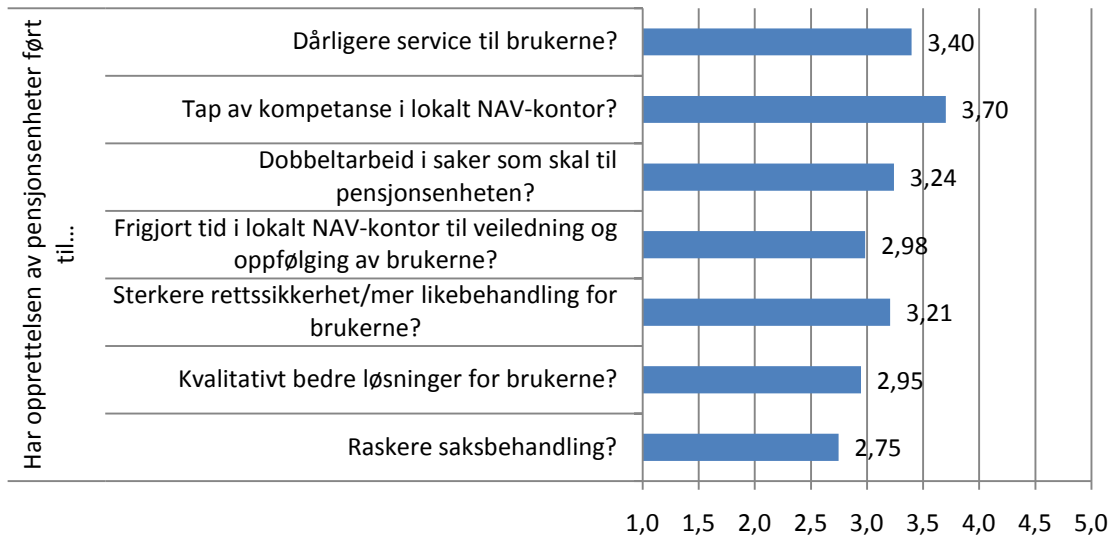
Dersom vi sammenlikner de 5 fylkene som er mest positive og negative i sine vurderinger i begge figurene, ser vi at ansatte i forvaltningsenhetene i Telemark, Akershus, Vest-Agder og Hordaland skiller seg ut som de med mest negative vurderinger av resultatene av opprettelsen av forvaltningsenhetene. På den andre siden er ansatte i Sør- og Nord-Trøndelag samt Møre og Romsdal de mest positive.

Hvis vi ser på hvordan fylkene/forvaltningsenhetene lå an mht restanser pr 1000 innbygger pr november-desember 2009, og antall saker over ytre grenser pr 1000 innbyggere i resultatene som presenterer i Ekspertutvalgets Delrapport 1, så ser vi at fylkene som skiller seg ut positivt er Aust-Agder og Sør-Trøndelag, men også Hedmark, Møre og Romsdal, Oppland, Rogaland og Troms. Spørreskjemaundersøkelsen til medarbeiderne i forvaltningsenhetene er gjort nærmere et år senere enn dataene om restansesituasjonen er fra, men hvis vi antar at fylkene har fortsatt i samme positive spor, så viser sammenligningen mellom medarbeidernes vurderinger og restansesituasjonen at det er i noen grad et sammenfall mellom denne. Blant flere av fylkene som ligger positivt på restansesituasjonen har også medarbeiderne noe mer positive vurderinger av de positive resultatene av forvaltningsenhetene og noe mindre negative vurderinger av de negative resultatene. Aust-Agder skiller seg imidlertid ut ved at medarbeiderne er mer kritiske enn resultatene på restansesituasjonen skulle tilsi. Lav svarprosent kan påvirke resultatet her.

2.2 Positive og negative resultater av opprettelsen av pensjonsenhetene

Vi skal nå se på vurderingene av resultatene av etablering av pensjonsenheter.

Figur 2.2.1 Enig eller uenig om opprettelsen av forvaltningsenheter har ført til følgende resultater. Gjennomsnittsskåre. Alle ansatte, uavhengig av arbeidssted.



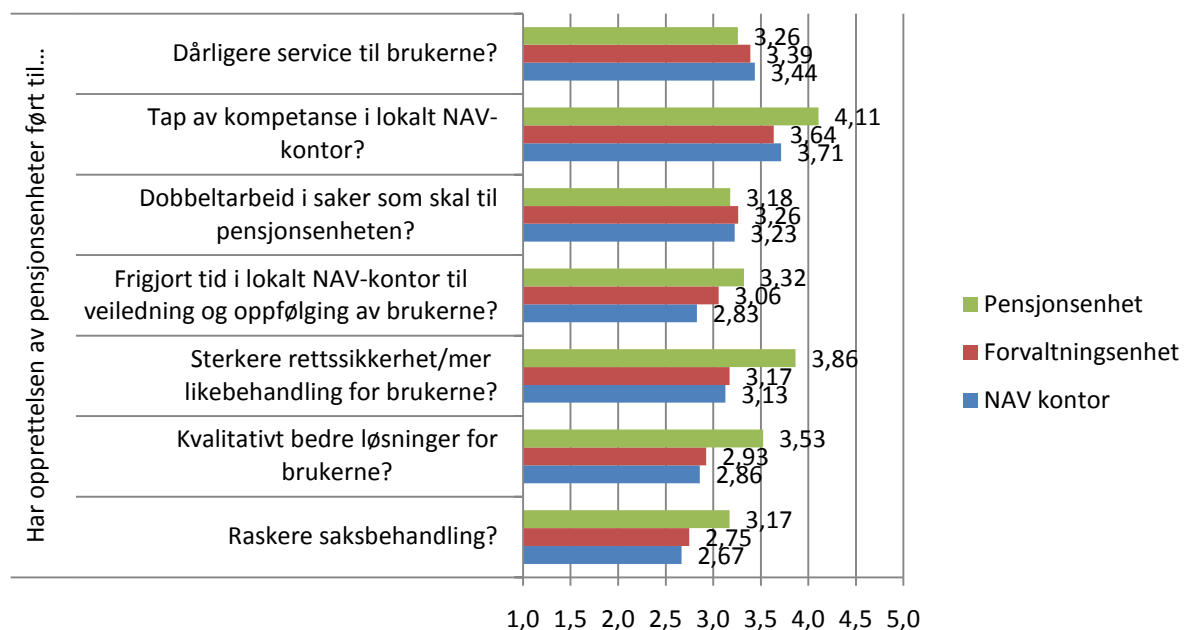
1=Uenig, 2=Delvis uenig, 3=Verken enig eller uenig, 4= Delvis enig, 5=Helt enig

Også når det gjelder etableringen pensjonsenhetene er de NAV-ansatte i vår spørreundersøkelse samlet sett negative i sin vurdering av dens resultater. De er i noen grad enige i at pensjonsenhetene har ført til dårligere service til brukerne og tap av kompetanse i NAV-kontorene, og i en viss grad enige i at det har ført til mer dobbeltarbeid. De er også til en viss grad uenige i at det har ført til raskere saksbehandling. Den eneste påstanden som samlet sett slår positivt ut er sterkere rettsikkerhet/mer likebehandling hvor gjennomsnittsskåren er 3,21. Dette ble også positivt vurdert for forvaltningsenhetene.

Forskjeller og likheter mellom enheter

Som vi så i seksjonen om vurdering av opprettelsen av forvaltningsenheten – hvor de ansatte i forvaltningsenheten jevnt over var mer positivt innstilte enn ansatte i de andre enhetene – ser vi også av figur 2.2.2 at ansatte i pensjonsenheten jevnt over er mer positive til effektene av pensjonsenhetene enn de andre ansatte. Når det gjelder påstandene om frigjort tid, sterkere rettsikkerhet, kvalitativt bedre løsninger og raskere saksbehandling er forskjellen veldig synlig, mens forskjellene ikke er like store på spørsmålene om dårligere service til brukerne og dobbeltarbeid. Den eneste påstanden hvor ansatte i pensjonsenheten skiller seg ut i negativ retning, er tap av kompetanse i lokalt NAV-kontor. Mest sannsynlig henger dette sammen med at de ansatte i pensjonsenheten tidligere jobbet i NAV-kontor og at deres kompetanse vedrørende pensjon ble flyttet over til pensjonsenhetene.

Figur 2.2.2 Enig eller uenig om opprettelsen av pensjonsenheter har ført til følgende resultater. Gjennomsnittsskåre. Ansatte i pensjonsenheter, forvaltningsenheter og NAV-kontor.



1=Uenig, 2=Delvis uenig, 3=Verken enig eller uenig, 4= Delvis enig, 5=Helt enig

Som vi ser av tabell 2.2.1 og 2.2.2 dekker gjennomsnittsskåren over noen viktige nyanser når det gjelder vurderingen av opprettelsen av pensjonsenhetene. Den første som er verdig å bemerke er at på de fleste påstandene finnes en stor kategori av ansatte i NAV-kontor og forvaltningsenheter som verken er enige eller uenige. Dette gjelder spesielt for de ansatte i forvaltningsenhetene, men også for NAV-kontorene, noe som kan tyde på at svært mange av disse ikke jobber med pensjonssaker og dermed heller ikke har noen formening om dette har ført til dobbeltarbeid, sterkere rettsikkerhet, bedre løsninger eller raskere saksbehandling.

Tabell 2.2.1 Enig eller uenig om opprettelsen av pensjonsenheter har ført til følgende negative resultater. Hele utvalget og forskjeller mellom enhetene.

		Uenig	Delvis uenig	Verken uenig eller enig	Delvis enig	Helt enig
Dårligere service til brukerne?	NAV-kontor	4,1%	7,3%	47,7%	22,8%	18,2%
	Forvaltningsenhet	3,9%	5,2%	55,6%	18,7%	16,7%
	Pensjonsenhet	11,0%	18,1%	26,6%	22,8%	21,5%
	Alle enheter	4,5%	7,0%	50,2%	20,6%	17,6%

P < 0,05

Tap av kompetanse i lokalt NAV-kontor?	NAV-kontor	2,2%	3,8%	41,6%	25,0%	27,3%
	Forvaltningsenhet	2,5%	3,0%	48,7%	20,0%	25,8%
	Pensjonsenhet	1,7%	2,5%	19,8%	35,4%	40,5%
	Alle enheter	2,3%	3,3%	43,7%	23,2%	27,5%

P < 0,05

Dobbeltarbeid i saker som skal til pensjonsenheten?	NAV-kontor	4,1%	7,5%	60,1%	18,4%	9,9%
	Forvaltningsenhet	2,5%	4,9%	65,7%	18,0%	9,0%
	Pensjonsenhet	8,4%	16,9%	32,1%	33,8%	8,9%
	Alle enheter	3,6%	6,8%	60,9%	19,4%	9,3%

P < 0,05

Tabell 2.2.2 Enig eller uenig om opprettelsen av pensjonsenheter har ført til følgende positive resultater. Hele utvalget og forskjeller mellom enhetene.

		Uenig	Delvis uenig	Verken uenig eller enig	Delvis enig	Helt enig
Frigjort tid i lokalt NAV-kontor til veiledning og oppfølging av brukerne?	NAV-kontor	15,2%	14,6%	48,5%	15,9%	5,9%
	Forvaltningsenhet	7,1%	8,8%	62,0%	15,7%	6,4%
	Pensjonsenhet	9,7%	11,4%	31,4%	31,8%	15,7%
	Alle enheter	10,5%	11,3%	54,3%	17,0%	6,9%

P < 0,05

Sterkere rettsikkerhet/mer likebehandling for brukerne?	NAV-kontor	7,9%	7,0%	57,4%	19,7%	8,0%
	Forvaltningsenhet	6,5%	6,6%	59,6%	17,9%	9,4%
	Pensjonsenhet	5,9%	8,0%	16,5%	32,9%	36,7%
	Alle enheter	7,0%	6,9%	55,5%	19,7%	10,9%

P < 0,05

Kvalitativt bedre løsninger for brukerne?	NAV-kontor	12,8%	12,4%	55,5%	14,7%	4,6%
	Forvaltningsenhet	9,2%	11,1%	62,5%	12,1%	5,0%
	Pensjonsenhet	11,8%	12,2%	14,7%	34,5%	26,9%
	Alle enheter	10,9%	11,7%	56,1%	14,8%	6,5%

P < 0,05

Raskere saksbehandling?	NAV-kontor	19,2%	12,1%	54,9%	10,6%	3,3%
	Forvaltningsenhet	14,5%	11,8%	61,5%	9,3%	3,0%
	Pensjonsenhet	14,7%	16,0%	22,3%	31,5%	15,5%
	Alle enheter	16,4%	12,2%	55,9%	11,5%	4,1%

P < 0,05

Det viktige med disse store midtkategoriene er at de kan tenkes å trekke gjennomsnittskåren for NAV-kontor og forvaltningsenheter i litt mer positiv retning enn hva som muligens ellers ville vært tilfelle. Som vi ser av både påstandene om dårligere service til brukerne og tap av kompetanse i NAV-kontorene og dobbeltarbeid i saker som skal til pensjonsenhetene, er det betydelig flere som er enige i disse negative påstandene enn uenige. På samme måte er det betydelig flere som er uenige i påstandene om pensjonsenhetene har ført til kvalitativt bedre løsninger for brukerne og raskere saksbehandling, enn de som er enige.

Det er også viktig å poengtere de ansatte i pensjonsenhetene ikke er fornøyd med alle resultatene av sine egne arbeidsplasser. Som tabell 2.2.1 viser er for eksempel over 40 % enige i at opprettelsen av pensjonsenhetene har ført til dårligere service til brukerne, mens rundt 30 % er uenige i denne påstanden. På samme måte er over 40 % helt eller delvis enige i at det har blitt mer dobbeltarbeid, mens rundt 25 % er helt eller delvis uenige i denne påstanden. Likevel, for å gjenta det som ble nevnt over, er de ansatte i pensjonsenhetene mye mer positive til andre resultater som frigjort tid i NAV-kontorene, bedre løsninger, raskere saksbehandling og ikke minst sterkere rettsikkerhet/mer likebehandling.

Forskjeller og likheter internt i enhetene

Også når det gjelder resultater av pensjonsenhetene har vi sett på forskjeller internt i enhetene. På grunn av mangel på svar fra enhetsledere i pensjonsenhetene har vi derimot kun valgt å se på forskjeller i fagbakgrunn. I likhet med hva vi fant for forvaltningsenhetene er det de med bakgrunn fra trygdeetaten som er minst positivt innstilte til resultatene av pensjonsenhetene. I alle enheter gjelder dette spesielt påstandene om dårligere service til brukerne og tap av kompetanse i lokalt NAV-kontor. Når det gjelder de andre påstandene er forskjellen mellom de med bakgrunn fra trygdeetaten og andre mest markant i pensjonsenhetene.

2.3 Oppsummering resultater av forvaltnings- og pensjonsenheter

I denne delen har vi undersøkt om NAV-ansatte mener at etableringen av forvaltnings- og pensjonsenhetene har gitt positive resultater for brukerne av NAVs tjenester og om det har gitt positive virkninger for saksbehandlingen i NAV-systemet. De NAV-ansatte mener generelt sett at resultatene peker i negativ retning langs begge dimensjonene – bortsett fra når det kommer til sterkere rettsikkerhet og mer likebehandling for brukerne. Ellers har verken service eller løsninger for brukerne blitt bedre, saksbehandlingen går ikke raskere, NAV-kontorene har tapt kompetanse og de har ikke fått frigjort tid til veiledning og oppfølging av brukerne, slik hovedtyngden av de NAV-ansatte ser det.

Her er det imidlertid noen viktige forskjeller mellom og internt i enhetene. For det første er de ansatte i enheten som omtales mer positive enn ansatte i andre enheter. Det vil si at de ansatte i forvaltningsenheten er mer positive til resultatene av opprettelsen av sin egen arbeidsplass enn de som jobber i NAV-kontorene eller pensjonsenhetene, og de ansatte i pensjonsenheten er mer positiv til resultatene av pensjonsenheten enn de andre. Ikke bare er de ansatte i forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene mer positive til sine egne arbeidsplasser, men de mener også at resultatene av opprettelsen av sine enheter har vært fordelaktige for tid til veiledning og oppfølging i NAV-kontorene og løsningene for brukerne. Ansatte i pensjonsenheten mener også at saksbehandlingstiden nå er raskere.

Ansatte med fagbakgrunn fra trygdeetaten er mer kritiske enn ansatte med annen etatsbakgrunn eller de som ble ansatt etter NAV-reformen. Dette kan henge sammen med at forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene jobber med saker som tidligere var lagt til trygdeetaten, og at de med bakgrunn fra denne etaten dermed har et sammenlikningsgrunnlag for sine uttalelser – dvs. at de rett og slett mener at ting fungerte bedre før da disse sakene ble håndtert av trygdeetaten. Ledere vurderer også resultatene av opprettelsen av forvaltningsenheten mer positivt enn vanlige medarbeidere. Det kan muligens forklares med at disse er satt til å forvalte disse organisasjonene i NAV-systemet, og dermed er mer positivt til hva de oppnår enn ansatte med mindre innflytelse.

Til slutt er det viktig å nevne at det eksisterer forskjeller mellom fylkene når det gjelder de ansatte i forvaltningsenhetens vurdering av både positive og negative resultater. Dette kan innebære at forklaringene på negative vurderinger av etableringene av for eksempel forvaltningsenhetene, ikke kun ligger i dette organisatoriske grepet i seg selv, men at det også henger sammen med at forvaltningsenhetene noen steder opplever større problemer enn andre steder.

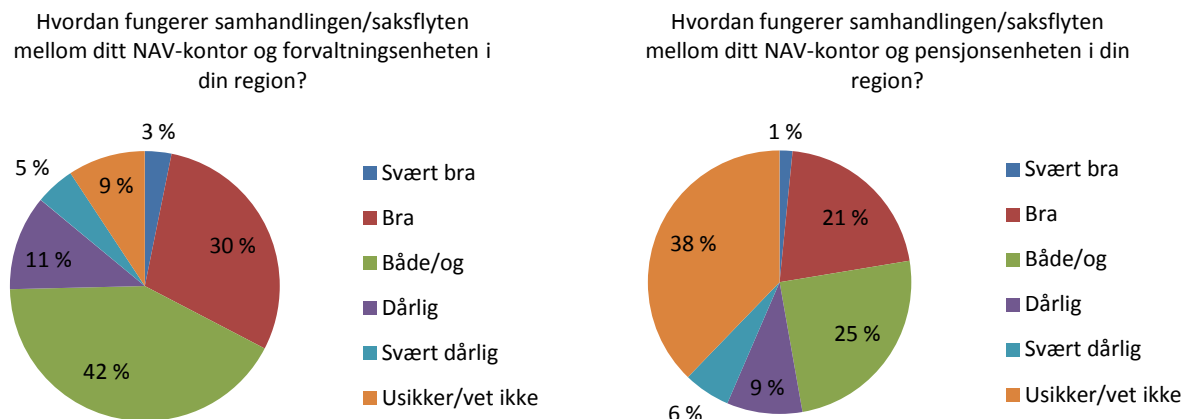
3. Samhandlingen mellom NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter

I den forrige delen så vi på hvordan de NAV-ansatte vurderer resultatene av opprettelsen av forvaltningsenheter og pensjonsenheter. I denne delen skal vi se nærmere på hvordan de NAV-ansatte mener at samhandlingen og saksflyten fungerer mellom de ulike enhetene, og hvilke hindringer som eksisterer for å få til god saksflyt/rask saksbehandling mellom enhetene. I tillegg ser vi på hvilke arbeidsområder de NAV-ansatte ser behov for endret grensesnitt mellom enhetene, samt hvor i NAV-systemet utfordringene er størst i forhold saksbehandlingstid, manglende personalressurser og kompetanse.

3.1 Vurdering av samhandling og saksflyt

La oss begynne med vurderingen av samhandling og saksflyt slik de ansatte i NAV-kontorene ser det. Som vi ser av figur 3.1.1 nedenfor, er de NAV-kontoransatte generelt mer fornøyd enn misfornøyd med samhandling/saksflyt med både forvaltningsenheter og pensjonsenheter. Det er imidlertid viktig å påpeke at 42 % mener at samhandlingen med forvaltningsenheten fungerer både bra og dårlig, mens 25 % oppgir dette for samhandlingen med pensjonsenhetene. NAV-kontorene har også en veldig stor andel som er usikre på eller ikke vet hvordan de skal vurdere samhandlingen med pensjonsenhetene, noe som trolig skyldes at de har lite eller ingen befatning med pensjonssaker.

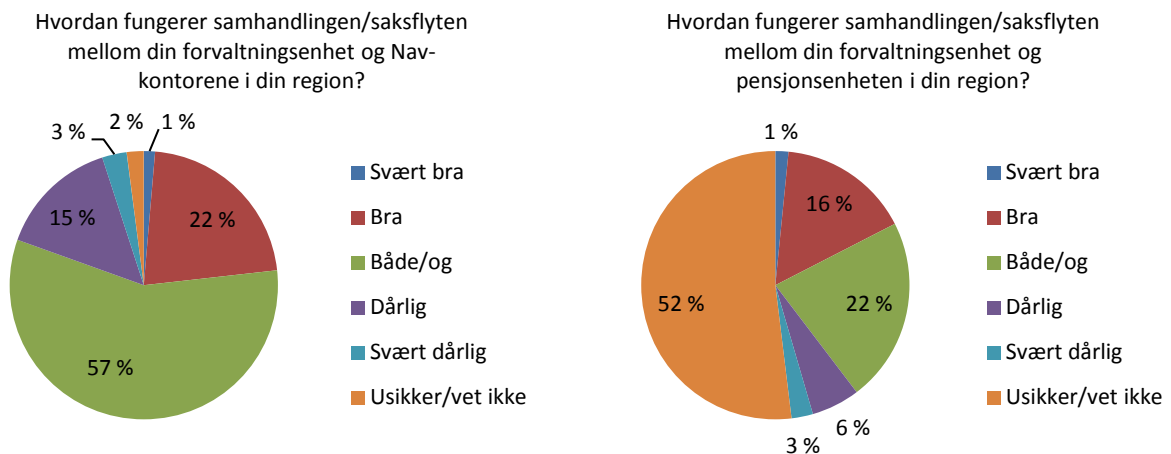
Figur 3.1.1 Vurdering av samhandling med forvaltningsenheten og pensjonsenheten blant ansatte i NAV-kontorene. Prosent.



Også blant de ansatte i forvaltningsenhetene er det, som vi ser av figur 3.1.2 nedenfor, flere som er fornøyd enn misfornøyd med samhandlingen med NAV-kontorene og pensjonsenhetene. Forskjellene her er imidlertid mye mindre mellom de som svarer at samhandlingen med NAV-kontorene fungerer bra og dårlig. Mens 22 % svarer svært bra eller bra, svarer 18 % svært dårlig eller dårlig. I tillegg har forvaltningsenhetene en enda større andel enn NAV-kontorene som sier at samhandlingen både fungerer bra og dårlig. Det kan bety at de vurderer at forskjellig i forhold til ulike NAV-kontor.

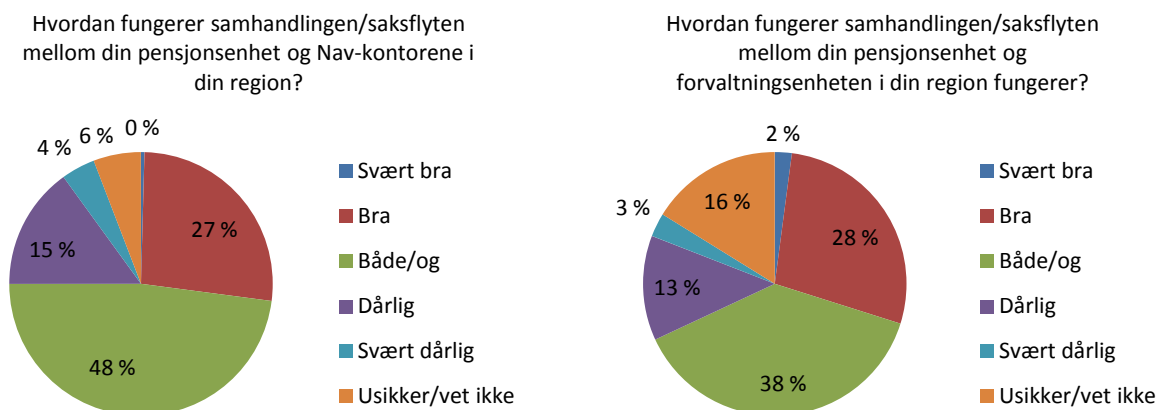
Ikke overraskende er det også svært mange blant de ansatte i forvaltningsenhetene som ikke vet eller er usikre på kvaliteten på samhandlingen med pensjonsenhetene. Forklaringen er nok her at det er enda færre som jobber med eller har kjennskap til pensjonssaker i forvaltningsenhetene, enn det er i NAV-kontorene.

Figur 3.1.2 Vurdering av samhandling med NAV-kontorene og pensjonsenheten blant ansatte i forvaltningsenhetene. Prosent.



Figur 3.1.3 nedenfor viser at det samme mønsteret er gjeldende for pensjonsenhetene, som det var for NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. De ansatte er generelt litt mer fornøyde enn misfornøyde med samhandlingen, men også pensjonsenhetene har store midtkategorier av ansatte som sier at samhandlingen både fungerer bra og dårlig. Det er litt færre som oppgir å være usikre eller ikke vite om kvaliteten på samhandlingen med de andre enhetene.

Figur 3.1.3 Vurdering av samhandling med NAV-kontorene og forvaltningsenheten blant ansatte i pensjonsenhetene. Prosent.



3.2 Ledelsens innsats for god samhandling

Vi har sett på i hvilken grad ledelsens innsats for å få til god samhandling mellom NAV-enhetene påvirker vurderingene av hvor godt samhandlingen mellom enhetene fungerer. Som tabell 3.2.1 viser, mener nærmere 65 % av alle respondentene i spørreundersøkelsen at ledelsen i stor eller noen grad har jobbet for å få til god samhandling. Rundt 13 % mener at ledelsen i liten grad har gjort dette, og 22 % er usikre på hva ledelsen har foretatt seg i denne sammenhengen. Dette bildet er rimelig likt for alle enheter, bortsett fra i NAV-kontorene hvor en noe større andel er usikker på om ledelsen har arbeidet for bedre samhandling med forvaltnings- og pensjonsenhetene. Dermed er det også litt færre som mener at ledelsen i stor eller noen grad har jobbet med akkurat dette.

Tabell 3.2.1 Har ledelsen i din enhet arbeidet aktivt for å få til god samhandling mellom NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter? Vurdering etter ansettelse i NAV-kontor, forvaltningsenhet eller pensjonsenhet. Prosent.

	Hvor jobber du?			Totalt
	NAV kontor	Forvaltningsenhet	Pensjonsenhet	
I stor grad	21,1%	27,5%	31,1%	25,3%
I noen grad	34,9%	42,5%	37,8%	39,3%
I liten grad	12,3%	13,8%	12,0%	13,1%
Usikker/vet ikke	31,7%	16,1%	19,1%	22,2%
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

p<0,05

Tabell 3.2.2 Har ledelsen i din enhet arbeidet aktivt for å få til god samhandling mellom NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter? Vurdering etter stilling som enhetsleder, avdelings-/seksjonsleder eller medarbeider. Prosent

	Hva er din stilling?			Totalt
	Enhetsleder	Avdelings-/seksjonsleder	Medarbeider	
I stor grad	59,0%	42,1%	23,5%	25,4%
I noen grad	35,9%	42,1%	39,3%	39,4%
I liten grad	1,3%	9,6%	13,7%	13,1%
Usikker/vet ikke	3,8%	6,1%	23,6%	22,1%
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

p<0,05

Vurderingene er imidlertid ikke likeens for alle internt i enhetene. I tabell 3.2.2 ser vi på forskjeller i vurderingen av ledelsens innsats for god samhandling etter stillingsnivå, og bildet viser tydelig at lederne i større grad oppfatter av ledelsen har jobbet med nettopp dette. Spesielt er dette tydelig blant enhetslederne hvor kun 1,3 % mener at ledelsen i liten grad har jobbet med samhandlingen, i motsetning til medarbeiderne hvor 23,6 % er av denne oppfatning. Dette kan tolkes i ulike retninger, som for eksempel at medarbeiderne ikke kjenner til alt hva lederne jobber med eller at lederne i større grad overdriver sin egen innsats på dette feltet.

Det som imidlertid er viktigere i denne sammenheng er å undersøke om de som opplever at ledelsen har jobbet for god samhandling, også oppfatter samhandlingen som bedre. Tabell 3.2.3 viser graden av korrelasjon mellom disse variablene. Tallet som er viktig å se på her, er den som kalles "Pearsons correlation" eller "Pearsons r". Denne angir hva slags type samvariasjon det er mellom variablene og hvor sterk denne er. Pearsons r er en standardisert koeffisient som varierer mellom -1 og +1 hvor en korrelasjon på 0 betyr at det ikke finnes korrelasjon mellom variablene, mens 1 betyr at det er en fullstendig samsvar mellom variablene. I samfunnsvitenskaplige undersøkelser betegnes en Pearsons r på opptil 0,20 som en svak korrelasjon, 0,30-0,40 som en relativ sterk korrelasjon og 0,50 og oppover som en meget sterk korrelasjon.

Tabell 3.2.3 Korrelasjon mellom ledelsens innsats for å få til bedre samhandling og vurdering av samhandling/saksflyt mellom egen enhet og de andre enhetene. Ansatte i NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter.

		Ledelsens innsats for å få til bedre samhandling.
NAV-kontor ansattes vurdering av samhandling/saksflyt med forvaltningsenheter.	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	,310** ,000 1290
NAV-kontor ansattes vurdering av samhandling/saksflyt med forvaltningsenheter.	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	,313** ,000 1270
Forvaltningsansattes vurdering av samhandling/saksflyt med NAV-kontor.	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	,271** ,000 1856
Forvaltningsansattes vurdering av samhandling/saksflyt med pensjonsenheter.	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	,160** ,000 1783
Pensjonsansattes vurdering av samhandling/saksflyt med NAV-kontor.	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	,227** ,000 240
Pensjonsansattes vurdering av samhandling/saksflyt med forvaltningsenheter.	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	,323** ,000 241

**P<0,01

Som vi da ser av tabell 3.2.3 er det en viss positiv korrelasjon mellom hvordan respondentene oppfatter ledelsens innsats for god samhandling, og kvaliteten på samhandling med de andre enhetene. Denne korrelasjonen er imidlertid beskjedne for forvaltningsenhetens oppfatning av samhandling med de andre enhetene, og den er også beskjedne når det gjelder pensjonsansattes vurdering av samhandling med NAV-kontorene. For NAV-kontorenes del er imidlertid denne korrelasjonen relativt sterk når det gjelder vurderingen av samhandling med både forvaltningsenheter og pensjonsenheter. Det gjelder også de pensjonsansattes vurdering av samhandling med forvaltningsenhetene.

3.3 Hindringer for god saksflyt og rask saksbehandling

Vår spørreundersøkelse inneholdt også spørsmål hva de NAV-ansatte opplever som de største hindringene for god samhandling og saksflyt. Tabell 3.3.1 viser svarprosenten på disse spørsmålene totalt og for hver enkelt enhet.

Tabell 3.3.1 I hvilken grad mener du følgende er en utfordring er en hindring for god saksflyt/rask saksbehandling på tvers av NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter? Hele utvalget og forskjeller mellom enhetene. Prosent.

		Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad
Vanskelig å få inn dokumentasjon fra andre utenfor NAV (bruker, helsetjenester, arbeidsgiver etc.)?	NAV-kontor	3,8%	25,1%	57,9%	13,2%
	Forvaltningsenhet	4,1%	27,1%	53,7%	15,1%
	Pensjonsenhet	6,8%	38,6%	44,1%	10,5%
	Totalt	4,2%	27,2%	54,6%	14,1%
p<0,05					
For mange enheter involvert i saksbehandlingen?	NAV-kontor	2,1%	13,4%	45,9%	38,5%
	Forvaltningsenhet	3,4%	23,4%	44,5%	28,6%
	Pensjonsenhet	1,8%	18,9%	41,2%	38,2%
	Totalt	2,8%	19,4%	44,8%	33,0%
p<0,05					
Dårlige IKT-systemer?	NAV-kontor	4,7%	20,4%	39,1%	35,8%
	Forvaltningsenhet	2,7%	11,7%	33,6%	52,0%
	Pensjonsenhet	2,6%	11,4%	41,2%	44,7%
	Totalt	3,4%	14,9%	36,2%	45,5%
p<0,05					
Uklart grensesnitt mellom enhetene?	NAV-kontor	5,1%	30,6%	49,9%	14,4%
	Forvaltningsenhet	4,3%	27,3%	53,9%	14,5%
	Pensjonsenhet	3,5%	18,3%	56,5%	21,7%
	Totalt	4,5%	27,9%	52,6%	15,0%
p<0,05					
Grensesnittet følges ikke opp i praksis?	NAV-kontor	5,0%	32,1%	50,2%	12,7%
	Forvaltningsenhet	2,5%	16,9%	52,9%	27,6%
	Pensjonsenhet	1,3%	23,1%	54,6%	21,0%
	Totalt	3,3%	22,9%	52,1%	21,7%

p<0,05

Et flertall av respondentene mener at alle disse faktorene (vanskeligheter med å få inn dokumentasjon, for mange involverte enheter, dårlige IKT-systemer, uklart grensesnitt og at grensesnittet ikke følges i praksis) i stor eller noen grad innebærer en hindring for god samhandling. Generelt er det imidlertid noen som peker seg ut i ekstra negativ retning. Dette gjelder først og fremst spørsmålet om dårligere IKT-systemer hvor over 80 % mener at dette er en hindring for god samhandling, for

mange involverte enheter hvor litt under 80 % mener at dette representerer en hindring og at grensesnittet ikke følges opp i praksis som litt over 70 % mener er en hindring.

Her er det en viss variasjon mellom enhetene. Ansatte i NAV-kontorene mener i litt mindre grad at dårlige IKT-systemer og at grensesnittet ikke følges opp i praksis er sentrale hindringer, mens ansatte i forvaltningsenhetene i litt større grad er opptatt av at grensesnittet ikke følges opp og i litt mindre grad mener at for mange enheter er involvert i saksbehandlingen. Pensjonsenhetene mener i litt større grad at grensesnittet er uklart og i mindre grad at det er vanskelig å få inn dokumentasjon fra andre utenfor NAV-systemet.

3.4 utfordringer i forhold til arbeidsdeling/grensesnitt

Som vi så mente de ansatte i alle enheter at uklart grensesnitt og at grensesnittet ikke følges opp i praksis er hindringer for god samhandling og saksflyt. I tabell 3.4.1 har vi sett på hvilke arbeidsområder hvor de ansatte totalt og i hver enhet mener at det er et behov for endret grensesnitt. Det er viktig å merke seg at respondentene i spørreundersøkelsen kunne krysse av for flere enn ett arbeidsområde, og at totalprosenten dermed blir høyere enn 100.

Som vi ser i tabell 3.4.1 nedenfor, er det oppgitt de fleste av respondentene at det er størst endringsbehov for uføretrygdområdet, og spesielt stor er andelen som oppgir dette i pensjonsenhetene hvor over 80 % krysset av for dette svaralternativet. Ellers er det sykepengene og arbeidsavklaringspengene der flest ansatte totalt sett oppgir et behov for endret arbeidsdeling, etterfulgt av enslige forsørgere, dagpenger, foreldrepenger og individstønad. I tillegg svarer hele 18 % at det er behov for endret arbeidsdeling på andre områder enn de som er valgt ut i vår spørreundersøkelse.

For de ansatte i NAV-kontorene er det nesten like viktig med endret arbeidsdeling når det gjelder arbeidsavklaringspengene og sykepengene som det er med uføretrygd. I tillegg skårer individstønad, enslige forsørgere og annet ganske høyt blant de NAV-kontoransatte. Ansatte i forvaltningsenheten mener også at det er et behov for endret arbeidsdeling når det gjelder arbeidsområdet sykepengene, enslige forsørgere og dagpenger, men det er få som ser behov for endret arbeidsdeling når det gjelder individstønad.

Tabell 3.4.1 Vurdering av behov for endret grensesnitt. NAV-kontor, forvaltningsenhet, pensjonsenhet og hele utvalget. Prosent. (Respondentene kan velge flere arbeidsområder hvor han/hun ser behov for endret arbeidsdeling).

Er det noen områder du ser behov for endret grensesnitt mellom NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter?	NAV-kontor	Forvaltnings-enhet	Pensjons-enhet	Totalt
Dagpenger	16,0%	10,3%	7,4%	12,30 %
Sykepenger	37,6%	29,5%	14,8%	31,50 %
Arbeidsavklaringspenger	42,4%	21,1%	16,7%	29,20 %
Uføretrygd	44,5%	37,3%	80,9%	43,50 %
Barnetrygd	8,3%	6,8%	4,3%	7,20 %
Barnebidrag	12,6%	8,3%	3,1%	9,60 %
Foreldrepenger	12,1%	12,7%	5,6%	11,90 %
Kontantstøtte	6,0%	4,4%	4,3%	5,00 %
Enslige forsørgere	17,0%	16,0%	6,2%	15,60 %
Individstønad	18,5%	5,1%	4,3%	10,30 %
Grunnstønad/hjelpestønad	8,2%	5,2%	4,9%	6,30 %
Bilstønad	10,6%	2,8%	,6%	5,50 %
Annet	18,9%	18,7%	14,2%	18,50 %
Totalt	252,7%	178,3%	167,3%	206,50 %

3.5 Lokalisering av utfordringer

Når det gjelder samhandling har vi til slutt spurt om hvor de NAV-ansatte mener at utfordringene er størst knyttet til lang saksbehandlings- eller saksforberedelsestid, liten kompetanse blant de ansatte og manglende personalressurser. Tabell 3.5.1 Oppsummerer svarene på disse spørsmålene. Hovedbildet er at respondentene mener at utfordringer knyttet til lang saksbehandlingstid ligger i forvaltningsenhetene, tett etterfulgt av NAV-kontorene. Ansatte i pensjonsenhetene mener også at utfordringene er store i egen enhet, og hele 25,6 % oppgir dette i motsetning til 15,8 % og 7,9 % i henholdsvis NAV-kontorene og forvaltningsenhetene.

Når det gjelder manglende kompetanse er et overveiende flertall av de ansatte i forvaltnings- og pensjonsenhetene enige om at denne utfordringen er størst i NAV-kontorene. De ansatte i NAV-kontorene mener dette i mindre grad selv – 42,6 % mener at dette er en utfordring i egen enhet – og hele 47 % av de NAV-kontoransatte mener at ingen av enhetene har utfordringer i forhold til lite kompetanse.

Når det gjelder spørsmålet om manglende personalressurser gir dette ikke noe konsistent bilde ettersom alle enheter har oppgitt seg selv som den enheten som i størst grad mangler personale. Nær sagt ingen av de ansatte i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene mener riktignok at pensjonsenhetene mangler personalressurser, og i tillegg er det viktig å merke seg at rundt 1/3 av de ansatte i forvaltnings- og pensjonsenhetene mener at personalressursene er knappest i NAV-kontorene.

Tabell 3.5.1 Lokalisering av utfordringer i NAV-systemet. NAV-kontor, forvaltningsenhet, pensjonsenhet og hele utvalget. Prosent.

Hvor utfordringene er størst i NAV-systemet knyttet til følgende problemstillinger:		Hvor jobber du?			Totalt
		NAV-kontor	Forvaltningsenhet	Pensjonsenhet	
Lang saksbehandlings-/saksforberedelsestid?	NAV-kontor	34,6 %	37,5 %	20,1 %	35,2 %
	Forvaltningsenhet	38,5 %	41,7 %	42,5 %	40,6 %
	Pensjonsenhet	15,8 %	7,9 %	25,6 %	12,1 %
	Ingen av stedene	11,1 %	12,8 %	11,9 %	12,1 %

p<0,05

Lite kompetanse blant de ansatte?	NAV-kontor	42,6 %	81,7 %	77,6 %	67,0 %
	Forvaltningsenhet	8,5 %	3,3 %	3,7 %	5,2 %
	Pensjonsenhet	2,0 %	0,5 %	3,7 %	1,3 %
	Ingen av stedene	46,9 %	14,5 %	15,1 %	26,5 %

p<0,05

Manglende personalressurser?	NAV-kontor	76,8 %	30,0 %	32,1 %	47,8 %
	Forvaltningsenhet	10,9 %	59,0 %	3,6 %	37,1 %
	Pensjonsenhet	1,6 %	0,9 %	59,7 %	5,2 %
	Ingen av stedene	10,7 %	10,1 %	4,5 %	9,9 %

p<0,05

3.6 Oppsummering om samhandling mellom enhetene

Som vi har sett i denne delen er de ansatte i både NAV-kontorene, forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene generelt noe mer fornøyde enn misfornøyde med samhandlingen med de andre enhetene. Det er imidlertid en svært stor gruppe blant ansatte i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene som mener at samhandlingen både fungerer bra og dårlig når de vurderer samhandlingen med hverandre. Også i pensjonsenheten er det en stor andel som mener at samhandlingen med NAV-kontorene og forvaltningsenheten varierer.

Generelt mener de fleste NAV-ansatte at ledelsen i sine enheter i noen eller stor grad har jobbet for å få til god samhandling med de andre enhetene, og ikke uventet rapporterer ledere mer om slik

innsats enn hva de ordinære medarbeiderne gjør. Det er en viss sammenheng mellom ledelsens innsats for å få til god samhandling med de andre enhetene, og vurderingen av hvor godt samhandlingen fungerer. Dette ser ut til å slå sterkest ut for NAV-kontorene og når det gjelder pensjonsenhetenes vurdering av samhandlingen med forvaltningsenhetene. I praksis betyr dette at ledelsens innsats kan ha noe å si for hvor godt samhandlingen fungerer – og spesielt når det gjelder NAV-kontorledernes innsats og hva lederne av pensjonsenhetene gjør i forhold til forvaltningsenhetene.

De fleste ansatte er i stor eller noen grad enige i at vanskeligheter med å få inn dokumentasjon, for mange involverte enheter, dårlige IKT-systemer, uklart grensesnitt og at grensesnittet ikke følges i praksis er til hindring for å få til god samhandling. Det er dårlige IKT-systemer, for mange involverte enheter og et grensesnitt som ikke følges opp i praksis som trekkes fram som spesielt store hindringer.

Når det gjelder arbeidsområder med behov for arbeidsdeling er det uføretrygd hvor endringsbehovet ser ut til å være størst. Spesielt nevnes dette blant de ansatte i pensjonsenhetene hvor over 80 % ønsker en annen arbeidsdeling på dette området. Det er ikke overraskende med tanke på at dette arbeidsområdet involverer alle de tre enhetene. Samtidig er dette i all hovedsak det eneste grensesnittet som pensjonsenheten har med de andre enhetene. Når det gjelder NAV-kontorene og forvaltningsenhetene en stor andel av de ansatte enige i at det er behov for arbeidsdeling på områdene sykepenger, arbeidsavklaringspenger og dagpenger. En del i NAV-kontorene ser også behov for endret arbeidsdeling når det gjelder enslige forsørgere og individstønad.

Når det gjelder lokalisering av noen av utfordringene viser vår spørreundersøkelse at de fleste mener at forvaltningsenheten, tett etterfulgt av NAV-kontorene, har størst problemer i forhold til saksbehandlings- og saksforberedelsestid. På den andre siden mener "alle", bortsett fra en stor andel av de NAV-kontoransatte selv, at det først og fremst er NAV-kontorene som sliter med lite kompetanse blant de ansatte. Det er også tydelig at alle enheter ønsker flere ansatte ettersom de oppgir seg selv som mest trengende i forhold til ekstra personalressurser. Det er imidlertid viktig å påpeke at også 1/3 av de ansatte i forvaltnings- og pensjonsenhetene mener at NAV-kontorene har størst utfordringer i forhold til manglende personalressurser.

4. Tiltro til organisasjonsmodellen og NAV-reformen

Til slutt i denne delen av rapporten skal vi se på hvilken tiltro de NAV-ansatte har til NAV-reformen og det organisatoriske grepet med å plassere vedtak og utbetaling i egne forvaltningsenheter og pensjonsoppgaver i egne pensjonsenheter. Som vi ser av tabell 4.1 nedenfor, er totalt sett nærmere 60 % helt eller delvis enige i at opprettelsen av forvaltnings- og pensjonsenhetene er fornuftig. Her er det imidlertid noen viktige forskjeller mellom enhetene. Ansatte i forvaltningsenheten mener i større grad at det er fornuftig å organisere NAV-systemet med forvaltningsenheter. Under halvparten av de ansatte i både NAV-kontorene og i pensjonsenhetene mener dette er fornuftig, og over 1/3 av er helt eller delvis uenige i at dette er en god idé.

De ansatte er generelt mindre uenige i at det er fornuftig å opprette egne pensjonsenheter, men her er omtrent ¼ av de ansatte i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene nøytrale til denne påstanden, noe som kan tyde på at de er usikre på hva de skal mene om akkurat dette. Ansatte i pensjons-

enheten er derimot i svært stor grad enige i at dette er en fornuftlig løsning, med rundt 80 % som svarer dette og kun 14 % som er uenige.

Tiltroen til NAV-reformen er også ganske høy blant de ansatte i alle enheter, og rundt 60 % er enige i at NAV-reformen vil gi et bedre tilbud til brukerne når reformprosessen er i havn. En minoritet på rundt 20 % er imidlertid uenige i dette. Forskjellen mellom enhetene er ikke signifikant når det gjelder denne påstanden.

Tabell 4.1 Enig eller uenig i følgende påstander om organiseringen av forvaltnings- og pensjonsenheter og tiltro til NAV-reformen. Hele utvalget og forskjeller mellom enhetene.

		Helt uenig	Delvis uenig	Verken uenig eller enig	Delvis enig	Helt enig
Fornuftig å organisere NAV med egne forvaltningsenheter spesialisert mot vedtak og utbetaling?	NAV-kontor	13,5%	22,8%	18,4%	29,0%	16,4%
	Forvaltningsenhet	8,9%	12,5%	10,1%	31,4%	37,1%
	Pensjonsenhet	13,2%	23,0%	17,4%	28,9%	17,4%
	Totalt	10,9%	17,1%	13,7%	30,3%	27,9%
p<0,05						
Fornuftig å organisere NAV med egne pensjonsenheter spesialisert om pensjonsoppgaver?	NAV-kontor	7,4%	12,0%	24,7%	29,9%	26,0%
	Forvaltningsenhet	7,1%	11,6%	25,5%	27,0%	28,8%
	Pensjonsenhet	6,0%	8,1%	6,0%	28,2%	51,7%
	Totalt	7,1%	11,5%	23,8%	28,2%	29,4%
p<0,05						
NAV-reformen vil gi brukerne et bedre tilbud når reformen er i havn?	NAV-kontor	8,8%	11,1%	21,6%	31,5%	27,0%
	Forvaltningsenhet	8,9%	14,2%	19,5%	28,5%	29,0%
	Pensjonsenhet	8,5%	15,3%	20,4%	30,6%	25,1%
	Totalt	8,8%	13,1%	20,3%	29,8%	28,0%
p>0,05						

5. Oppsummerende diskusjon

Som vi har sett i dette kapitlet er de NAV-ansatte generelt mer negativt enn positivt innstilte til resultatene av både opprettelsen av forvaltnings- og pensjonsenheten. Den viktige nyansen av dette bildet er at den NAV-enheten som omtales er mer positiv til egne resultater enn andre: Ansatte i forvaltningsenheten er litt mer positiv når det gjelder opprettelsen av forvaltningsenheten, og ansatte i pensjonsenheten er litt mer positiv når det gjelder resultatene av sin egen arbeidsplass. Unntaket her er påstanden om at opprettelsen av disse to enhetene har ført til økt rettsikkerhet/mer likebehandling for brukerne, hvor et gjennomsnitt av de ansatte i alle enheter er enige.

Det er dermed et paradoks at de NAV-ansatte er mer fornøyde enn misfornøyde med samhandlingen mellom enhetene, og at mange av dem synes at det er fornuftig å organisere NAV-systemet med egne forvaltnings- og pensjonsenheter, samtidig som de synes at resultatene av opprettelsen av disse enhetene har vært mer negative enn positive. Dette kan bety flere ting. En forklaring kan være at man har tiltro til at arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene, forvaltningsenhetene og pensjons-

enhetene kommer til å fungere bedre på et senere tidspunkt, f.eks etter utbedringer i blant annet IKT-systemer, antall enheter involvert i enkeltsaker, praktiseringen av grensesnittet og endringer i arbeidsdelingen når det gjelder uføretrygd, arbeidsavklaringspenger eller sykepenger, som de ansatte mener det er behov for.

En annen kan være at opprettelsen av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene ikke har klart å bøte på andre problemer i NAV-systemet som påvirker kvaliteten på løsninger for brukerne, servicen utad, tempoet i saksbehandlingen og tiden til veiledning og oppfølging av brukere. En slik forklaring lar seg ikke besvare direkte av dataene fra spørreundersøkelse, men en måte å undersøke dette på er å se om det er en sammenheng mellom opplevde belastninger internt i NAV-kontorene, forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene og i hvilken grad og hvordan man opplever resultatene av opprettelsen av forvaltnings- og pensjonsenhetene.

Respondenten ble stilt spørsmål om de opplevde høyt sykefravær, høy turnover, høy arbeidsbelastning og redusert kvalitet i oppgaveløsningen internt i enheten. Vi gjorde en korrelasjonsanalyse for å se om det er en sammenheng mellom antallet belastninger man oppgir og vurderinger av resultatene av opprettelsen av de ulike enhetene. Denne viste en viss, men svak, korrelasjon mellom antallet belastninger og hvordan ansatte i NAV-kontorene og pensjonsenheten opplever resultatene av forvaltningsenheten. Det vil si at flere interne belastninger til en viss grad øker sannsynligheten for at medarbeiderne også har en mer negativ vurdering av resultatene av forvaltningsenheten. Sammenhengen er litt sterkere blant medarbeiderne i forvaltningsenhetene. Korrelasjonen mellom antallet belastninger og negativ vurdering av resultater er i mindre grad til stede blant ansatte i NAV-kontorene og forvaltningsenheten når man spør om virkningene av opprettelsen pensjonsenheten. Den er imidlertid sterkere til stede blant ansatte i pensjonsenheten når man spør om opprettelsen av deres arbeidsplass har ført til positive resultater – desto flere belastninger man oppgir, desto mer uenig er man i påstandene om at pensjonsenheten har ført til positive resultater.

En klarere samvariasjon finner vi når vi ser på sammenhengen mellom antallet gevinster ansatte opplever internt i sin enhet, og vurderingene av resultatene av opprettelsen av forvaltnings- og pensjonsenhetene. I spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt om de opplever bedre samarbeid på tvers av gammel fagkulturer, god arbeidsflyt internt i enheten, mer helhetlig saksbehandling og om det er enklere å finne løsninger på saker/brukere samt ha oversikt over dem. For NAV-kontorenes del er det en moderat korrelasjon (mellom 0,2-0,4) mellom antallet gevinster og resultatvurderingene kun når det gjelder om forvaltningsenheten har medført sterkere rettsikkerhet og om det har blitt frigjort tid i lokalkontorene. Opplevelse av gevinster øker altså i noen grad sannsynligheten forskyver altså i noen grad vurderingen av disse resultatene i positiv retning.

Sammenhengen mellom antallet gevinster og vurderingen av resultater er sterkere for forvaltningsenhetene. Desto flere gevinster ansatte i forvaltningsenheten oppgir, desto større er sannsynligheten for at de også er enige i at forvaltningsenheten har positive konsekvenser både for brukerne og for NAV-systemet i sin helhet. Det samme gjelder for de ansatte i pensjonsenhetene: de opplever bedre forhold internt, vurderer konsekvensene av pensjonsenhetene mer positivt. Vi kan ikke ut fra denne samvariasjonen mellom forholdene internt og gevinster av organisasjonsmodellen som helhet si noe om hvilken retning sammenhengen går. Det kan være slik at når forholdene fungerer bedre internt i forvaltningsenheten, så fungerer også samhandling og saksflyt i hele systemet bedre (og gir gevinster), men det kan også være motsatt, at jo bedre den nye organisasjonsmodellen fungerer i

hele NAV-systemet (slik at medarbeiderne ser i større grad ser gevinster), jo bedre blir også forholdene internt i forvaltningsenheten.

De fylkesvise forskjellene som vi så tidligere, samt korrelasjonen mellom interne belastninger og spesielt gevinster på den ene siden, og vurderingene av resultater av forvaltningsenheter på den andre siden, kan tyde på at det er forskjeller i hvordan implementeringen av forvaltningsenhetene har fungert og at det å jobbe med organiseringen innad i enhetene og mellom dem, kan gjøre at medarbeiderne ser mindre negativt og mer positivt på resultatene.

Det store bildet viser imidlertid et paradoks. Det forteller at en god del av de NAV-ansatte, spesielt i forvaltningsenhetene selv, mener at det å organisere NAV-forvaltningen med egne forvaltningsenheter er fornuftig, mens det er færre som mener at organiseringen av forvaltningsenheter har ført til de positive resultatene som var ønsket.

Del III

Sentralisering av "ikke brukernære oppgaver" – konsekvenser for oppgaveløsningen i NAV

Tone Alm Andreassen, Arbeidsforskningsinstituttet

1. Innledning – NAV-reform, reformmål og organisasjonsomforming

1.1 Fra bredspektret førstelinje til sentralisert ytelsesforvaltning

NAV-reformen tildelte førstelinjen i NAV-forvaltningen et omfattende oppdrag. Stortingsproposisjonen om NAV-reformen (Nr 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning) sier at den skal arbeide for å få flere i arbeid og færre på stønader, ivareta tjenester til brukergrupper med ulike problemer og behov, eks. rusmisbrukere, mennesker med psykiske problemer og mennesker i alle aldre med funksjonshemninger. Den skal også ivareta oppgaver overfor pensjonister og innen familieområdet, og ivareta sosiale oppgaver, bl.a. bistå mennesker til å overvinne en vanskelig livssituasjon, motvirke fattigdom og bistå grupper til aktivitet og deltakelse. Den nye førstelinjetjenesten skal sørge for all nødvendig koordinering både innad i arbeids- og velferdsforvaltningen og mot andre relevante tjenester som brukeren har behov for. Den skal ha resultatansvar og vedtaksmyndighet for å kunne utløse de virkemidlene som er nødvendige for å møte den enkelte brukers situasjon.

Til forskjell fra de tidligere utredningene om samordning av trygdeetat, aetat og sosialtjenesten, som ønsket et skille mellom en pensjonsetat og en arbeidsetat, foreslår Stortingsproposisjonen ingen organisatorisk atskillelse av pensjons- og sykdomsrelaterte stønader fra de arbeidslivsrettede tjenestene og stønadene. Tvert imot vektlegger regjeringen en organisatorisk integrasjon ut fra tanken om at disse områdene henger tett sammen (Fossestøl, 2007).

I Stortingsproposisjonen antydes imidlertid også at oppgaver bør tas ut av NAV-kontorene slik at disse kan ha fokus på kjerneoppgaven – hjelp mot arbeid og hjelp til de som trenger sammensatt bistand. Oppgaveområdet proposisjonen sier at kan tas ut, er helserefusjonsområdet. I tillegg sier NAV-proposisjonen 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 skal komme 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. Stortingsproposisjonen understreker likevel at det ikke må skapes nye grensesnitt som gir nye koordineringsbehov og åpner for nye kasseball-situasjoner, men at brukerne raskt skal få avklart sine behov og få et samordnet tjenestetilbud, og få ett tilgjengelig kontaktsted lokalt for alle arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester.

Stortingsproposisjonen om NAV-reformen sier altså ikke noe konkret eller entydig om at det skal etableres forvaltnings- eller pensjonsenheter. De eneste oppgavene NAV-proposisjonen nevner spesifikt, er helsetjenesterefusjoner. Mer uspesifikt nevner NAV-proposisjonen 'oppgaver som ikke krever brukernærhet'.

NAV Interim, den midlertidige organisasjonen som skal forberede etableringen av den nye NAV-etaten, starter opp i august 2005 og fungerer fram til NAV-etaten etableres 1.7.2006. NAV Interim starter umiddelbart opp arbeidet med å forberede spesialenheter for oppgaver som ikke krever brukernærhet. Viktig ledd i forberedelsen av forvaltningsenhetene var de såkalte "Deltaprojektene", som skulle utrede gevinster ved ny organisering av arbeidet med ytelsesforvaltningen i NAV.

Høsten 2006 informeres Stortinget om planene for NAV-etatens utforming gjennom St.prp. nr. 1 (2006-2007). Her sies at formålet med etablering av slike spesialenheter er:

- Bedre kvalitet i vedtak og tjenesteyting som følge av kortere saksbehandlingstid, høyere kvalitet i vedtak/informasjon og likebehandling
- Å frigjøre personalressurser som kan nyttes til økt oppfølging og veiledning overfor brukere med omfattende bistandsbehov
- At NAV-kontoret kan konsentrere seg om veilednings- og oppfølgingstjenester som krever direkte møte med brukerne.

Tanken med etablering av forvaltningsenheter er altså at dette skal ha konsekvenser på to områder: For det første skal det *forbedre ytelsessaksbehandlingen* – den skal bli mer effektiv, få bedre kvalitet og øke likebehandlingen av søkerne. For det andre skal det *styrke det direkte arbeidet overfor brukerne* ved at ressurser kan flyttes fra ytelsesbehandling til veiledning og oppfølging, og ved at NAV-kontorene kan ha oppmerksomheten på å bistå brukerne i stedet for på saksbehandlingen. Mens NAV-reformen vedtas med en bredspektret førstelinje, startes det altså umiddelbart etterpå et arbeid for å etablere spesialenheter som flytter oppgaver ut av NAV-kontorene.

Etablering av forvaltningsenheter innebærer en ny organisasjonsstruktur, der de lokale NAV-kontorene og de sentraliserte forvaltningsenhetene arbeider med de samme oppgaveområdene, men med ulike ledd av oppgaveløsningen. Det er virkningene av den nye organisasjonsmodellen som står i fokus her.

1.2 Kultur versus struktur – perspektiver på omstillingsprosess og organisasjonsmodell

Planen om å organisere NAV med egne forvaltningsenheter, en organisasjonsmodell som altså ikke er eksplisitt uttrykt i hoveddokumentet om NAV-reformen, Stortingsproposisjon nr 46 (2004-2005), men som likevel igangsettes umiddelbart etter stortingsvedtaket, kan forstås ut fra flere teoretiske perspektiver (Christensen, 2011): a) som en rasjonell-instrumentell beslutning fattet ut fra grundig analyse og vurdering av ulike handlingsalternativer, og b) som et resultat av institusjonaliserte organisasjonskulturer, der innarbeidede organisatoriske løsninger og i dette tilfelle organisasjonsmodeller fra de tidligere etatene som ble NAV, videreføres inn i NAV og begrunner de organisatoriske valgene i NAV.

Et institusjonelt organisasjonsperspektiv vektlegger at menneskers (og organisasjoners) handlingsrasjonale må forstås i lys av den institusjonaliserte kontekst de handler innenfor (Powell & DiMaggio,

1991). Institusjonell organisasjonsteori representerer et alternativ til en modell av mennesket som rasjonell aktør. Den rasjonelle aktør handler for å forfølge sine interesser ut fra kalkulerede vurderinger av effekter (forventet konsekvens) av valg som er mulige å gjøre; March og Olsen beskriver dette som handlinger ut fra en "logic of consequences" (March & Olsen, 1997/1993). Modellen av mennesket i institusjonell teori er i stedet en modell av aktører (eller agenter) som handler ut fra det March og Olsen beskriver som en "logic of appropriateness", ut fra innarbeidede (institusjonaliserte) virkelighets- eller situasjonsforståelser eller praksiser som foreskriver hvilke handlinger eller beslutninger som er riktige, naturlige, gode eller normale på den ene siden, eller gale, unaturlige, feil eller ukloke på den andre siden. *"People act from understandings of the nature of things, from self-conceptions and conceptions of society, and from images of proper behaviour."* (March et al., 1997/1993:144).

En institusjonell organisasjonstilnærming fokuserer på hvordan kulturen i en organisasjon skaper hva som oppfattes som realiteter, og hvordan organisasjonsdeltakerne handler ut fra etablerte forståelser og fortolkningsmåter som ikke nødvendigvis tydeliggjøres, men uten videre tas for gitt fordi de er nedfelt som etablerte strukturer og praksiser i organisasjonen. Gjennom at de er blitt nedfelt, eller institusjonalisert, i strukturer og praksiser har de fått en egenverdi og en selvfølgelig legitimitet som ikke er knyttet til deres faktiske effekter på organisasjonens måloppnåelse.

Det som er institusjonalisert er ikke nødvendigvis fastlåst. Det videreføres og vedlikeholdes fordi det har bærere som utfører "institusjonelt arbeid" med å opprettholde eller omforme institusjonene (Lawrence & Suddaby, 2006), og det kan utsettes for impulser eller press som kan føre til endring i organisasjoners institusjonaliserte normer og forståelser (Dacin, Goodstein, & Scott, 2002). Når det innarbeidede selvfølgeliggjorte utfordres, er det ikke gitt at det endres, det kan i stedet gjøres bevisst og aktivt forsvares, kjempes for og videreføres. Institusjonalisert organisasjonsstruktur og organisasjonskultur kan tjene bestemte organisasjonsmedlemmers interesser og kan anvendes i strategier for å oppnå innflytelse og ressurser (Bjerregaard, Linneberg, & Luring, 2009).

Tyngden i det institusjonaliserte kan beskrives som "stiavhengighet" i en vid forstand av begrepet (Christensen, 2011), forstått som at de kontekster eller betingelser som preger formative perioder i en organisasjon, vil etablere uformelle, kulturelle normer som vil prege organisasjonen videre – opprinnelse former forløp, "roots" bestemmer "routes". Eller: Historien påvirker (Pierson, 2000). Slik kulturell stiavhengighet kan komme til uttrykk ved at det henvises til løsninger fra tidligere tider, eller ved en deterministisk argumentasjon om at bestemte løsninger er tvingende nødvendige eller helt naturlige (Christensen, 2011).

En strengere bestemmelse av "stiavhengighet" er at utviklingen (i en organisasjon eller region for den saks skyld) fortsetter i den retning den har startet opp fordi kostnadene ved å reversere utviklingen er høye; de relative fordelene ved å fortsette er høyere sammenlignet med andre mulige alternativer (Pierson, 2000). Det dreier seg om en prosess av "increasing returns" der et hvert steg langs en bestemt "sti" produserer konsekvenser som gjør denne stien mer attraktiv i neste runde; sekvens er avgjørende, første trekk kan ha element av tilfeldigheter, men har likevel betydelige konsekvenser for de senere, f.eks kan høye oppstartkostnader ved nye organisasjoner øker sannsynligheten for at de etablerte videreføres, framfor at disse nedlegges og nye kommer til. Denne forståelsen av stiavhengighet peker mot betydningen av organisasjonsstruktur og at strukturelle valg har betydning for hvilke (senere) valg og handlinger som framtrer som rasjonelle.

En organisasjonsmodell med en arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter og pensjonsenheter representerer også en ny organisasjonsstruktur – en form for horisontal spesialisering der NAV-kontorene og forvaltningsenhetene ut fra organisasjonsstrukturen er likestilte enheter som har hver sine oppgaver i saksbehandlingsprosessen. Organisatorisk design (organisasjonsstruktur) forventes å påvirke informasjonsutveksling, koordinering og konfliktløsning i en organisasjon (Egeberg, 2003). Horisontal spesialisering forventes å påvirke ved at organisatoriske grenser begrenser informasjonsflyten på tvers av grensene; oppsplitting flytter koordineringen, og konfliktene, oppover i organisasjonene, slik at de blir eksternalisert i forhold til de enkelte adskilte enhetene; i motsatt retning vil sammenkobling (fusjoner) flytte koordineringen nedover og flytte konfliktene inn i de fusjonerte organisasjonene (Egeberg, 2003).

1.3 Problemstillingene i analysen

Med etablering av forvaltningsenheter, ja for den saks skyld med etablering av NAV generelt, står vi altså overfor en situasjon der gjøres valg om omforming av organisasjonsstruktur, men der enhetene i den nye organisasjonsstrukturen bemannes av medarbeidere fra de tidligere etatene som antas å ha med sin inn i de nye enhetene sin innarbeidede organisasjonskultur. Det gjelder på alle nivå i NAV, direktoratet, fylkeskontoret, forvaltningsenhetene og NAV-kontorene. Sentrale spørsmål i denne drøftingen er:

- Hva skjedde i omstillingsprosessen? Hvilke konsekvenser førte omorganiseringen med seg? Hvilke konsekvenser hadde den for bistanden til brukerne?
- Hva betyr organisasjonsmodellen for saksflyt og samhandling i ytelsessakene? Hva gjør omorganiseringen med førstelinjens rolle?
- Hva slags organisasjonsdynamikk er i spill i omstillingsprosessen og i de nye organisatoriske enhetene, og i hvor stor grad kan slik dynamikk forstås som resultat av organisasjonskultur eller organisasjonsstruktur?
- Hva slags betydning har den nye organisasjonsmodellen og arbeidsdelingen for de oppgavene som var formålet med NAV-reformen – å gi bedre bistand for å få flere i arbeid og færre på stønad, og å gjøre forholdene enklere for brukerne og mer tilpasset brukernes behov – som også er de formålene som begrunner etablering av forvaltningsenheter?
- Hvilke former for organisasjonsdynamikk kan forventes å ha sammenheng med omstillingsprosessen og hva kan forventes å være varige resultater av organisasjonsmodellen og arbeidsdelingen?

Denne delen av rapporten har tre hoveddeler. I den første delen beskrives prosessen med etablering, utvikling og resultater av forvaltningsenhetene slik den kommer fram i intervjuene med fylkesdirektørene. Hensikten her er å få fram hvordan modellen med organisering av ytelsesforvaltningen via egne forvaltningsenheter fungerer sett fra fylkesdirektørens ståsted, men også å supplere og utfylle de bildene fylkesdirektøren tegner med erfaringer fra medarbeiderne i de tre caseforvaltningsenhetene vi har besøkt.

Den andre delen analyserer betydningen av den nye organisasjonsmodellen for ytelsesforvaltningen når det gjelder arbeidsdeling og saksflyt mellom forvaltningsenhetene og NAV-kontorene og ser på konsekvensene av delingen av ytelsesoppgavene på ulike organisatoriske enheter med ansvar for hver sine arbeidsoperasjoner. Jeg viser hvilke utfordringer arbeidsdelingen har medført i forvaltningsenhetene etablerings- og oppbyggingsfase og drøfter hvorvidt disse utfordringene kan

betraktes som omstillingsproblemer, som dermed er forbigående, eller om de er mer grunnleggende trekk ved de valgte organisasjonsmodellene. Også dette kapitlet bygger først og fremst på intervjuene med fylkesdirektørene, men her er ikke hensikten primært å få fram hvordan fylkesdirektørene ser på arbeidsdelingen, men å løfte fram de organisatoriske trekkene som deres beskrivelser forteller om. Også her blir fylkesdirektørens beskrivelser utfylt av medarbeiderne fra de tre caseforvaltningsenhetene.

I den siste delen av denne analysen drøftes konsekvenser av organisasjonsmodellen for ytelsesforvaltningen for NAV-kontorenes oppgaver og NAV-reformens mål om mer helhetlig bistand og oppfølging slik at flere skal kunne delta i arbeidslivet. Her presenteres først planleggingsgrunnlaget for opprettelse av forvaltningsenheter – Deltaprojektene utredning av gevinster ved ny organisering av ytelsesforvaltningen. Så drøftes resultatene i forhold til de to målene ved etablering av forvaltningsenhetene som dreier seg om NAV-kontorene, nemlig at forvaltningsenhetene skulle frigjøre ressurser til NAV-kontorenes veilednings- og oppfølgingsarbeid og at de skulle gjøre det mulig for NAV-kontorene å ha fokus på disse oppgavene og arbeidet direkte overfor brukerne, i stedet for på ytelsesforvaltningen. Dette kapitlet bygger på de dataene som er presentert i de to foregående kapitlene.

Datainnsamlingen til denne undersøkelsen av forvaltningsenhetene er gjennomført sommeren og høsten 2010. Forvaltningsenhetene har vært i virksomhet i en tidsperiode på omlag to og et halvt år. Det betyr at det ikke er rimelig å forvente at alle ønskede resultater er oppnådd. Samtidig er tidsperioden så vidt langt at vi kan anta at de viktigste omstillingsutfordringene er tilbakelagt, og at den nye organisasjonsmodellen er i ferd med å sette seg. Potensialet for resultater bør begynne å framtre.

2. Etablering av forvaltningsenheter – krevende prosess, riktig beslutning, resultater kommer

2.1 Etableringsprosessene i fylkene

Fylkene skulle etablert og bemanne forvaltningsenhetene parallelt med den skrittvis etableringen av NAV-kontorene. Noen fylker startet tidlig, og etablerte forvaltningsenhet allerede høsten 2007, men for de fleste fylkene ble forvaltningsenhetene etablert første kvartal 2008. Pilotfylket forteller om planlegging allerede fra august 2006, om første miljø på plass i april 2007 og oppstart som pilot fra november samme år. Fylkene gjorde litt ulike valg når det gjaldt over hvor lang tid etableringsprosessen skulle strekke seg. Noen forteller om raske prosesser, andre om lengre innfasing over mange måneder. Flere, både blant de som valgte korte og lengre innfasingsprosesser, sier at lengre faser og mer tid til forberedelse var fornuftig.

Fylker som startet tidligere, måtte gjøre vurderinger av hvordan arbeidsdelingen (grensesnittet) mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet skulle være. Et nasjonalt grensesnitt kom senere, i mars 2008. Flere av de som startet før det nasjonale grensesnittet forteller imidlertid at det grensesnittet de selv hadde utarbeidet, i hovedsak lå tett opp til det som ble den nasjonale standarden, men at noen justeringer måtte gjøres.

Fylkesdirektørene måtte også vurdere både hvor stor bemanningen på forvaltningsenhetene skulle være, og dette måtte de se i lys av hvor mye stillingsressurser som dermed ble trukket ut av NAV-

kontorene. De måtte vurdere hvilke medarbeidere som skulle flyttes fra lokalnivået til forvaltningsenhetene.

Bemanningsnivået

Når det gjelder bemanningsnivået gjorde fylkene litt ulike vurderinger. Flere fylkesdirektører henviser til "Deltaanslaget" og "beregninger" fra direktoratet i sine vurderinger, sier at grunnlagsmaterialet var noe mangelfullt så det var usikkert hvilket nivå fylket skulle legge seg på, og forteller at de har gjort egne vurderinger. Noen la seg høyt, andre lavt. Mange måtte bemanne opp, også av de som la seg høyt. Eksempler er bemanningsøkning på nærmere 40% i et fylke, 30% i et annet. Noen som la seg høyt mener de nå kan bemanne ned.

En fylkesdirektør forteller at de allerede fra starten la inn mer ressurser enn det forvaltningsenheten var dimensjonert med, men likevel under Deltaanslaget for å vektlegge at ressurser skulle bli igjen i NAV-kontorene. Fylket har senere måttet øke ressursene i forvaltningsenheten flere ganger. En fylkesdirektør sier at de brukte beregningene, men tok et høyere uttak for å være sikker på at ytelsesproduksjonen ville bli tilstrekkelig. Tanken var at også NAV-kontorene er tjent med at saksbehandlingstidene er lave slik at brukere ikke bruker for mye tid på å tenke på hvorfor pengene ikke kommer. En fylkesdirektør forteller at de ikke tenkte som en del andre fylker som ville ta ut effektiviseringsgevinster med en gang; i stedet la fylket seg høyt og fikk en forholdsvis stor forvaltningsenhet, og planla å ta ut effektiviseringsgevinst når forvaltningen fungerte. En fylkesdirektør forteller at eget fylke var av de som la seg på lavest bemanning i forvaltningsenheten, ut fra en filosofi om at det er vanskelig å ta *ned* en bemanning, og derfor bedre å starte lavt og bemanne opp; det gir plusseffekt også av mindre økninger, mener fylkesdirektøren.

Flere fylkesdirektører peker på at mens det var gjort beregninger av bemanningsbehov i forvaltningsenhetene, var det ikke gjort noen grundig vurdering av ressursbehovene til tjenestene i NAV-kontorene. Fylkesdirektørene mener man må ta inn over seg at det er oppgaver som NAV-kontorene skal gjøre, som ikke var tilstrekkelig ivaretatt i de tidligere etatene. Det antallet oppfølgingsamtaler som lovverket forutsatte, ble aldri gjennomført, for det var det ikke ressurser til. Men fordi det aldri ble sagt at oppgavene ikke ble gjort, var det ikke kjent av de politiske myndighetene. Konsekvensen for NAV-kontor i dag er at premissene for ressursberegningen som ble foretatt, ikke er holdbare.

Innbemanning og valgmuligheter for medarbeiderne

Forvaltningsenhetene er delvis bygget på tidligere enheter på fylkesnivået i aetat og trygdeetaten, av aetats forvaltningsenhet, og fagavdelingen i fylkestyngdekontoret, men hovedsakelig på medarbeidere fra de tidligere lokale trygdekontorene. Det ble gjennomført prosesser i alle fylkene hvor medarbeiderne fikk ønske om de ville jobbe i NAV-kontor eller forvaltningsenhet. Medarbeiderne ble oppfordret til å tenke igjennom sine egenskaper, interesser og kompetanse og om disse ville passe i forvaltningsenhet eller i NAV-kontor. Litt forenklet skissert var valget de ble stillet overfor, om de likte å jobbe med brukere eller med saker, med mennesker eller med papirer. Beskrivelsen til fylkesdirektøren gjengitt under, er en typisk illustrasjon av hvordan fylkesdirektørene beskriver innbemanningsprosessen.

Fylkesdirektøren forteller om en omfattende prosess hvor den enkelte leder ute hadde dialog med sine ansatte, sendte en anbefaling til fylkeskontoret der hver enkelts ønsker ble presentert og om det var enighet om hva vedkommende egnest seg best for, og så foretok fylket en fordeling, basert både på kompetanse og ønsker. Fylkesdirektøren sier man forsøkte å innfri de ansattes ønsker, alle hadde

fått ønske tre enheter i prioritert rekkefølge. Deretter hadde lederne i forvaltningsenheten samtaler med de som skulle overføres til forvaltning og foretok innbemannning i forhold til avdelinger og oppgaver. Fylkesdirektøren sier at det de la vekt på, var først og fremst hvilke medarbeidere som egnet til å jobbe på en NAV-kontor fordi det var der den største rolleendringen ville komme – der må alle ha brukerkontakt. Hvis en medarbeider ikke ønsket brukerkontakt, så ville det både være unfair mot medarbeideren, men ikke minst mot brukerne, å la vedkommende bli igjen i NAV lokal. Tilsvarende la fylket mindre vekt på hvilken ytelse en medarbeider hadde kompetanse i, enn på om medarbeiderne ønsket og hadde legning for å jobbe i forvaltning. Begrunnelsen var at en del ytelser i folketrygden er ganske beslektet slik at nye oppgaver kunne læres gjennom kompetanseoverføring og internopplæring. Fylkesdirektøren forteller at en del av de som ble overført, kom fra ganske små NAV-kontor, hadde lang fartstid og bred kompetanse. Så de som trengte opplæring, var først og fremst ansatte som kom fra store NAV-kontor, hvor man i større grad hadde hatt personell nok til å ha en egen sykepengeavdeling, en egen rehabiliteringsavdeling, og så videre. Breddekompetansen i de små NAV-kontorene, gjorde at mange som kom derfra, var mulig å innplassere flere steder, fordi de hadde en generalistrolle i bunnen.

Fra et fylke fortelles at det ikke var tilstrekkelig med de som ønsket seg til forvaltningsenheten, men at man måtte benytte regelen med at ansatte har plikt, ikke bare rett, til å følge stillingen sin når mer enn 50% av oppgavene forsvinner. Fylkesdirektøren mener motstanden mot overføring til forvaltningsenheten ikke først og fremst skyldes mye lengre reisevei, men sperrer for å flytte, redsel for nye kolleger, og angst for å bryte opp.

Bildet av en prosess med samtaler med alle ansatte og stor grad av valgfrihet om NAV-kontor eller forvaltningsenhet tegnes også av ansatte i forvaltningsenhetene, men det kommer også fram at det var medarbeidere som ikke fikk oppfylt sine ønsker, og i stedet ble innplassert i forvaltningsenheten.

Ny arbeidsorganisasjon og arbeidsmetodikk

Etablering av forvaltningsenhetene, i likhet med for NAV-kontorene, var å bygge nye arbeidsorganisasjoner. Ledere skulle ansettes, organisasjonen struktureres og medarbeidere innplasseres. Medarbeiderne skulle bli kjent med nye kolleger og ledere.

Fylkesdirektørene snakker om å etablere et helt nytt forvaltningsmiljø med ny metodikk. Likevel forteller mange fylkesdirektør at forvaltningsenhetene var operative etter relativt kort tid. Produksjonen var i gang, men det var mye som gjensto. Det slo ut på saksbehandlingstider og restanser. Beskrivelsen fra fylkesdirektøren nedenfor virker betegnende for situasjonen etter oppstarten i mange fylker, selv om man valgte litt ulik innfasing.

Fylkesdirektøren forteller at forvaltningsenhet var oppe å gå fra dag en, da hadde man riktignok utsatt åpningen en måned for å sikre at grensesnittet var implementert godt nok, men likevel fikk man det bare så vidt til å fungere. Strukturen var ikke god nok, det var ikke ledere nok til å håndtere en så krevende organisasjon. Det ble mye famling og en slitsom tid for de som sto midt oppe i det. Hele det første året var ganske krevende, sier fylkesdirektøren.

2.2 Restanseøkning og restansenedbygging

Restanseøkning – det umiddelbare resultatet av forvaltningsenhetene

De umiddelbare konsekvensene av etableringen av forvaltningsenheter var det motsatte av intensjonene. Saksbehandlingstidene økte og det gjorde også bunkene med ubehandlede saker. Antallet ubehandlede saker om rehabiliteringspenger ble nesten doblet fra desember 2006 til desember 2008 – fra ca 6000 til over 10.000; antallet ubehandlede sykepengesaker ble mer enn doblet i samme tidsrom, fra vel 8000 til nesten 19.000; og antallet ubehandlede uføresaker økte fra vel 18.000 til nærmere 27.000. Dette ble dokumentert i Stortingsproposisjonen om NAV-reformen som kom våren 2009 (St.prp. nr. 51 (2008-2009) Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten). Dette skjedde parallelt med at finanskrisen skapte økende arbeidsledighet. Antall helt ledige som oppsøkte NAV-kontor for å få dagpenger økte fra vel 42.000 til 67.000 fra september 2008 til februar 2009, i følge den samme stortingsproposisjonen.

Med økningen i antallet ubehandlede saker, økte antallet brukerhenvendelser til NAV-kontorene. Saksbehandlingen knyttet til ytelsesakene tok ressurser, tid og oppmerksomhet vekk fra oppfølgingsoppgavene (Alm Andreassen og Fossetøl 2009, 2011).

For å bøte på problemene ble NAVs driftsbudsjett i forbindelse med Stortingets behandling av St.prp. nr 51 (2008-2009) i april 2009 styrket med 710 millioner kr i hvorav 80 millioner til tiltak for å sikre sikker IKT-drift. Disse midlene ble blant annet brukt til stillingsøkning i forvaltningsenhetene og til "nasjonale restanseteam" som gjorde saksbehandling for forvaltningsenhetene for å redusere antallet ubehandlede saker. De nasjonale restanseteamene produserte om lag 30.000 saker i 2009.

Data framlagt i Delrapport 1 fra Ekspertgruppa som vurderte oppgave- og ansvarsdelingen i NAV viser at restansene økte gradvis fra våren 2007 til våren 2009, deretter har restansene gått ned. Den samme utviklingen preger også antallet saker med saksbehandlingstid over "ytte grense" (den normen Arbeids- og velferdsdirektoratet har satt for maksimal saksbehandlingstid), men her skjer det økning helt fram til desember 2009, med en nedgang i januar og februar 2010. Etaten hadde nær 15000 flere saker over ytte grense i februar 2010 sammenlignet med desember 2006.

For fylkeslinjen (NAV-kontor og forvaltningsenheter) var restansene i desember 2009 31 prosent lavere enn i desember 2008, noe som tilsvarer en nedgang på om lag 60.000 saker. Fra mai til desember 2009 bygget fylkeslinjen ned restanser hver eneste måned. Også dette i følge Ekspertgruppas rapport, som videre viser: Ved utgangen av året 2009 var antall restanser på 110.000 saker, som er om lag 2000 saker over nivået fra desember 2006. 11 av 19 fylker klarte å nå målkravet stilt fra direktoratet når det gjaldt nedbygging av restansene. Våren 2010 meldte Arbeids- og velferdsdirektoratet på sine nettsider at restansene i hovedsak igjen var nede på nivået fra inngangen til NAV-reformen i 2006.

Kort oppsummert antyder dette bildet at i gjennomføringen av NAV-reformen, og særlig med etablering av forvaltningsenheter, økte saksbehandlingstiden og antallet ubehandlede saker, men, stor oppmerksomhet og innsats, nye midlertidige stillinger finansiert gjennom ekstravilgninger nærmer etaten seg nivåene fra før NAV-reformen startet opp og forvaltningsenhetene ble etablert.

Fylkesdirektørenes forklaringer på restanseøkningen

Etablering av forvaltningsenheter førte til økning i saksbehandlingstider og restanser, det forteller også alle fylkesdirektørene. Situasjonen rammet ikke bare brukere som ventet på vedtak og utbetaling av trygdeytelser, men også kommunenes utgifter til sosialhjelp i påvente av statlige ytelser og refusjon av disse, og refusjoner til arbeidsgivere for sykepengeutbetalinger.

Årsakene lå både i forvaltningsenhetene og i NAV-kontorene, det sier fylkesdirektørene, som sitter med oversikter over hvordan restansene fordeler seg på henholdsvis NAV-kontor og forvaltningsenhet. Fylkesdirektørene peker på en rekke grunner til restanseøkningen.⁷

- Produksjonen (system for saksflyten) i forvaltningsenhetene måtte innarbeides.
- Det var behov for kompetanseoverføring mellom medarbeidere og opplæring av nye. Mange hadde skiftet arbeidsfelt.
- Grensesnittene (arbeidsdelingen mellom lokalkontor og forvaltningsenhet) måtte læres og innarbeides, både i forvaltningsenhetene og NAV-kontorene
- NAV-kontorene måtte lære hvilke dokumenter som skulle følge sakene over til forvaltning
- NAV-lederne kunne ikke nok om regelverket til å sjekke at medarbeiderne gjorde rett
- IKT-systemene var ikke tilpasset den nye måten å jobbe på. Mye arbeid ble gjort manuelt. Det sviktet i registreringer inn og ut.
- IKT-systemet ga ikke mulighet til å ha oversikt over hvor sakene til en hver tid befant seg hen. Man mistet oversikten.
- Saker forsvant i postgangen mellom enhetene.
- Parallelt med produksjonen tok kurs og opplæring ukeverk for den enkelte, og årsverk for NAV-organisasjonen
- NAV overtok oppgaver og problemer som var neglisjert i gamle trygdeetat, mange gamle saker som lå ubehandlet (og dels uregistrert) og for dårlig arkivert.

En fylkesdirektør peker på at det rett og slett ikke var mulig å gjennomføre en så stor omstilling, med flytting og opplæring i hele organisasjonen, uten ekstra ressurstilførsel, det måtte føre til dropp i saksbehandlingen. En annen fylkesdirektør mener at det var risikofylt å starte forvaltningsenhetene uten ferdig utarbeidede systemer og nye arbeidsmetoder slik at man måtte utvikle disse lokalt i hvert enkelt fylke. En tredje sier at både i forvaltningsenheten og i NAV-kontorene opplevde man å ha for lite ressurser, så etableringen var en krevende tid med frustrasjon og slitenhet hos ansatte og oppgitte brukere. En fylkesdirektør forteller at både NAV-kontor og forvaltningsenhet følte de fikk for lite ressurser. Fylket la seg på det laveste anslaget fra Deltaprosessen, og opplevde etter hvert at det var i snaueste laget for forvaltningsenheten. Samtidig hadde NAV-kontoret mistet mye verdifull kompetanse og følte at de hadde for lite ressurser. Fylkesdirektøren sier at det åpenbart var for lite ressurser, men at nasjonale restansenedbyggingsmidler hjalp.

Produksjonsstyring og restansenedbygging

I alle fylkene forteller fylkesdirektørene at de har jobbet tett med forvaltningsenhetene for å få ned restansene og saksbehandlingstidene. Viktige grep har vært:

⁷ I neste kapittel gis en fylldigere gjennomgang av disse faktorene.

- Tett oppfølging fra fylkesdirektørens side, faste og hyppige møter med ledelsen i forvaltningsenhetene med gjennomgang av resultater og tiltak for å oppnå forbedringer
- Produksjonsstyring i forvaltningsenhetene, med produksjonsregistrering og tydelige forventninger til den enkelte medarbeiderne om volum på saksproduksjonen
- Nye prosedyrer for saksbehandlingen i forvaltningsenhetene
- Nasjonale restanseteam og Stortingets ekstrabevilgning som har vært brukt til ekstra personalressurser i forvaltningsenhetene.

Flere framhever nyttet av direktoratets Beste Intern Praksis-prosjekt (BIP) som har bidratt til å utvikle bedre arbeidsformer innenfor mange av ytelsesområdene. Når det gjelder produksjonsstyringen forteller flere om ulik arbeidsbyrde og variasjon i tidligere erfaringer med produksjonspress fra de gamle trygdekontorene, om uforklarlige individuelle forskjeller i produksjonskapasitet og om motvilje i organisasjonen mot å sette individuelle produksjonsmål for den enkelte medarbeider slik ledelsen i forvaltningsenhetene har ønsket. Det fortelles om innsats fra direktoratet med å kartlegge og etablere normer for produktivitet pr medarbeider – hvor mange saker løser en ukentlig saksbehandlerressurs – slik at arbeidet kan planlegges ut fra hva man kan forvente at et ukeverk produserer.

Nye prosedyrer dreier seg om at det skal være tilstrekkelig ”å ta i saken en gang”, unngå dobbeltarbeid og interne køer. Det dreier seg om f.eks å sjekke med en gang en sak er kommet inn, om den mangler dokumentasjon, og så etterspørre dette, i stedet for at utilstrekkelig dokumentasjon blir oppdaget først når saken er kommet så langt fram i køen at den skal behandles, og resultatet i stedet blir at saken blir liggende i ny ventekø i påvente av at dokumentasjonen kommer inn. Eller det dreier seg om å håndtere samtidig de to sakene som oppstår i NAV-systemet ved en sykemelding der arbeidsgiver utbetaler sykepenger og får refusjon fra NAV, i stedet for at saksbehandlingen for den enkelte og saken for arbeidsgiveren behandles hver for seg. Nye prosedyrer er også å ikke fordele sakene til medarbeiderne i forvaltningsenhetene etter et fødselsdatoprinsipp som ble brukt i tidligere trygdeetat, nemlig at hver medarbeider hadde ansvar for bestemte datoer i måneden, men i stedet innføre at enhver medarbeider skulle ”ta fra samme bunke” og starte med sakene som hadde ventet lengst.⁸ Dette er en ny prosedyre som direktoratet instruerte forvaltningsenhetene om å ta i bruk.

Ledere i case-forvaltningsenhetene uttrykker mer blandede erfaringer med nasjonale restanseteam, sier at det signaliserer manglende tiltro til forvaltningsenhetene og at det er belastning for forvaltningsenheten å forberede saker restanseteamet for et nasjonalt restanseteam som egentlig ikke har tilstrekkelig saksbehandlingskompetanse. Restanseteamet ønsker å ha saker som er 100% klare til behandling, våre medarbeidere sjekker og klargjør, restanseteamet får gode resultater, men vi sitter igjen med de tunge sakene, forteller lederne. Det er ekstremt vanskelig å motivere ansatte i en produksjonsenhet, når hovedoppgaven er produksjon og enheten har ansatte med høy fagkompetanse som i stedet blir sekretærer for et annet team (restanseteamet).

⁸ Beskrivelsen av denne oppgavestyningen er hentet fra medarbeiderne i caseforvaltningsenhetene.

2.3 Grensesnitt, avgrensning og framvekst av en vi-de kultur

Med forvaltningsenhetene ble det etablert en arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter – et grensesnitt som sa hva som var henholdsvis NAV-kontorenes og forvaltningsenhetenes oppgaver i ytelsessaksbehandlingen. Den nye arbeidsdelingen skulle innarbeides, og det var uklarheter og uenigheter om hvem som skulle gjøre hva, og ikke minst om det som grensesnittet sa at skulle gjøres, faktisk ble gjort.

Utvikling av en vi-de kultur

Flere fylkesdirektører forteller om utvikling av en vi-de kultur mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter, om overvåkning av hverandre og lite fleksibilitet. Fylkesdirektørene forteller videre om innsats for å forhindre dette, om relasjonsbygging og arbeid for å få til samarbeid mellom enhetene.

En fylkesdirektør sier at faren for at det utvikler seg en vi- og de-kultur og en vi- og de-holdning har vært der hele veien. Det kan kalles uenighet om grensesnittene, men fylkesdirektøren tror det handler like mye om en reaksjon fordi at man opplever at man har et stort arbeidspress, at man opplever å ikke helt mestre oppgavene.

En fylkesdirektør mener at tendensene til utvikling av en vi-de kultur skjedde allerede gjennom måten forvaltningsenheter og NAV-kontor ble etablert på. Det ble i for liten grad jobbet med å utvikle en felles NAV-identitet, å få organisasjonen til å snu seg fra en sterk identitet til tidligere trygdeetat hos noen og en sterk identitet til tidligere Aetat hos andre, og over til en felles forståelse hva NAV står for av verdier og hovedmål. I stedet har det blitt slik at verdiene fra gamle trygdeetat og forvaltningsenheten i tidligere aetat er konvertert til å rendyrke forvaltning, uten at disse i tilstrekkelig grad har sett seg som en del av NAV-reformen. Fylkesdirektøren mener at det forhold at det var to adskilte etableringsprosjekter, en prosess for etablering av forvaltningsenhetene og en for etablering av NAV-kontorene, og det i tillegg var usikkerhet om hvilken linje forvaltningsenhetene skulle tilhøre, bidro til å skape en avstand. Allerede i etableringsprosessen burde det i større grad vært samlinger for lederne i forvaltningsenhetene sammen med ledere fra NAV-kontorene slik at man kunne fått en mer integrert kultur, mener fylkesdirektøren. I stedet har enhetene i for stor grad utviklet seg fra hverandre.

Tiltak for bedre kommunikasjon og kompetanse

Fylkene igangsatte flere tiltak for å bedre kommunikasjonen og kompetansen, og å bygge gode relasjoner mellom NAV-kontor og forvaltningsenhetene. Dette dreide seg om avviksregistrering, kompetanseoverføring, saksbehandlingsverksteder, temaer på ledersamlinger.

Avviksregistrering har bestått i at forvaltningsenhetene skulle registrere hver gang de mente at NAV-kontorene ikke hadde overholdt grensesnittet, og NAV-kontorene skulle registrere når forvaltningsenhetene ikke gjorde det.

En fylkesdirektør sammenligner dette med en type avviksregistrering som det regionale Klage- og ankeenheden har drevet i flere år, og sier at hensikten ikke har vært å gi noen "rapp over fingrene", men å få til gode læringsarenaer. Forvaltningsenheten skal tenke: Her er det et kontor som sliter, hva kan vi gjøre for å tette igjen hullene? Skal vi tilby hospitering, eller skal vi komme ut i kontoret og hjelpe de litt med dette? Så dette er positivt ment, sier fylkesdirektøren, som ikke tror det er noen som føler det som en form for avstraffelse. En fylkesdirektør forteller at når leder for forvaltningsenheten kan fortelle ledergruppa om lokalkontor som, ut fra sakene som blir sendt inn til forvalt-

ningsenheten, har for dårlig kompetanse, da kan en medarbeider fra forvaltningsenheten sendes ut til kontoret for å bistå. Selv om forvaltningsenhetens hovedoppgave er å behandle og fatte vedtak i saker, så ønsker fylket å bruke medarbeiderne der som ressurspersoner for ansatte på NAV-kontorene, som veiledere i enkeltsaker og på regelverk, og å bruke dem som instruktører eller medinstruktører i kurs og skoling. Fylkesdirektøren tror man ville tjent på å utnytte enda mer at medarbeidere fra forvaltningsenheten kan dra ut til lokalkontorene, fortelle om forvaltningsenhetens observasjoner om sakene fra lokalkontoret, og forklare direkte hva som må på plass for å forbedre saken og sikre raskere saksbehandling.

En fylkesdirektør forteller at avviksregistreringene bringes inn i et kvalitetsforum som ledes av fylkeskontoret. Her møtes fylkesledere, forvaltningsenheten, en representant fra lokalt NAV-kontor, og også en representant fra klage- og ankeenheden i NAV. Kvalitetsforumet drøfter grensesnittssaker for å vurdere hvor det er behov for å justere opp kompetansen eller bedre rutineene. Så igangsettes tiltak, f.eks kan forvaltningsenheten tilby seg å komme ut i lokalkontorene for å hjelpe dem til å forstå grensesnittene, og eventuelt bygge opp kompetansen, de kan tilby hospitering, eller sette i gang workshops hvor ekspertene fra forvaltning jobber sammen med lokalkontorene slik at medarbeiderne der får jobbe under kyndig veiledning blant annet om utførepensjon eller arbeidsavklaringspenger.

Andre fylkesdirektører forteller om lignende "samhandlingsforum" eller "samhandlingsgruppe" med deltakere både fra fylkesadministrasjonen, NAV-kontor og forvaltningsenhet, og mener dette har fungert. En fylkesdirektør forteller at i oppstarten hadde gruppa tett møtevirksomhet, og om det kom opp diskusjoner om grensesnittet, så tok samhandlingsgruppa tak i problemstillingen, og enten avklarte saken direkte eller drøftet den med fylkesdirektøren.

Saksbehandlingsverksted nevnes av flere. Verkstedene har bestått i at medarbeidere som har jobbet med de samme ytelsesområdene i NAV-kontor og forvaltningsenheter, har tatt med seg konkrete saker og i fellesskap jobbet med å behandle og slutføre disse. En fylkesdirektør beskriver det som en arena for samproduksjon. Metodikken har vært benyttet på arbeids- og aktivitetsytelsene, utførepensjon, sykepenger og arbeidsavklaringspenger. Flere fylkesdirektører forteller at dette er en modell det er gode erfaringer med; det er en nyttig kompetansebyggingsarena, og fører også til bedre kommunikasjon og bedre forståelse for hverandres roller. Gjennom felles diskusjoner om praksis har mer helhetlig forståelse blitt utviklet, og NAV-kontorene får bedre forståelse for hvor godt saken må være forberedt fra første ledd.

En fylkesdirektør peker på at en utveksling av medarbeidere mellom NAV-kontor og forvaltningsenhetene vil bidra til at enhetene utvikler forståelse for hverandres situasjon. En fylkesdirektør forteller at fylket har lagt seg på en lav bemanning på forvaltningsenheten og i stedet lagt opp til å hente inn reserverstyrker fra NAV-kontorene ved akutte behov. Slike dugnader på en til to uker bidrar også til medarbeiderne i NAV-kontor og forvaltningsenhet forstår hverandre bedre. Fylket planlegger mer bruk av hospiteringsordninger for medarbeiderne i forvaltningsenheten, slik at de kan jobbe ute, møte brukerne og skjønne hva brukerne etterspør.

Betydningen av hvordan fylkesdirektørene selv opptrer

Flere fylkesdirektører peker på at det har betydning for relasjonene mellom NAV-kontor og forvaltningsenhetene hvordan de som ledere opptrer, at de som ledere legger vekt på at enhetene er likestilte og at alle deler av virksomheten er like viktig for resultatene. Det har vært et viktig signal fra

direktoratet at forvaltningsenhetene og NAV-kontorene er likestilt og sideordnet, forvaltningsenhetene er ikke et overordnet ledd for lokalkontorene.

En fylkesdirektør sier NAV-reformen har fokusert NAV-kontorene - NAV-reformen gav NAV-kontorene den spennende utfordringen å skulle følge opp brukerne slik at de kom i arbeid – og at i det er en fare for at forvaltningsenhetene blir satt i skyggen. Fylket har jobbet med å unngå sårhet i forvaltningsenheten på to måter: For det første ved å ha samme lønnsnivå enten man jobber i kontor eller i forvaltning; det viser den interne verdsettingen, at alle i verdikjeden er like viktige. For det andre ved å være ekstremt forsiktig med språket, at ledelsen ikke bare snakker om de oppgavene NAV-kontorene er satt til å løse, men at en også snakker om det som er viktige forutsetninger for at oppgavene kan bli løst – altså forvaltningssiden. Fylkesdirektøren mener at ledelsen må vise at man er opptatt av forvaltning, selv om forvaltning aldri har vært noe mål med NAV-reformen. Det har nesten magisk effekt å være litt ekstra oppmerksom på forvaltningssiden og bruke tid til å snakke om viktighet av den, sier fylkesdirektøren.

En annen fylkesdirektør forteller at organisasjonskartet bevisst er tegnet slik at lederen i forvaltningsenheten er på linje med lederne i NAV-kontorene, og at man har jobbet med holdningene som plasserer forvaltningsenheten ”hakket over” lokalkontorene, understreket at NAV lokal er et myndiggjort, selvstendig kontor med vide fullmakter, og forvaltningsenheter er ikke på nivået over, men på linje med lokalkontorene. Men, sier fylkesdirektøren, organisasjonskart er en ting – det er papir, og endrer ikke uten videre det som er i hodene til folk, og forvaltningsenheten er en fylkesovergripende enhet, tross alt.

En tredje legger vekt på at selv om det jo er slik at forvaltningsenheten sitter på spisskompetanse på fagområdene og derfor er førende i fagsamlinger, så er fylket veldig opptatt av at forvaltningsenheten og NAV-kontorene er likeverdige enheter. Fylkesdirektøren forteller at de har jobbet med holdninger, at forvaltningsenhet egentlig er back-office til lokalkontorene, ikke et organ over, men at de er likeverdige, men samtidig er jo forvaltningsenheten kompetansebasen i fylket når det gjelder stønadsområdene og det er viktig for fylket å få overført denne kompetansen til lokalkontorene.

En fjerde understreker at fylkesdirektøren selv må engasjere seg aktivt å bedre samhandlingen, den må ikke overlates til enhetene alene, det går ikke godt, det er tross alt to ulike kulturer, hovedsakelig aetatsbakgrunn i lokalkontorene og hovedsakelig trygdeetatsbakgrunn i forvaltningsenhetene. Det kommer til uttrykk ved at medarbeidere fra aetat eller kommunen syns at de som kommer fra trygdeetaten er veldig firkantete, mens de fra trygdeetaten synes at de fra aetat og sosial bare deler ut penger og er altfor fleksible. Fylkesdirektøren understreker at det må legges til rette slik at medarbeiderne kan bruke tid på å snakke sammen, og sier at det har redusert forskjellene, og ført til at man forstår hverandre bedre: De kulturelle forskjellene er i ferd med å bli mye mindre enn de var, sier fylkesdirektøren. Vi er i ferd med å bli ett lag.

Bedrede relasjoner og bedre etterlevelse av grensesnittet

Flere fylkesdirektører gir uttrykk for at relasjonen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter er blitt betydelig bedre enn den var i oppstarten, og at grensesnittene følges stadig bedre, selv om dette fortsatt er og vil være en utfordring framover. Flere mener også at kompetansen er i ferd med å bli bedre på NAV-kontorene. Det bildet fylkesdirektørene tegner er gjennomgående at forbedringsprosjektene gir resultater; de som har vært i NAV-kontoret en tid, har innsikt i grensesnittet og har ytelseskompetanse på nav.no-nivå. Sett i lys av hvor langt NAV-kontorene skal gå inn i de enkelte

ytelsesområdene er kompetansen god. Likevel er det alltid er en utfordring når nye kommer inn og må læres opp fra bunnen av. Dessuten er flere av ytelsesområdene kompliserte og krevende, som uføretrygd og barnebidrag, så kompetansebygging er en kontinuerlig oppgave.

Innskjerpingen av det nasjonale grensesnittet har fungert, grensesnittet er akseptert, forvaltningsenheten følger NAV-kontorets innstilling selv om de er uenig i skjønnsutøvelsen, forvaltningsenhetene er nå gode på å holde seg til sitt ansvarsområde og man har funnet måter å drøfte sakene på i de tilfellene der forvaltningsenhetene mener at saker ikke er tilstrekkelig utredet fra NAV-kontorenes side, eller at forvaltningsenheten avdekker systematisk feilaktige forståelser av regelverket og skjønnsutøvelse utenfor lovverkets rammer. Da anvendes de samhandlings- og læringsarenaene fylkene har utviklet. Slik kan drøftingene bli læringsmuligheter for ansatte på NAV-kontor. Fylkesdirektørene kan tone ned fokuset på grensesnitt og heller snakke om samarbeid.

En fylkesdirektør sier at arbeidet har vært og fortsatt er å bygge opp kompetansen i NAV-kontorene, og mener at nå er kommunikasjonen mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet så god, og medarbeiderne så trygge i rollene sine, at nå kan forvaltningsenhetene begynne å ta stikkprøver i saksunderlaget, og at svikt kan bringes inn i læringsarenaene uten å ødelegge rolle- eller ansvarsfordelingen. Nå kan kompetansen på NAV-kontor og forvaltningsenhet kobles mot hverandre slik at læring oppnås. De gnisninger som det i begynnelsen var mellom NAV-kontorlederne og forvaltning, er i dag borte, forteller en annen fylkesdirektør. Andre forteller at enhetslederne både i NAV-kontor og forvaltningsenheter forteller at samhandlingen nå er god.

De samme prosessene har gått igjen ved alle nye enheter fylket har etablert, ved forvaltningsenheten, ved etablering av NAV-telefonen og ved etablering av en egen tiltaksenhet, forteller en fylkesdirektør, det har vært kritiske røster i starten, så har forståelsen gått seg til, og de kritiske røstene blir de fremste talsmenn for de nye enhetene. Det tar litt tid før folk finner rollene sine, og finner det gode samarbeidet. Det vil alltid være sånn i organisasjoner, at folk i enheter omtaler folk i andre enheter, sier en fylkesdirektør, og mener at det skarpe skillet mellom lokalkontor og forvaltningsenhet er visket ut, det er blitt mer en vi-kultur nå, enn det var et år tilbake, totalt sett i fylket.

Relasjonene til NAV-kontorene sett fra medarbeidere i forvaltningsenhetene

Fylkesdirektørenes opplevelse av bedret samhandling støttes langt på vei av medarbeiderne i forvaltningsenhetene, som riktignok også gir et mer variert inntrykk. Også av surveyen til ansatte i forvaltningsenheter og NAV-kontor viser bedre relasjoner; surveyen viser imidlertid også variasjoner mellom fylkene og at det har betydning hvilken innsats lederne i NAV-kontor og forvaltningsenheter har lagt i det å utvikle bedre relasjoner. (Se rapportens Del II.)

Medarbeidere og ledere i case-forvaltningsenhetene forteller at relasjonene mellom NAV-kontor og forvaltningsenhetene er bedre enn den var da restansene og saksbehandlingstidene var på sitt høyeste og frustrasjonen var stor på begge sider. Felles saksbehandlingsverksteder, hospitering, kurs og opplæring fremheves som positive tiltak. Det gjør også ordninger som at medarbeidere fra NAV-kontor har vært hentet inn til forvaltningsenheter for å avlaste i prekære situasjoner, og tilsvarende at forvaltningsenhetene har overtatt fra lokalkontorene også saker som ikke har vært klare til behandling. Flere forteller at forvaltningsenhetene får ros fra medarbeidere i NAV-kontorene når de gjør rask saksbehandling på saker som har ligget for lenge, og når de gir hjelp til NAV-kontorene i saker de er usikre på.

Likevel, medarbeiderne i forvaltningsenhetene sier, og viser gjennom måten de omtaler NAV-kontorene på, at det er et skille mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet – et ”de” og ”oss”. Det som dreier seg om NAV-kontorene er mest klager over mangel på kompetanse og ufullstendige saker.

Samtidig er det variasjoner mellom medarbeiderne. Noen er nylig kommet fra NAV-kontor eller har nylig vært ute og jobbet på NAV-kontor, de uttrykker en forståelse for NAV-kontorenes situasjon, ikke utelukkende kritikk og krav. En sa at forvaltningsenheten ikke kan forvente at et menneske på et NAV-kontor skal være helt oppdatert på alle områder; de må gjøre oppgaver selv om de ikke er ferdig med opplæringen. Medarbeideren beskriver NAV-kontorenes situasjon som ”å lære å fly når du er i luften”, og sier til de andre i forvaltningsenheten: Ikke avis dem hvis de ringer, de trenger veiledning. En som har vært i et vikariat på et NAV-kontor sier: Jeg synes det var mye rart som kom fra NAV-kontorene, men da jeg kom ut, så jeg at de kan oppleve like mye rart den andre veien.

Flere av de som nylig har vært ute, beskriver at det i forvaltningsenhetene er negativ omtale av NAV-kontorene, og at medarbeidere i forvaltningsenhetene ikke behandler medarbeidere i NAV-kontor skikkelig. En som tidligere jobbet på NAV-kontor, forteller at det var mye medarbeiderne ute ikke kunne, og mange nye som ikke kunne noe. De ringte til forvaltningsenhetene for å få veiledning. Når man kunne ringe en man kjente i forvaltningsenheten, kunne man være trygg på å få et skikkelig svar. Hvis man måtte ringe en ukjent, kunne man få lite hyggelig svar. Noen var spydige og sa ’dette burde du kunne’. Ledere i caseforvaltningsenhetene forteller at relasjonene er bedret, at samhandlingen og kommunikasjonsformen er forandret. Fortsatt kan medarbeidere i forvaltningsenheten si til hverandre med en viss oppgitthet: ’har du sett den saken – hva er det de finner på?’, men den ”aggressiviteten” som var der tidligere, er borte. Holdningen er mer: ’vi må gjøre noe’.

En frustrasjon i forvaltningsenheten er at NAV-kontorene bruker forvaltningsenheten som veiledere. Noen medarbeidere strekker seg for å bistå. De forteller at medarbeidere på NAV-kontor kan ringe om en sak, og så kan de gjøre saksbehandlingen mens de får veiledning i telefonen av en på forvaltningsenheten, eller de kan ringe forvaltningsenheten mens de har samtale med bruker og sette telefonen på høyttaler slik at også bruker kan høre hvordan saksbehandlingen foregår. Da kan de det neste gang, de spør ikke om samme ting ti ganger, sier medarbeideren i forvaltningsenheten, som mener dette er en del av rollen som veileder som grensesnittet sier at forvaltningsenheten skal ha, og understreker at man må være serviceminded overfor hverandre.

Blant medarbeidere og ledere i forvaltningsenhetene er det mer negative vurderinger av systemene for avviksrapportering og måten disse ble brukt på i møter mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet, enn hva fylkesdirektørene uttrykker. Det fortelles at medarbeiderne i forvaltningsenheten har sluttet å registrere avvik fordi de opplevde at det ikke fikk konsekvenser. Noen bruker uttrykk som ”mare-ritt” og ”null konstruktiv dialog” om møtene, og mente at møtene ikke motiverte til forbedring for det som ble fokusert, var alt som ikke fungerte. Alle visste hva som ikke fungerte, utfordringen var å finne veien ut. Fokus på avviksmeldinger skaper negativ stemning, og er ikke med på å gi gode relasjoner. Mer direkte kontakt mellom medarbeidere fra NAV-kontor og forvaltningsenhet som har utviklet nærmere relasjoner, er det som fungerer – relasjoner der ”kjemien fungerer” og der medarbeiderne i NAV-kontorene vet hvem i forvaltningsenheten de kan ringe til om de er usikre. Det er imidlertid også ledere i forvaltningsenhetene som mener at et godt, konkret avvikssystem vil være en viktig læringsarena, ikke noe negativt. Det må NAV lokal ta tak i, sier en leder, og mener at forholdet mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet er i ferd med å bli slik at dette kan fungere. Mens det tid-

ligere har vært "en stillingskrig mellom enhetene, fordi vi har hatt så tøff hverdag", så er NAV-kontorene nå "modne" for at forvaltningsenheten kan komme med anbefalinger til dem.

Flere ledere i caseforvaltningsenhetene uttrykker en opplevelse av at NAV-kontorene får mer oppmerksomhet enn forvaltningsenheten; at det er sakene som "brenner" for lokalkontorene som er temaer i ledermøter; at forvaltningsenheten først og fremst har fått kritikk, er blitt pest på produksjon og leveranser, i stedet for fokus på felles utfordringer og bygging av en enhetlig kultur.

2.4 Et riktig grep – fylkesdirektørene begrunnelser og resultatvurderinger

Tro på modellen – eneste mulighet til å fokusere oppfølging

Alle fylkesdirektørene uttrykker en tilslutning til modellen med forvaltningsenheter, flere sier de tror på modellen og at de ikke er i tvil om at grepet var riktig. Begrunnelsene varierer noe, og ikke alle utdyper sine begrunnelser.

Flere understreker at det var nødvendig å flytte ut innsikringen av NAV-kontorene for ellers ville det ikke være mulig å sikre fokus på bistand og oppfølging av brukerne. Så lenge inntektssikringen er en oppgave, vil fokus alltid være på å sørge for at brukeren får pengene sine. En fylkesdirektør sier man må få ryddet vekk en del oppgaver fra NAV-kontorene og bare sitte igjen med kjerneoppgavene. Uten det vil det være umulig å ha fokus på flere i arbeid og aktivitet. En annen sier det alltid vil være slik at forvaltningsoppgaver får prioritet fordi de dreier seg om kroner og øre og folks muligheter til å overleve. Derfor får de fullt fokus, og tar absolutt alle arbeidstimer, og det blir umulig å få frigjort ressurser til det som er hovedoppgaven til NAV-kontoret. Det ville være umulig å se for seg resultatmessig forbedring av oppfølgingsarbeidet i NAV-kontoret, hvis forvaltningsoppgavene ble liggende igjen der, så å si uansett hvor stor bemanning kontorene ville ha, sier en tredje. Det aller viktigste ved forvaltningsenhetene er at NAV-kontorene slipper å tenke på inntektssikringen, sier en fjerde. Etablering av forvaltningsenheter er et fokusgrep først og fremst, for å tvinge NAV-kontorene inn i det fokuset de skal ha: Det er ingen vedtak du skal gjøre, du kan bare glemme det, alle brukerne dine har fått penger. Du har bare en oppgave, og det er oppfølging. En femte sier at det er en hovedgrunn til at forvaltningsenhetene er nødvendige, og det er at for å få til et bruker- og oppfølgingsfokus på NAV-kontorene, så må man ta ut forvaltningsoppgavene. En sjette sier det var lett å selge ideen med forvaltningsenheter fordi intensjonen var å frigjøre ressurser for å hjelpe dem som trenger mest for å komme ut i jobb og aktivitet. Det var nødvendig med en arbeidsfordeling som gjorde det mulig å drive et forsvarlig oppfølgingsarbeid.

Selv om jeg i utgangspunktet er for at mest mulig tjenester skal være nærmest brukeren, sier en fylkesdirektør, så må man i en sånn reform gjøre noen strategiske grep for å prøve å finne gevinster i organisasjonen. Ideen med forvaltningsenhetene var å "rydde" NAV-kontorene slik at man der kunne konsentrere seg om marked, formidling og oppfølging, det som er kjernen i reformen, og det brant jeg veldig for, sier fylkesdirektøren.

Flere fylkesdirektører viser til at erfaringer fra tidligere trygdeetaten viste dette, forklaringen på at man ikke fikk til oppfølgingsarbeidet var at man måtte sørge for at folk fikk pengene sine. Da var det forvaltningen som tok all oppmerksomhet og ble det man alltid hadde fokus på, fordi det var det nærmeste brukeren måtte ha til en hver tid. Flere viser også til erfaringene fra forvaltningsenheter i tidligere aetat, det hadde vært skepsis til disse, da de ble etablert skapte det restanser, men det viste seg å være en effektiv organisering, og ingen lokalt ønsket disse tilbake igjen.

En fylkesdirektør støtter modellen med forvaltningsenheter ut fra tenkningen om større enheter som får opp et volum og får produsert effektivt. En legger vekt på at NAV-kontorene ikke vil ha tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å beherske hele spekteret av oppgaver, inkludert utbetaling av ytelser.

Flere fylkesdirektører sier også at utviklingen har vist at grepet var riktig, at det ikke er noen som ønsker seg tilbake til den gamle modellen der forvaltningsoppgavene lå i lokalkontorene. Alle er enige i at forvaltningsenheter er en god ordning som man tror på. Enkelte mener det er noen behov for endringer i grensesnittet, men det er ingen NAV-ledere i fylket som ikke ønsker forvaltningsenheter, sier en fylkesdirektør. Tvert i mot, opplever fylkesdirektøren at NAV-kontorlederne skulle ønske at enda flere oppgaver var tatt ut.

Kort oppsummert er det altså mulighetene til å fokusere oppmerksomheten i NAV-kontorene bort fra inntektssikring og over mot oppfølgingen av brukerne som er den begrunnelse som flest fylkesdirektører legger vekt på. Noen peker også på mulighetene for effektiviseringsgevinster som også skal kunne gi mer ressurser til NAV-kontorenes arbeid.

Resultater - restanser på vei ned

Alle fylkesdirektørene rapporterer at restansene er på vei ned og at man har kontroll på restansesituasjonen. Noen forteller om resultater som er bedre enn resultatkravene de hadde på seg. En sier resultatet er "dramatisk forbedret". En forteller fylket nå har mindre ubehandlede saker enn gamle aetat og trygdeetat har hatt noen gang. Noen viser nyanser og peker på variasjoner mellom ulike ytelsesområder. Flere peker på at det gjenstår noe; på noen ytelsesområder er resultatene ikke gode nok; når erfarne slutter og nye må læres opp, blir det et fall i produksjonen. Beskrivelsen til fylkesdirektørene nedenfor uttrykker optimisme:

En fylkesdirektør sier at ved inngangen av 2009 trodde ingen at de kom til å nå det målet fylket hadde satt, men ved å sette inn ekstra ressurser, blant annet gjennom den ekstratildeling som Stortinget ga, så oppnådde fylket veldig mye og fikk gode resultater allerede høsten 2009. Det betyr, sier fylkesdirektøren, at fylket nå er på et restansenivå som skal vedlikeholdes, og ikke nødvendigvis bygges ned. Man kan konsentrere oppmerksomheten om produksjonslinjene, det å få det kvalitative mer i fokus, og å få muligheten til å hente ut gevinster ved å redusere bemanning.

En sier at målet var innen utgangen av 2009 å komme ned på samme restansenivå som før reformen, og det klarte fylket, og ved utgangen av 2010 vil fylket være nede på samme nivå som tidligere når det gjelder saksbehandlingstider, og da kan man begynne å se på mulighetene for gevinster. En sier at situasjonen mht mengden ubehandlede saker nå god, det betyr at saksbehandlingstidene er korte, og at det er fleksibilitet i systemet til å ta hastesaker når de en sjelden gang kommer.

Ikke alle er utelukkende optimistiske: En peker på at det ligger en utfordring i at medarbeidere fra de tidligere etatene var vant til et høyt antall ubehandlede saker, så når nivået som økte med etableringen av forvaltningsenheter, nå er nede der det var tidligere, så bekymrer de seg ikke over det, for sånn har det alltid vært. En sier at det fortsatt er behov for den ekstrabevilgningen fylket fikk som følge av Sttingsvedtaket våren 2009, uten den vil fylket være sjakk matt.

Resultater - på vei fra ytelsesfokus til arbeidsfokus

Som beskrevet foran, var en sentral begrunnelse for opprettelse av forvaltningsenhetene, også blant fylkesdirektørene, at dette ville bidra til å redusere fokuset på inntektssikringen i NAV-kontorene slik at de kunne rette oppmerksomheten om bistand og oppfølging av brukerne.

På spørsmål om ytelsesfokuset er redusert i NAV-kontorene, svarer en fylkesdirektør at når restansene er nede, når ikke brukerne lenger etterlyser pengene sine, så kjenner vi at vi har frigjort tid til å snakke med brukeren: Kanskje du skulle få deg en jobb, kanskje vi skulle diskutere hvordan vi kommer dit, og kanskje vi skal sette i gang noen tiltak for å hjelpe deg? Det er det som motiverer oss nå, at vi faktisk har kommet dit at vi kan sette skikkelig trykk på dette, sier fylkesdirektøren og understreker: Det gjør nok denne organisasjonen ganske motivert om dagen, fordi vi virkelig kjenner at vi har kommet dit.

Effekten av at vi ryddet ut forvaltningsoppgavene tidlig er at NAV-kontorene er kommet lenger i å utvikle oppfølgingsarbeid og arbeidsrettet aktivitet, sier en fylkesdirektør, som sier dette foreløpig er en påstand, men som likevel tror på at NAV-kontorene i eget fylke er kommet lenger på dette området enn andre fylker. Fylkesdirektøren sier medarbeiderne uttrykker mye større tilfredshet nå enn for et år siden, noe som har å gjøre med at de har fått troen på at NAV er på rett spor, at det er mulig å imøtekomme bestillingen i reformen.

En fylkesdirektør forteller at også gamle, garvede trygdefolk i NAV-kontorene nå uttrykker glede over å ha mistet oppgavene til helsetjenesteforvaltningen, slik at kontoret kan begynne å jobbe med det de egentlig skal. At NAV-kontorene er frigjort fra det store oppgavespekteret de tidligere hadde, sammen med økt bruk av nettbaserte tjenester, vil gjøre at de på en helt annen måte er i stand til å drive veiledning og oppfølging av brukere som trenger det for å komme seg i jobb. Særlig arbeidsavklaringspengene og arbeidsevnevurderingen har bidratt til at ytelsesfokuset er redusert og at NAV-kontoret i stedet ser på brukernes behov og arbeidsevne med tanke på å utnytte arbeidsevnen, ikke med sikte på en uførepensjon. Fylkesdirektøren forteller at NAV-kontorlederne rapporterer om at det har skjedd en tydelig endring, at NAV-hensikten er blitt tydeligere – at mennesker skal behandles som individer, ikke som tilhørende en gruppe.

Jeg tror nok det ville variere hvis du spurte ansatte om de hadde mer tid til oppfølging, sier en fylkesdirektør, som selv mener å se at det nå er blitt det. Innføring av fagpost, og at vi får konsolidert stillingen, vil også bidra til at resultater vil komme, selv om fylket ennå ikke er i mål. Det handler også om å få kontorene til NAV å fungere som de skal, i tråd med NAV-loven og den nye metodikken med behovsvurdering og vurdering av type innsats, sier fylkesdirektøren, som er sikker på at NAV er på rett vei.

En fylkesdirektør understreker at etablering av forvaltningsenheter har vært et riktig grep, som man vil se gevinsten av fremover, særlig når fylket får NAV-kontorene til å jobbe mer og mer med innholdet i NAV-kontorene, som det jobbes mye med nå, med arbeidsevnevurdering, behovsvurdering, og hvordan gjennomføre oppfølgingen på en god måte. En annen mener at med innretningen på lokalkontoret, metodene og tjenestene, så er brukerfokuset blitt bedre og regelfokuset tatt vesentlig ned. I forvaltningsenheten er det et regelfokus; det er rollen deres. Selv om brukerfokuset er vesentlig bedre, er det fortsatt en vei å gå, sier fylkesdirektøren. Det skal litt til for erfarne regelverksforvaltere på lokalkontor å snu opp-ned på tankegangen om at 'vi skal finne rett stønad for deg' til å ikke tenke på stønader før om noen møter frem i tid. Det har også sammenheng med at mange

brukere som kommer til NAV, har en økonomisk situasjon som gjør at de er veldig opptatte av det økonomiske, og NAVs rolle er også i stor grad innsiktssikring. Brukerfokus og stønadsfokus må ikke sees som motsetninger, de er to sider av samme sak, begge deler må være der.

På spørsmål om det er en fare for at NAV-kontorene fortsatt må ha mye fokus på kompetanse om alle folketrygdens områder, sier en fylkesdirektør at det er et dilemma, men det dreier seg om å følge opp Stortingets vedtak om at det skal være ett møtepunkt for brukerne – NAV-kontoret, og da må det ligge informasjon og veiledning der. På en del områder er jo grensesnittene ganske enkle, brukeren skal fremme sitt krav, og NAV-kontoret skal sørge for at de nødvendige vedleggene er med, men på mange områder er det mange saker, så det tar oppmerksomhet hele tiden, og man må ha rutiner for å følge det opp. Sånn sett kunne man jo ønske seg at mer ble automatisert slik at brukerne kunne sende søknader fra stua hjemme.

En fylkesdirektør sier at det er veldig forskjell på hvor langt NAV-kontorene har kommet i å utvikle en brukertilnærming fremfor en ytelsestilnærming, og at det er avgjørende for å få til NAV-reformen at alle ansatte ute blir mer fokusert på å tenke hva som skal til for at en bruker kommer i jobb, at det er dette som er ryggmargsrefleksen, men det tar tid å innarbeide, fordi det har vært så mye fokus på restanser at man nesten tror at saksbehandlingen og det å gi folk ytelser er hovedjobben til NAV. Fylkesdirektøren sier at det er de NAV-kontorene som er kommet lengst i å skille oppfølging og mottak, er de som lykkes best.

En sier at på grunn av den krevende restansesituasjonen NAV har hatt, så har ytelsesfokuset vært for høyt i hele 2009, for etaten var nødt til å få orden på ytelsessaksbehandlingen, og dermed har fokuset på oppfølgingsarbeidet vært for lite. Fylkesdirektør tror at forvaltningsenheten har bidratt til at det er blitt mer ressurser til oppfølging, men ikke minst har etablering av forvaltningsenheter å målrette arbeidet, slik at de som driver med oppfølging, kan konsentrere seg om dette, og må ikke holde på med mye forvaltningssaker i tillegg. I 2010 har fylket turt å sette oppfølging som førsteprioritet i virksomhetsplanene, og flytte ytelsesforvaltning ned på andreplass. Fram til nå har det å få rett ytelse til rett tid vært pri-en. Så langt så ser vi at det går bra, for restansene går fortsatt ned, sier fylkesdirektøren.

En fylkesdirektør sier at ytelsesfokuset fortsatt er for stort på NAV-kontorene, men ytelsesoppgavene brukes som en unnskyldning for å ikke gå inn i ny alternativ metodikk, man ønsker heller å jobbe på gammel måte.

Kort oppsummert, når det gjelder spørsmålet om ytelsesfokuset er redusert i NAV-kontorene, så peker fylkesdirektørene på at selv om innsatsen fra NAV-kontoret er begrenset til informasjon, er det fortsatt er mange saker om ytelser, og på at fokuset på restanser og ytelser har vært så stort at dette har framstått som hovedjobben til NAV. Likevel mener fylkesdirektørene å se et skifte fra ytelser til oppfølging. Bakgrunnen for skiftet er ikke bare at oppgaver er tatt ut av NAV-kontorene, men ikke minst de nye ordningene og arbeidsredskapene – behovs- og arbeidsevnevurderingene. Fra medarbeiderne i en av caseforvaltningsenhetene pekes det imidlertid på at retningslinjene for arbeidsavklaringspenger sier at ytelsesvedtak kun kan forlenges i fire måneder og at selv om hensikten sikkert er å gi NAV-kontorene et press til oppfølging, så kan det føre til en stadig oppmerksomhet på å inntektssikring.

Resultatet i form av frigjorte ressurser – vanskeligere å se, men målet framover

Flere fylkesdirektører sier at selv om restansesituasjonen er blitt bra, så har fylkene foreløpig i liten grad har oppnådd at forvaltningsenhetene har frigjort ressurser til oppfølging fra NAV-kontorene.

En fylkesdirektør mener at fylket bruker mindre ressurser på forvaltningsoppgaver i dag enn da de var spredd utover, håper jeg, og i hvert fall frem i tid, tilføyer fylkesdirektøren, som mener at de begynner å se resultatene som følge av at det har vært jobbet med effektivisering, beste interne praksis og hvordan jobbe smartere.

En fylkesdirektør sier det er viktig å synliggjøre at oppgaver er forsvunnet fra NAV-kontorene, ikke bare til forvaltningsenheten, men også til helsetjenesteforvaltningen, og utfordre ledere og medarbeidere i NAV-kontor på hvordan de vil nyttiggjøre den frigjorte ressursen, og peke på at den skal brukes til et forsterket oppfølgingsarbeid. For, sier fylkesdirektøren, du kan ta ut så mange oppgaver du vil, men alle vil likevel oppleve det som travelt, hvis du ikke synliggjør den frigjorte ressursen.

En fylkesdirektør viser til at beregningene for oppfølging i NAV-kontorene ikke tok høyde for at de oppfølgingsoppgavene som de tidligere etatene skulle gjennomføre, ikke faktisk ble utført på i det omfanget det var forventet, og at det derfor er et spørsmål hvor mye ressurser det er mulig å frigjøre. Det er nok ikke ressurser til å gjennomføre alle de oppfølgingsamtalene man skulle ønske, innenfor det som er rammen i dag, i hvert fall ikke så lenge datasystemene tar såpass mye tid, sier fylkesdirektøren.

Resultater for brukerne – kvalitet og likebehandling

Flere fylkesdirektører peker på positive virkninger for brukerne knyttet til kvalitet og likebehandling.

Kvalitet i saksbehandlingen og korrekt utmåling er noe av den beste brukerservicen vi kan gi, sier en fylkesdirektør og forklarer at ingenting er verre for en bruker enn å måtte vente et år på å få svar på en søknad, eller å ha mistanke om at naboen fikk noe annet enn du selv gjorde fordi han hadde en annen saksbehandler.

Fylkesdirektørene er samstemte om å framheve at et resultat av forvaltningsenhetene er mer likhet i søknadsbehandlingen. Med innplassering av medarbeidere fra ulike lokalkontor inn i en felles forvaltningsenhet, ble det synliggjort at det hadde vært ulik fortolkning og ulik praksis innenfor samme fagområde. Fylkesdirektørene bruker uttrykk som "mye rart", praksis "i strid med lov og forskrift". Gjennom forvaltningsenhetene utvikles en ens saksbehandling. Fagmiljøer av en viss størrelse er viktig for rettsikkerheten, understreker en fylkesdirektør, det gir likebehandling. Og med den nye arbeidsavklaringspengeytelsen er det blitt mer likebehandling for i og med at ytelsen er ny, var det ingen som hadde med seg innarbeidet praksis fra det kontoret man kom fra.

Fylkesdirektørene mener jevnt over at kvaliteten på saksbehandlingen er bra, og at dette bekreftes gjennom systemer som internkontroll og tilbakemeldinger fra klage- og ankeenheden om kvaliteten i saksbehandlingen.

Resultater for brukerne – kasteballer mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet

Flere fylkesdirektører peker på at det også har vært belastninger for brukerne som følge av arbeidsdelingen – for det første at dårlig oversikt og tilgjengelighet gjorde det vanskelig for brukerne å få svar om prosessen i egen sak, og at noen brukere vil kjenne på at de har blitt kasteballer mellom

lokalkontoret og forvaltning ettersom det er mye av saksbehandlingen som gjøres av forvaltningsenheten etter at lokalkontoret har behandlet saken.

En fylkesdirektør sier at denne første fasen med forvaltningsenheter har vært en nedtur for brukeren. Innsalget var at alt skulle bli bedre, det skulle være forenkling, det skulle være en dør, et sømløst opplegg. Prinsippet var at det er helt uvedkommende for brukeren hvordan etaten er organisert, forteller fylkesdirektøren. Brukeren møter opp på sitt lokale NAV-kontor og får tilgang til den informasjonen han skal ha. Vi har skapt for mange dører innad i egen organisasjon, det har blitt for tungvindt å operere nå mellom NAV-kontor, forvaltningsenhet og kanskje spesialenhetene utenfo, sier fylkesdirektøren og peker på at man ikke har fått enhetene innad i organisasjonen til å fungere godt nok, noe som har sammenheng med at etaten ikke har IKT-systemer som understøtter prosessene.

En fylkesdirektør peker på at restansesituasjonen, mange saker og saker som ble liggende altfor lenge, har bidratt til at den nye organiseringen med forvaltningsenheter fikk en skjev start. En del brukerne har opplevd at de ikke har fått svar på saken sin, og når de har begynt å purre, og NAV-kontoret har hatt det travelt, så har det vært fort gjort å si at her er det forvaltning som somler. "Vi har skyldt litt på hverandre, det har vært veldig uheldig overfor brukeren". Brukere har opplevd at sakene har blitt kasteballer. Fylkesdirektøren sier at NAV tar selvkritikk på at de ikke vært profesjonelle nok, når bruker har henvendt seg til NAV-kontoret, og NAV-kontoret har vært stressa og pressa, så har ikke NAV-kontoret fulgt opp at det er NAV-kontoret som skal sjekke saken og melde tilbake, men i stedet skyldt på forvaltningsenheten. Fylkesdirektøren mener likevel at organiseringen har fått et ufortjent dårlig rykte, fordi den fikk en dårlig start. Fylkesdirektøren sier at kundesenteret skal ta unna en del henvendelser på telefon om hvor saken ligger og når den blir behandlet, men for at kundesentrene skal kunne gi svar og slippe å sette saken videre, er de avhengige av at opplysningene er lagt inn i datasystemet, og her, sier fylkesdirektøren, er vi nok ikke helt på plass ennå, men det jobbes det konsentrert med.

En fylkesdirektør sier at for brukeren har de første årene med forvaltningsenhet vært en negativ opplevelse, for de er blitt henvist fra den ene til den andre, mellom medarbeidere i NAV for å få tak i rette vedkommende og finne tak i sin sak; medarbeidere på NAV-kontoret har ikke tatt ansvar, men sendt brukerne videre til forvaltning og omvendt. Den største utfordringen har vært å få sams handlingen på plass, og få alle til å ta ansvar for brukeren, uansett hvor du jobber, slik at brukeren ikke skal få beskjed om at 'det her har ikke jeg noe med, du må ringe til forvaltning'. Fylkesdirektøren framhever kundesenter på telefon som et viktig grep for å sikre at brukerne får svar, på de aller fleste spørsmål skal de kunne finne ut av saken på skjermen sin, og ikke trenge å sette henvendelsen videre til NAV-kontoret eller til forvaltningsenheten.

En fylkesdirektør bruker uttrykket "en kanossagang" om brukernes opplevelse av å bli sendt rundt mellom enhetene i NAV fordi IT-systemene ikke har vært gode nok til at man har hatt oversikt over hvor saken er hen. Brukerne har kanskje henvendt seg til NAV lokal som ikke har kunnet svare, og så blitt sendt rundt i, til forvaltningsenheten og til pensjon i Harstad og Steinkjær. Det har vært mange slike episoder, sier fylkesdirektøren, som mener at kundesenteret har tatt unna mye av disse problemene, og at elektronisk dokumenthåndtering vil gjøre at alle kan spore opp sakene, vite hva som er gangen i saken, og hvor den befinner seg til enhver tid. At omfanget av ubehandlede saker er redusert, har også bidratt til at NAV har bedre oversikt. Dette har vært dårlig brukerhåndtering, sier

fylkesdirektøren, og i tillegg har det vært for lite tid til oppfølging, så brukerne har tapt på begge sider. Fylkesdirektør tror imidlertid at dette er en utgift NAV har måttet ha i en periode, for at det skal bli bedre.

Starten med mange ubehandlede saker, var ikke heldig for brukerne i det hele tatt, sier en fylkesdirektør. Brukerne ble kasteballer mellom lokalkontoret og forvaltningsenheten, det som ikke skulle skje, det skjedde. Brukerne ble skadelidende da NAV hadde lange saksbehandlingstider, det er det ikke tvil om, sier fylkesdirektøren, og også fordi det var vanskelig for enkelte å få svar på hvor saken var. Men det forvaltningsenheten skal gjøre, sjekke at de riktige reglene følges, det trygger rettsikkerhet og likebehandlingen, det mener fylkesdirektøren.

En fylkesdirektør mener imidlertid at problemet var like stort før forvaltningsenhetene. Også i gamle trygd og aetat var det ansatte som ikke var flinke nok til å legge status i sakene inn i system, og da ble brukerne kasteballer innenfor samme kontor, sier fylkesdirektøren. Når kompetansen på fagsystemene er innarbeidet og kundesenteret blir en profesjonell svartjeneste, vil brukerne oppleve bedre oversikt over egen sak enn tidligere.

Datasystemene som nå tas i bruk vil gjøre det mulig for bruker å følge egen sak via internett, om man har fått positivt vedtak og om når pengene er på konto, og kundesenteret på telefon er også i stand til å svare, forteller en fylkesdirektør. Å få oversikt i egen sak, og å få diskutere egen sak med saksbehandler på forvaltning, er ikke noe problem i dag, mener fylkesdirektøren. Utfordringen er NAV-kontorene og tilgjengeligheten til saksbehandlerne der. Det er klagen som går igjen, forteller fylkesdirektør, og peker på at det er et dilemma for saksbehandlerne på NAV-kontorene har fått oppdraget å følge opp brukerne, det tar tid, og da er de selvfølgelig nødt til å være opptatt. Saksbehandlerne i NAV-kontorene er pålagt å følge opp brukerne kraftig, og det er veldig bra, og samtidig skal kunne være tilgjengelig, det gir en tilgjengelighetsutfordring som ikke er løsbart.

Resultater for brukere - fra en dør til mange

Medarbeiderne i en av caseforvaltningsenhetene illustrerer en annen type konsekvenser for brukerne enn de fylkesdirektørene beskriver.

Et eksempel dreier seg om familier med multifunksjonshemmede barn når bilsøknaden skal til Rogaland, refusjon av helseutgifter til Helfo, grunn- og hjelpestønad til forvaltningsenhetene, hjelpemidler til hjelpemiddelsentralen osv, da blir det mange instanser å forholde seg til. Medarbeiderne i forvaltningsenheten forteller at NAV-kontor kan be en slik familie om å ta kontakt med forvaltningsenheten; forvaltningsenheten sier 'du bør ha en samtale på NAV-kontoret'; familien svarer 'det har vi forsøkt, men de kan ingenting'. Egentlig, sier en av medarbeiderne, burde det være kontaktpersonen på NAV-kontoret som ringte forvaltningsenheten, for å få innføring, men de har verken tid eller forståelse, i hvert fall ikke tid.

Et annet eksempel dreier seg om å få informasjon om andre typer rettigheter enn akkurat den ene brukeren har kjennskap til eller søkt på. En medarbeider forteller at en person som har fått avslag på støttestrømper, som er et ortopedisk hjelpemiddel, kanskje kan ha rett til grunnstønad hvis personen har store sykdomsutgifter. I forvaltningsenhetene er det nå en som jobber med grunnstønad og en annen som har ansvar for ortopediske hjelpemidler, og det er ingen ting i systemet som tilsier at medarbeideren som avslår et ortopedisk hjelpemiddel, vil foreslå for brukeren å søke grunnstønad i stedet. Det ville trygdekontoret tidligere gjort: "I gamle dager kunne vi mer enn nå." En annen

medarbeider støtter poenget: "Da fikk vi bedre opplæring i helheten, du blir nå bare opplært i det ene fagområdet." Og medarbeiderne i NAV-kontorene har ikke lenger kunnskap om ortopediske hjelpemidler, høreapparater, eller grunn- og hjelpetønad.

Medarbeiderne beskriver at i forvaltningsenheten blir den enkelte stadig mer spesialisert; den bredden medarbeiderne hadde med seg inn i forvaltningsenheten vil bli borte, for alle kommer til å ende med et stønadsområde hver, og man klarer ikke å opprettholde kompetansen på områder man ikke lenger jobber med.

Resultater for brukerne – mindre individuelle hensyn?

Med etablering av forvaltningsenheter er vedtaksmyndighet og utbetaling som for mange ytelser tidligere la i trygdekontoret, nå lagt utenfor NAV-kontoret. På spørsmål om etableringen av forvaltningsenhet kanskje kan sies å ha redusert handlekraften til NAV-kontorene, svarer en fylkesdirektør at hvis man tenker på handlekraften til å avslutte søknader om barnebidrag, barnetrygd, enslige forsørgere, gravferdshjelp og 48-50 lignende områder, så kan det kanskje sies at myndigheten er redusert. Men fylkesdirektøren er overbevist om at hvis små NAV-kontor skulle forvaltet folketrygdloven, arbeidsmarkedspolitikken og de kommunale tjenestene, så ville det verken blitt god ytelsesforvaltning eller tid til oppfølging av brukerne.

En fylkesdirektør sier at ettersom forvaltningsenhetene følger den innstillingen NAV-kontorene leverer til forvaltningsenheten (for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd), så betyr det at myndigheten reelt ligger på NAV-kontorene selv om det er forvaltningsenhetene som formelt fatter vedtaket. En annen sier at det er en myndig førstelinje fordi også forvaltningsenheten er en del av førstelinjen. Forvaltningsenheten er ikke en andrelinje, det er bare foretatt en arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter.

Samtidig forteller flere fylkesdirektører også om at fleksibiliteten i møtet med brukerne er redusert. En fylkesdirektør sier at oppgaver som tidligere kunne gjøres raskt, "over disk" på lokalkontoret, nå må til forvaltningsenheten. Fylkesdirektøren mener det ikke er spesielt forsinkende, men først og fremst uvant for medarbeidere som har vært vant til å gjøre hele arbeidsprosessen. En medarbeider i forvaltningsenhetene beskriver det samme, her om sykepenger: Forvaltningsenheten har saksbehandlingstid på en uke. "Vi kan få telefoner fra brukere i desperat situasjon, og kan ikke gå inn og prioritere. Vi kan ikke bruke en time på å lete fram dokumentene til Hansen. Det er likebehandling ved at alle venter like kort og lenge, og i måten vi fastlegger sykepengegrunnlaget." Medarbeideren forteller at trygdekontoret tidligere kunne behandle en slik sak direkte hvis brukeren tok kontakt med trygdekontoret.

En fylkesdirektør sier at brukere som har forholdt seg til et lite kontor, nok opplever at de får en dårligere service enn tidligere. Fordi lokalkontoret (trygdekontoret) hadde kompetanse og kapasitet til å ta mange av sakene raskt. Brukerne hadde trygghet på den personen de forholdt seg til. I dag har brukerne for det første fått økt saksbehandlingstid, fordi at sakene skal sendes og behandles i en forvaltningsenhet, og brukerne opplever nok også at det er mindre myndighet i det lokale NAV-kontoret til å beslutte hele saksgangen. På den andre siden framhever fylkesdirektøren at det positive er at brukerne møter et NAV-kontor som har alle arbeidsytelsene, som de tidligere måtte reise ut av kommunen for å få, f.eks for å melde seg ledig eller for å få attføring. Lokalkontorene kan mye om dette i dag. I tillegg kommer at også sosialtjenesten er i det samme kontoret, slik at brukerne har ett sted å gå, sier fylkesdirektøren. Det er ikke noen andre steder å sende folk, så det er

ikke sånn at beslutninger om hvilke muligheter du har, blir kastet videre. Vi har nok unngått mye av den kasteballen.

Fylkesdirektøren forteller også om saksgang som er blitt mer rigid: Mens de lokale trygdekontorene var regnskapsførere slik at en feilutbetalings sak kunne ordnes direkte mellom brukeren og det lokale trygdekontoret, må en slik sak i dag til forvaltning, og skal ofte videre til NAV innkreving. Litt av den fleksibiliteten man hadde tidligere, er borte, sier fylkesdirektøren, og peker på at der har nok NAV-systemet blitt vesentlig mer tungrodd, og helt avhengig av at rutinene fungerer godt. I dag blir både forvaltning og andre spesialenheter fjerne fra brukeren og lokalkontorene kjenner at de er litt handlingslammet i sånne situasjoner. Det er nok litt av utfordringen for NAV-systemet, sier fylkesdirektøren.

En annen fylkesdirektør etterlyser muligheten til å rette opp i saker der det er åpenbart at det er NAV selv, enten NAV-kontor eller forvaltningsenheten som har gjort en feil og bidratt til forsinkelse, at NAV-kontoret da kunne ha gått igjennom saken med bruker og fattet et vedtak der og da. Fylkesdirektøren mener det er brukere med slike erfaringer som går til avisene, og er med på å skape det negative omdømmet til NAV, og dette vill vært unødvendig hvis man hadde hatt mulighet for å avvike grensesnittet i slike situasjoner. Selv om det blir å skape et nytt grensesnitt for unntakene, mener fylkesdirektøren at NAV ville tjent på det omdømmemessig, og at det ville være god "indre-medisin" for organisasjonen å ha den muligheten.

En fylkesdirektør mener at noen brukere har urimelige forventninger til NAV, og tror at de nesten skal få saken ferdigbehandlet i en avtale på et NAV-kontor. Fordi det har vært så mye fokus rundt NAV og restanser, så er det noen brukere som har urealistiske oppfatninger om hvor raskt en sak skal kunne behandles, mens det faktisk er slik at NAV forvalter relativt kompliserte ytelser som krever godt grunnlag for å kunne gjøre vurderingene. Siden det har vært så mye skrivelser om at NAV ikke gjør jobben vår innen tiden, sier fylkesdirektøren, så er terskelen for å bli misfornøyd med saksbehandlingstiden blitt lavere.

Fylkesdirektørene her peker altså på myndighet som er flyttet ut av lokalkontorene, men også på at tilgjengeligheten til tidligere aetats virkemidler er blitt bedre for brukere i mindre kommuner, for disse virkemidlene er kommet ut i NAV-kontorene, og på at brukere kan ha urimelige forventninger.

2.5 Ønsker for utviklingen framover

De aller fleste intervjuene med fylkesdirektørene, unntatt der det var tidsknapphet, ble avsluttet med et spørsmål om hvordan fylkesdirektørene så for seg utviklingen framover i et femårsperspektiv. Her var det plass for å peke på utfordringer fylkesdirektørene så, og på ønsker og håp om hva en positiv utvikling kunne bety. Nå vil det være litt tilfeldig hva som nevnes i svaret på et slikt spørsmål som kommer på slutten av en lengre samtale. Noen kan oppsummere poenger de allerede har vært innom, andre lar tidligere temaer ligge og tenker på det de ikke har fått sagt. Av den grunn er det i oppsummeringen nedenfor forsøkt å ta hensyn til framtidsperspektiver fylkesdirektørene har vært innom også tidligere i samtalen. Noen hovedtemaer går igjen.

Mer ressurser til NAV-kontorene

Mange fylkesdirektører håper eller mener å se at effektivisering av ytelsessaksbehandlingen i og gjennom forvaltningsenhetsmodellen vil kunne frigjøre ressurser som kan flyttes tilbake til NAV-kontorene, til bistand og oppfølging av brukerne, til tettere kontakt med arbeidslivet og til samarbeid

med andre slik at det blir mulig for flere å delta i arbeidslivet. Fylkesdirektørene nedenfor kan illustrere dette perspektivet:

En fylkesdirektør sier fylket nå går inn i en fase der forvaltningsenheten skal bygges ned, der de holder på å gå gjennom arbeidsmetoder og organisering og planlegger en viss nedskalering av forvaltningsenheten framover, til fordel for lokalkontorene.

En fylkesdirektør forteller at da fylket dimensjonerte forvaltningsenheten tok de et høyere uttak fra NAV-kontorene enn det som var estimert, for å sikre saksproduksjonen, men at disse ressursene tas ut igjen nå. Fylkesdirektøren beskriver det som at det har vært ressurser i forvaltningsenheten som har vært "på utlån" fra NAV-kontorene, som nå skal tilbake igjen.

En fylkesdirektør sier at ønsket er å endre fokus i organisasjonen, slik at organisasjonen tilpasses at det er NAV-kontorene som skal "eie" brukerne. Det har vært en tanke i NAV om at man løfter oppgaver ut av lokalkontorene fordi de ikke er i stand til å ivareta dem, og ved å løfte dem ut sikrer man at de blir ivaretatt, sier fylkesdirektøren, som selv mener det må være motsatt, man må styrke lokalkontorene. En "myndig førstelinje" blir lett en floskel, sier fylkesdirektøren, men det er dette det handler om. Det er lokalkontorene som skal ha myndighet og så skal resten av organisasjonen serve lokalkontorene. Det betyr å vri ressurser fra back-office funksjoner og ut til NAV-kontorene. Det kan bety å ta ned bemanningen, men det kan også gjøres gjennom at medarbeiderne i spesialiserte enheter, ikke bare forvaltningsenhetene, i større grad arbeider ute på lokalkontorene og sammen med medarbeiderne der. Slik kan spesialiserte fagteam beholdes, samtidig som ressurser og kompetanse flyttes ut i organisasjoner.

Mer aktivt arbeid og samarbeid rundt brukere som trenger NAVs bistand

Når ytelsesforvaltningen og forvaltningsenhetene fungerer, ser mange fylkesdirektører for seg at fokuset framover kan vendes bort fra inntektssikringen og rettes mot NAVs lokalkontor og virksomheten og brukerne der. Fylkesdirektørene ønsker at NAV-kontorene skal få jobbet mer med oppfølging av brukerne, og jobbe tettere med både arbeidsgivere og andre deler av offentlig sektor for å gjøre arbeidslivsdeltakelse mulig. Fylkesdirektørene nedenfor kan illustrere dette ønsket:

En fylkesdirektør sier at det er behov for å bygge bilder av hva man skal få til med NAV-reformen. De som blir ansatt hos meg, sier fylkesdirektøren, de tror vi skal jobbe med mennesker, og så jobber de bare med penger. All diskusjon har vært på penger, og det sliter på medarbeiderne. Oppgaven framover er derfor å få en visjon inn i organisasjonen om at NAV jobber mot formidling, rekruttering, oppfølging, brukerdialog.

En fylkesdirektør ser for seg at lokalkontorene er styrket med ressurser slik NAV-kontorene driver bedre oppfølging. Det er tettere samhandling med arbeidsgivere, slik at NAV får til en sterkere kobling mellom brukerne og arbeidslivet. I samhandling med kommunene har NAV kommet lengre i å bli tydeligere på hvilke grupper det skal være et sterkere fokus på. Fylkesdirektøren illustrerer med drop-out fra skolene, og ser for seg et system hvor fylkeskommunen, kommunen, NAV, eventuelt andre, er inne mye tidligere. En effektivisering på forvaltningssiden, en tettere kobling mellom lokalkontorene, arbeidslivssenteret, arbeidsgivere, arbeidslivet, og sentrale samarbeidspartnere, for å fange opp de som taper i velferdssamfunnet, eller der det er indikasjoner på at noen kan komme til å havne langt unna arbeidsmarkedet over tid. Å sette inn tiltak ganske tidlig mot den type grupper, det håper jeg at blir utviklingen i NAV de nærmeste fem årene, sier fylkesdirektøren.

En fylkesdirektør peker mot samhandlingsreformen i helsetjenesten, og ser på NAV-kontorets rolle i lokalmiljøet. Fylkesdirektøren forteller om samarbeid med attføringsinstitusjoner, med distriktspsykiatrisk senter, med lokalt arbeidsliv, med kommunehelsetjenesten, slik at mennesker med tyngre psykisk helseproblemer kommer ut i arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv. Fylkesdirektøren mener at i denne type arbeid ligger muligheter - når NAV-kontorene er motor sammen med brukerne i en prosess hvor alle andre viktige aktører, som skoleverket, helseinstitusjonene og lokalt arbeidsliv er inne. Da skal vi virkelig lage NAV som det suser av, sier fylkesdirektøren, og understreker at derfor er det farlig å dømme NAV-reformen nord og ned, etter det som har skjedd så langt; det er nå NAV begynner å vikle ut resultater.

Mer samarbeid med arbeidslivet

Flere fylkesdirektør har som mål at NAV i årene framover skal utvikle relasjonen til arbeidslivet og arbeidsgiverne, at det skal satses mer på bedriftskontakten, at NAV skal framstå som en samarbeidspartner arbeidslivet vender seg til uansett utfordringer, rekruttering, omstilling, sykefravær eller inkludering, og at NAV skal få satset mer på bedriftskontakten og jobbe mer mot arbeidsgiverne slik at flere kan få delta i arbeidslivet. Fylkesdirektørene nedenfor illustrerer:

En fylkesdirektør ser for seg at noen år fram i tid er NAV i tettere samarbeid med næringslivet for å utfordre næringslivet og finne løsninger for folk som av forskjellige årsaker har utfordringer med å fungere i arbeidslivet, og at hovedfokuset til NAV da er samhandling med næringsliv og bruker for å finne løsninger og få flere i arbeid, kort og godt. Der tror jeg faktisk vi har mulighet til å være litt fram i tid, sier fylkesdirektøren. En annen sier at om noen år fram i tid, så har NAV satset mye mer på bedriftskontakten og da gjøres mye mer av oppfølgingen ut i bedriften, og mye av ressursene som i dag går til i vernede bedrifter, brukes ute i arbeidslivet.

Organisatoriske endringer

Blant fylkesdirektørene er det også flere som ser for seg organisatoriske endringer framover. Noen ønsker seg flere interkommunale NAV-kontor og mer bruk av tjenesteområder for å skape større kompetansmiljøer for små NAV-kontor. Noen ønsker seg mer "arbeidsrettede" NAV-kontor med færre kommunale tjenester inne i NAV-kontorene, der oppgaver med helseinnhold er ryddet ut. Flere fylkesdirektører ønsker at NAV-kontorene får en styringslinje i stedet for to, uten at de tar stilling til om staten eller kommunene bør eie NAV-kontorene. Kun en er tydelig på at eieren bør være staten.

Flere peker på at saksbehandlingsprosessen på uføreområdet er for komplisert, at det er for mange ledd i prosessen. Noen er tydelige på at om antall ledd skal reduseres, så er det ikke forvaltningsenheten som bør kuttes ut. Også medarbeiderne i case-forvaltningsenhetene peker for øvrig på uføreområdet som problematisk, det er for mange instanser inne, og pensjonsenheten har ikke tilstrekkelig kapasitet.

Flere fylkesdirektører ser for seg ytterligere sentralisering og spesialisering av en del forvaltningsoppgaver slik at flere oppgaver regionaliseres eller blir landsdekkende. Det pekes blant annet på bidragsområdet og gravferdsstønad. I den forbindelse kommer spørsmålet om forvaltningsoppgavens plassering, i fylkeslinjen eller spesialenhetslinjen, og her har fylkesdirektørene ulike synspunkter.

Et bedre IKT-system

Et gjennomgående ønske hos fylkesdirektørene er bedre IKT-løsninger som understøtter arbeidet, letter arbeidsprosessen, automatiserer og reduserer det manuelle arbeidet. Ønsket er også IKT-systemer som gir rom for selvbetjening slik at de mange brukerne som ikke har behov for bistand fra NAV, kan sende søknader elektronisk, og NAV-kontorene kan konsentrere seg om brukere som har større behov.

2.6 Oppsummering: Et nødvendig grep, en problematisk etableringsprosess

Fylkesdirektørenes beskrivelse av prosessen med etablering av forvaltningsenheter tegner gjennomgående et bilde av en prosess som har vært problematisk, for medarbeiderne, for saksbehandlingen, for brukerne, men som så – sommeren 2010 – er i ferd med å snu: Restansene er på vei ned; forvaltningsenhetene har utviklet mer effektive arbeidsmåter; relasjonen mellom forvaltningsenhetene og NAV-kontorene er blitt bedre; det blir mulig for NAV-kontorene å rette oppmerksomheten om behov, oppfølging og arbeidsretting, godt hjulpet av de nye redskapene – arbeidsavklaringspenger og lovbestemmelsen om brukernes rett til behovs- og arbeidsevnevurdering (NAV-lovens §14A). Og fylkesdirektørene ser for seg at det er virksomheten i NAV-kontorene og overfor arbeidsgiverne som skal styrkes framover.

Fylkesdirektørene har stor tro på at etablering av forvaltningsenheter var et helt nødvendig grep for å gjøre det mulig for NAV-kontorene å rette oppmerksomheten om oppfølging av brukerne. Hvis ytelsesforvaltningen skulle forblitt i NAV-kontorene, ville denne oppgaven alltid fått prioritet fordi det handler om brukernes mulighet til å overleve. En uttrykker at dette ville skjedd så å si uavhengig av hvor store bemanning NAV-kontorene måtte ha. En annen omtaler grepet som en måte å tvinge NAV-kontorene bort fra det innarbeidede fokuset på ytelsene og over på oppfølging.

Direktoratets begrunnelse for etablering av forvaltningsenheter var at den nye organisasjonsmodellen skulle *forbedre ytelsessaksbehandlingen* – den skal bli mer effektiv, få bedre kvalitet og øke likebehandlingen av søkerne, og den skulle *styrke det direkte arbeidet overfor brukerne*, for det første ved at ressurser kan flyttes fra ytelsesbehandling til veiledning og oppfølging, og for det andre ved at NAV-kontorene kan ha oppmerksomheten på å bistå brukerne i stedet for på saksbehandlingen. Det er, som vi ser, den siste begrunnelsen, det å flytte oppmerksomhet, mer enn det å frigjøre ressurser som fylkesdirektørene legger vekt på, og det er dette de også mener at er i ferd med å skje.

Fylkesdirektørene håper også på effektiviseringsgevinster som kan bety at noe av personellressursene som ble trukket ut av NAV-kontorene med etableringen av forvaltningsenhetene, kan flyttes tilbake igjen. Noen mener at denne prosessen kan starte nå. Og fylkesdirektørene mener helt klart at likebehandling er et resultat av forvaltningsenhetene; ulik praksis er avdekket og ens praksis utviklet.

Det er når det gjelder resultater for brukerne at fylkesdirektørene tegner de minst optimistiske bildene. De understreker at brukerne er tjent med likebehandling og saksbehandling som fungerer, men flere peker også på at brukerne har opplevd seg som kasterballe og gått "kanossagang" mellom enhetene i NAV fordi saksbehandlingssystemet ikke har vært godt nok til at brukerne har kunnet få vite hvor egen sak står. Også her mener fylkesdirektør at situasjonen framover vil bli bedre, når elektronisk dokumenthåndtering tas i bruk. Fylkesdirektørene mener imidlertid at det fortsatt er store forbedringsbehov når det gjelder IKT og håper dette vil skje i årene framover. Medarbeidere i forvaltningsenhetene og noen fylkesdirektører peker på at oppsplitting og uttrekk av myndighet fra

NAV-kontorene også et mer permanent trekk ved organisasjonsmodellen som har negative konsekvenser for brukerne.

Selv om Stortingsproposisjonen om NAV-reformen altså tildelte førstelinjen i NAV-forvaltningen et omfattende oppdrag og myndighet til å utløse de virkemidlene som er nødvendige for å møte den enkelte brukers situasjon, så åpnet den også for å ta ut oppgaver "som ikke krever brukernærhet", effektivisere disse og frigjøre ressurser til brukeroppfølgning i førstelinjen, men understreket samtidig at det ikke skulle skapes nye koordineringsbehov som åpner for nye kasteballsituasjoner. Førstelinjen skulle være brukernes tilgjengelige kontaktsted. Tanken bak forvaltningsenhetene var at det er helt uvedkommende for brukeren hvordan etaten er organisert. Slik beskrev en fylkesdirektør det. I praksis ble det ikke slik, i praksis skapte organisasjonsmodellen de konsekvensene Stortingsproposisjonen ønsket at skulle unngås.

3. Etablering av forvaltningsenheter – innføring av arbeidsdeling

3.1 Oppgavedeling og grensesnitt

Etablering av forvaltningsenheter innebærer at de lokale NAV-kontorene og forvaltningsenhetene arbeider med de samme oppgaveområdene, men med ulike ledd av oppgaveløsningen. Arbeidsdelingen er ulik for de to hovedområdene ytelsene i NAV er delt inn i – *arbeidsområdet* og *familieområdet*. På familieområdet skal NAV-kontorene kun informere og ta i mot søknader, mens forvaltningsenhetene skal gjøre all saksbehandling. På arbeidsområdet gjør NAV-kontorene deler av saksbehandlingen, mens forvaltningsenhetene skal avslutte saksbehandlingen, fatte vedtak og sørge for utbetaling.

Nasjonalt grensesnitt, den offisielle beskrivelsen av arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter, trekker opp hva henholdsvis NAV-kontor og forvaltningsenhet skal gjøre innenfor de ulike ytelsene. Grensesnittet sier at det er NAV-kontorene, og etter hvert også kunde/ kontakt-sentrene som tar i mot telefonhenvendelser fra brukerne, som er brukernes kontaktsted i NAV-forvaltningen. For ytelser der NAV-kontorene kun har ansvar for å informere og ta i mot søknader (HP 1 og 2) skal NAV-kontor skal informere brukerne (søkerne) om hvilken dokumentasjon som må følge en søknad, og sørge for at denne faktisk følger med. Forvaltningsenhetene skal saksbehandle og sørge for utbetaling. For ytelser der NAV-kontorene også gjør deler av saksbehandlingen (deler av HP 3), skal at NAV-kontorenes vurderinger skal legges til grunn i den videre saksbehandlingen i forvaltningsenhetene. Forvaltningsenhetene skal fatte de formelle vedtakene og sørge for utbetaling. NAV-kontorenes arbeid med å bistå og følge opp brukerne med sikte på arbeid og aktivitet (HP 5) bestemmes i noen grad av hvilken ytelse brukeren tildeles fordi det er regulerte forbindelser mellom inntektssikringsordningene og prosedyrene for oppfølging og tiltakene som kan settes inn.

Med etablering av forvaltningsenheter er det altså laget en organisasjonsstruktur der *saksbehandlingsprosessene i ytelsessaker er delt*. Oppgaver som tidligere med noen unntak ble håndtert innenfor en og samme enhet – det lokale trygdekontoret – er splittet opp i ulike operasjoner som er lagt til hver sine organisatoriske enheter som har hver sine oppgaver i saksbehandlingen. Også *medarbeiderne er delt*. Medarbeidere fra de tidligere lokale trygdekontorene er enten flyttet til forvaltningsenhetene eller er blitt igjen i NAV-kontorene, men uansett er deres arbeidsområde blitt avgrenset på en ny måte. NAV-reformen er, som kjent, en reform av etablerte organisasjoner der det

er medarbeiderne som bemannet etatsorganisasjonene før reformen, som også skal utgjøre den nye NAV-organisasjonen.

Sakene derimot er felles, de skal kunne leses, jobbes med og informeres om av medarbeidere både i NAV-kontorene, forvaltningsenhetene, kontaktsentrene, og i noen tilfeller også pensjonsenhetene. Informasjonen i sakene, og dels også saksmappene og saksunderlagene, må dermed være tilgjengelige for flere av enhetene.

Her skal jeg beskrive hva dette har betydd i form av krav til innarbeiding av den nye arbeidsdelingen (grensesnittet) og i form av ny rolle for NAV-kontorene som leverandør av forvaltningsenhetenes arbeidsgrunnlag, og for forvaltningsenhetene som skal fatte vedtak på grunnlag av NAV-kontorenes vurderinger. Jeg skal til slutt ta fram beskrivelsene av den teknologiske infrastrukturen som den nye ansvarsdelingen måtte baseres på.

3.2 Ny arbeidsdeling – nye roller – et avlæringsbehov

Med etablering av forvaltningsenheter innføres en arbeidsdeling i prosesser som i tidligere trygdeetat, i hovedsak hadde vært håndtert i et og samme kontor, ofte av en og samme person. De som tidligere hadde gjort det hele, skulle nå bare gjøre en del. For medarbeiderne både i forvaltningsenheter og NAV-kontor betydde dette at nye arbeidsformer skulle innarbeides, formulert i NAV-etaten som å få *innarbeidet grensesnittet*.

Fylkesdirektørene beskriver dette som en utfordring – å få NAV-kontorenes medarbeidere til å slutte å jobbe med en sak der de skal, etter grensesnittet, og å få forvaltningsenhetenes medarbeidere til å ikke gå lenger inn i saken enn de skal, men legge NAV-kontorets innstilling til grunn uten å vurdere denne. Flere fylkesdirektør understreker at arbeidet i forvaltningsenheten innebærer en ny måte å tenke på, i forvaltningsenheten skal en ikke fortsette å jobbe slik en jobbet i trygdekantoret før, men ut fra de tildelte grensesnittene. Den store utfordringen er ikke grensesnittet i seg selv, men etterlevelsen av det, sier en fylkesdirektør. En fylkesdirektør sier det var dette man ikke var godt nok forberedt på, at bare fordi folk og saksområder ble flyttet rundt på, så sluttet ikke folk å gjøre det de alltid hadde gjort. Den utfordringen var underestimert. Flere sier dette er en utfordring som NAV nok vil slite med en del år.

Den utfordringen fylkesdirektørene beskriver dreier seg om at helheten i saksbehandlingsforløpet – fra å informere brukeren via søknads- og saksbehandlingsprosessen til det endelige vedtaket – nå er blitt delt opp i ulike operasjoner som ivaretas av hver sine enheter. Medarbeiderne som bemanner disse enhetene – NAV-kontor og forvaltningsenheter – hadde innarbeidet en arbeidsform der de har hatt ansvaret for helheten. Med etableringen av forvaltningsenheter skal de begrense seg til en avgrenset del. De må avlæres sine gamle, omfattende arbeidsformer. Det gjelder både for medarbeiderne på NAV-kontorene og for medarbeiderne på forvaltningsenhetene.

Forvaltningsenhetene – serviceredskap, ikke overprøvingsorgan

Grensesnittet mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet ga NAV-kontorene myndighet til å vurdere hvorvidt søkeres arbeidsevne er nedsatt (vilkårsvurdering 1 i søknader om uføretrygd). Forvalt-

ningssenhetene skal respektere NAV-kontorets skjønnsutøvelse og legge NAV-kontorets innstilling til grunn for sin saksbehandling.⁹

En særlig utfordring i innarbeidingen av det nye grensesnittet har vært saksbehandlingen av uføretrykksøknader. Den nye arbeidsavklaringspengeytelsen har vært enklere, for her hadde ingen en innarbeidet forvaltningspraksis. Uføretrygd hadde en totrinnsbehandling før NAV-reformen (forberedelse på trygdekantoret og vedtak i fylkestykdekantoret). Med etableringen av forvaltningsenhetene og innføring av nasjonalt grensesnitt har ikke forvaltningsenhetene lenger myndighet til å prøve NAV-kantorenes skjønnsutøvelse, slik fylkestantorene i trygdeetaten hadde. Men ansatte i forvaltningsenhetene vurderte og dels overprøvde NAV-kantorenes innstillinger. Dette forteller fylkesdirektørene om som et problem i forvaltningsenhetenes tidlige fase. Medarbeidere i forvaltningsenhetene sier det samme.

En fylkesdirektør sier at utfordringen har vært å få de ansatte i forvaltningsenheten til å tilpasse seg en annen arbeidshverdag enn de hadde på lokalkantoret. Nå jobber de med et smalere felt innenfor en produksjonsenhet, og det er en ganske kraftig endring i arbeidsmåte. Det har nok tatt noe tid å erkjenne og bli vant til for den enkelte, sier fylkesdirektøren og forklarer at dette henger sammen med at medarbeiderne har god kompetanse også på de oppgavene lokalkantorene skal gjøre, så de har en tilbøyelighet til å gjøre saker mer grundig enn bare å legge til grunn det lokalkantorene legger fram for dem.

Saker som ble sendt i retur, skapte vanskelige relasjoner mellom NAV-kantorene og forvaltningsenhetene, "et himla bråk" og krangel mellom NAV-kantor og forvaltningsenheter, som fylkesdirektørene flere steder måtte gripe inn i. En fylkesdirektør forteller at til å begynne med sendte forvaltningsenheten saker i retur til lokalkantorene. Det gjør de ennå, men i starten var det mye av det, og måten det ble gjort på, ga lokalkantorene inntrykk av at forvaltningsenheten var nivået *over* dem.

Fylkesdirektørene forklarer dette med at innarbeidede arbeidsmåter videreføres: En fylkesdirektør forklarer at de som ble rekrutterte fra lokalkantorene, hadde vært vant til å ha hele saksbehandlingen, fra samtale med bruker, å gjennomgå og vurdere inngangsvilkår en og så vilkår to. For dem var det en veldig overgang til å få en sak som på mange måter var ferdig, og der medarbeiderne i forvaltningsenhetene bare skal ta sin avgrensede del av saksbehandlingen. Det som skjedde, forteller fylkesdirektøren, var at mange medarbeidere i forvaltningsenheten begynte fra scratch, leste alle dokumenter og vurderte 'er jeg egentlig enig med innstillingen?' selv om det i henhold til grensesnittet ikke var deres myndighetsområde. På forvaltningsenheten sitter det folk som har god kompetanse på uføre, har jobbet med uføre i mange år kanskje, og når de får en uføresak, "som kan være både fem og ti centimeter høy med dokumenter", så gjorde de det de gjorde før, forteller en annen fylkesdirektør, og viser til at i gamle trygd var det jo totrinnsbehandling på uføresaker. De som da behandlet saken i andre trinn, de snudde bunken opp ned, begynte med det eldste dokumentet, og leste seg gjennom hele saken, og vurderte om skjønnet var riktig utøvd. Det var denne arbeidsmåten medarbeiderne i forvaltningsenheten hadde med seg. Det var ganske krevende for dem, forklarer fylkesdirektøren, for de tenkte 'oi, oi, oi, er skjønnsutøvelsen godt nok utført her?' og 'nei,

⁹ Etter at denne undersøkelsen ble gjennomført, er grensesnittet endret, NAV-kantorene skal ikke lenger gjøre vilkårsvurdering 1. Jg skal komme tilbake til denne endringen i siste kapitell. Fylkesdirektørenes beskrivelser her forholder seg altså til det første grensesnittet.

det tror vi ikke'. Da hadde medarbeiderne i forvaltningsenheten veldig lyst til å overprøve. Vi hadde nok noen tilfeller her, og kanskje vi ikke er ferdig med det ennå heller, sier fylkesdirektøren, at forvaltningsenheten da tar kontakt med NAV-kontoret. I noen tilfeller så sa de at dette vedtaket kan vi ikke fatte, for her er det utøvd feil skjønn.

En fylkesdirektør peker på at det var en realitet at det var mange i forvaltningsenheten, som nettopp hadde kommet fra de tidligere trygdekontorene, hadde bedre forvaltningskompetanse enn en del av medarbeiderne i NAV-kontorene. En fylkesdirektør beskriver en kultur av hierarki i de gamle etatene, en kultur på at andrelinjen kunne overprøve førstelinjen, og at overprøvingsmuligheten betydde at andrelinjen var mer kompetent enn førstelinjen. De å kunne overprøve signaliserte makt og posisjon i etaten. Når førstelinjens skjønn nå skal gjelde, uttrykker det en helt ny kultur. Det nye grensesnittet innebærer altså en omfattende kulturforandring. En sier at det er nødvendig med en avlæring i forvaltningsenhetene slik at de ser at de først og fremst er "et serviceredskap for NAV-kontorene", ikke en "overkikador" som det var i trygdeetaten tidligere, og som har vært innstillingen flere steder.

Fylkesdirektørene forteller videre at de har vært tydelige, helt fra oppstarten av forvaltningsenheten, på at forvaltningsenhetene skal legge NAV-kontorets skjønnsbaserte innstilling til grunn, at den vet best som er nærmest brukeren, og at det lokale skjønnet derfor er det viktige, men at det likevel har vært krevende å få dette gjennomført i praksis. For å få til dette har fylkene innført begrensninger på hvor mye av saksdokumentene forvaltningsenhetene skal få lov til å gå inn i. I et fylke skjedde dette ved å gi medarbeiderne i forvaltningsenheten beskjed om at de ikke fikk lov til å lese saksdokumentene før de hadde lest innstillingen, og først om det var noe de ikke forsto i innstillingen, kunne de gå inn i saksdokumentene. I et annet fylke skjedde det ved å begrense omfanget av dokumentasjon som ble oversendt til forvaltningsenheten. Fra forvaltningsenhetsledere fortelles det samme, at det var en utfordring å få medarbeiderne i forvaltningsenheten til å akseptere at de skulle godta innstillingen fra NAV-kontorene og fokusere på å øke produktiviteten i stedet for på fagutvikling.

En fylkesdirektør har lagt vekt på at før saker eventuelt skal sendes tilbake til NAV-kontor, så skal det ha vært dialog mellom forvaltningsenheten og NAV-kontoret, slik at opplysninger og dokumentasjon kan innhentes uten at saken sendes i retur. Fylkesdirektøren understreker at selv om saker sendes i retur, betyr ikke det at forvaltningsenheten har en overordnet rolle, bare at dokumentasjonen eller argumentasjonen i en sak ikke er tilstrekkelig til å ta en forsvarlig beslutning. Men fylkesdirektøren sier også at ved å sende saker i retur, så utøver forvaltningsenhet en maktposisjon, de signaliserer at de bestemmer over lokalkontorene.

En fylkesdirektør peker på at noe av utfordringen er knyttet til at NAV-kontorene ikke alltid skriftliggjør og dokumenterer grunnlaget for sine vurderinger godt nok. I flere saker som til slutt har havnet på fylkesdirektørens bord, er det, etter fylkesdirektørens mening, åpenbart riktige vurderinger NAV-kontoret har gjort, men fordi vurderingene har vært dårlig dokumentert, har forvaltningsenheten ment at de ikke var holdbare.

NAV-kontoret - veiledning, ikke saksbehandling

For NAV-kontorene er det særlig ytelsene på familieområdet, som barnetrygd, barnebidrag og foreldrepenger, der det er store endringer i oppgavefordelingen. Her skal NAV-kontorene veilede og informere, mens all saksbehandling ligger i forvaltningsenhetene.

En fylkesdirektør sier at NAV-kontorenes utfordringer ved den nye arbeidsdelingen ligger i at de ansatte var vant til å ta hele saken på lokalkontoret når brukerne kom med spørsmål, ikke bare å veilede og så ikke gå videre. De fortsetter å gå mye lenger inn i saken enn det som er nødvendig.

En fylkesdirektør beskriver det som at den største jobben har vært å få innarbeidet at NAV-kontoret ikke det samme som det gamle trygdekantoret. I det gamle trygdekantoret var medarbeiderne vant til å håndtere brukerne og sakene i det direkte møtet med brukeren – ”over disk” – og i denne modellen, som i følge fylkesdirektøren jo egentlig er god tanke, men da må medarbeiderne i fronten ”kunne alt”, dvs ha dybdekunnskap om alle folketrygdens ytelser. I det nye NAV-kantoret skal ikke medarbeiderne kunne alt, de skal kunne det de trenger for å ta i mot en bruker og en søknad. Fylkesdirektøren sier medarbeiderne har vært stresset fordi de ikke kan svare på alle spesialistspørsmål, men det skal de ikke kunne, de skal ha generalistkompetanse på trygdeytelser. Fylkesdirektørene forteller at dette har de jobbet mye med i fylket, og det begynner å sitte, men det har vært ”avlæring mer enn innlæring”.

En sier at det er veldig mange i NAV-kantorene med lang bakgrunn fra trygdeetaten som mer enn gjerne vil jobbe med stønadsordningene sine, så det har vært mer jobb med å avlære disse medarbeiderne, enn med å bygge opp faglig kompetanse i NAV-kantorene. En sier at dette handler om dyktige saksbehandlere som er vant til å håndtere sitt område fullt ut, mens det området de kan, er flyttet til forvaltning. Det skaper en opplevelse av at ”det jeg kunne er flyttet, da kan jeg ingenting”, selv om fylket har brukt tusenvis av timer på opplæring. Det som er synd sier, fylkesdirektøren, er at disse medarbeiderne burde flyttet til forvaltningsenheten, for der er det behov for kompetansen deres, men det har de ikke ønsket.

Avlæring av gamle ansatte i en ny organisasjon er langsiktig jobbing, sier en fylkesdirektør, for når mennesker har med seg en ballast fra tidligere, så tar de med en gang de oppgavene som de kjenner og kjenner igjen: Kommer det en bruker på et NAV-kontor og spør etter en stønadsordning eller et eller annet sånn, så går du i gang med det, selv om du ikke burde gjøre det.

Parallelt med at de gamle medarbeiderne må avlæres sin tidligere spesialistrolle – rollen som en som besitter kompetanse om folketrygdens ytelser og kan svare på publikums spørsmål utover det publikum selv kan finne ut ved å søke på NAVs nettsider, må de lære seg en ny rolle, rollen som veileder publikum i å selv søke informasjon og selv fylle ut sine søknader.

Innarbeidede arbeidsformer – et effektivitetsproblem

Slik fylkesdirektørene beskriver den nye arbeidsdelingen og de nye rollene, dreier dette seg ikke bare om flyt i arbeidsprosessen, men også om effektiv ressursutnyttelse. De innarbeidede arbeidsformene er et effektivitetsproblem.

For *forvaltningsenhetene* handler dette om hvor mye tid medarbeiderne skal bruke på å vurdere sakene grundig. En fylkesdirektør beskriver resultatene av et forbedringsprosjekt fylket gjennomførte på uføretrygdområdet som ”en voldsom produktivitetsøkning” i forvaltningsenheten og mange færre saker i retur til NAV-kantorene. Dette skyldtes ikke at medarbeiderne på forvaltningsenheten sprang fortere eller jobbet raskere, men at de hadde fått forståelse for grensesnittet.

Slik fylkesdirektørene beskriver medarbeidernes fastholdelse av de innarbeidede arbeidsmåtene handler dette om medarbeidernes oppfatninger om kvalitet og service. Når medarbeiderne i

forvaltningsenheten går inn i vurderinger av NAV-kontorenes skjønnsutøvelse så er det fordi de har ”genuin interesse for at saker skal behandles skikkelig”, som en fylkesdirektør sier det. Denne holdningen er egentlig bra, sier fylkesdirektøren, men det blir feil hvis man overprøver det lokale skjønnnet. Bekymringer over lokal skjønnsutøvelse må tas inn i samhandlings- og læringsforaene slik at det kan avklares om NAV-kontorene bør jobbe bedre med saksforberedelsen.

Den gamle forvaltningskulturen har innprentet i medarbeiderne at de skal være helt sikre før de fatter vedtak, bruker skal få den riktige ytelsen og den riktige størrelsen på ytelsen, sier en fylkesdirektør. Det er imidlertid slik at gode intensjoner om dette overfor den enkelte bruker, går på bekostning av mange andre brukere, fordi saksbehandlingen tar uhensiktsmessig lang tid. Dette beskriver en fylkesdirektør som mener at her må NAV jobbe jevnt og trutt med kulturutvikling slik at ansatte forstår at de har god kompetanse, tør å bruke den, og tør å ta beslutninger uten å være 110 prosent sikre. Fylkesdirektøren mener at rettssikkerheten til brukerne ikke blir svekket om man går fra å være 110 prosent til 90 prosent sikker, fordi veldig mange av de ansatte har en ryggmargsrefleks som kommer til utslag. Etter all sannsynlighet gjør de derfor et riktig vedtak, selv om de ikke har dobbeltsjekket det. Dessuten har bruker klageadgang og det er en utopi å tro at NAV til enhver tid vil gjøre null feil.

En fylkesdirektør sier at det er viktig at kvaliteten ikke blir for god; i miljøer med velutdannede fagfolk, kan opptattheten av det faglige bli så stor at man får gjort for lite; det er grenser for hvor mye arbeid man skal legge i en sak før det er godt nok. Det går godt an, sier fylkesdirektøren, å bruke tre ganger så lang tid på en sak, og kalle det for kvalitet, men så lenge intern-revisjon og klage- og ankeenheden ikke har innsigelser er kvaliteten god nok.

NAV-organisasjonen må utvikle mer moderne arbeidsmåter og arbeidsprosesser sier en fylkesdirektør, og peker på forståelsen av hva kvalitet er. Trygdeetaten har tradisjonelt hatt stort fokus på kvalitet forstått som å gjøre alle ting rett, men det er også behov for resultater når det gjelder kvantitet. Det hjelper ikke å ha god kvalitet på få saker hvis brukerne aldri får svar. NAV må ha en balansert tilnærning og se både på god kvalitet og raske saksbehandlingstider. Fylkesdirektøren forteller at det nå er innført systematisk måling og oppfølging på kvantitet. Det har vært en del av snuoperasjonen, og etter fylkesdirektørens mening har det vært veldig vellykket.

Effektiv ressursutnyttelse i forvaltningsenhetene handler altså om å få medarbeiderne til å løse sakene på ens måte, og ikke gå for langt inn i sakene, selv om de oppfatter at dette gir kvalitet i saksbehandlingen.

Også i forhold til *NAV-kontorene* peker flere fylkesdirektører på muligheter for bedre ressursutnyttelse. Effektiviseringspotensialet ligger både i å stille tydeligere krav til brukerne, nedjustere brukernes forventninger til hva slags service de kan forvente på NAV-kontoret, lære brukerne til å bruke selvbetjeningsløsningene, og å lære NAV-medarbeiderne i NAV-kontorenes publikumsmottak å sette grenser for hvor langt deres veiledning skal gå.

En fylkesdirektør mener at det er ”en kjempeutfordring for NAV, en kjempeutfordring for det norske samfunnet, det at folk kan komme å levere halvgode søknader på NAV-kontoret, og så er det NAV sitt ansvar å holde orden på at folk leverer fullstendige søknader”. Fylkesdirektøren mener brukerne må ansvarliggjøres ved å ikke få behandlet søknadene sine før de har levert fullstendige søknader. Dette ville redusere alle ”ventesakene” som ligger i NAV-systemet fordi de mangler nødvendig dokumenta-

sjon. En annen sier at den serviceholdningen som har vært innarbeidet i NAV-medarbeiderne at om brukerne leverer en ufullstendig søknad, så ordner NAV-kontoret resten, den er misforstått, det går ikke i dag. Brukerne må ansvarliggjøres ved å få beskjed om at de ikke får dagpengene eller sykepene hvis de ikke leverer tilstrekkelig dokumentasjon og inntektsopplysninger.

Flere fylkesdirektører understreker at NAV må jobbe med å utvikle selvbetjeningsløsningene slik at flest mulig henter informasjon om NAVs ytelser og ordninger der. En forteller at budskapet til NAV-kontorene har vært: Dere må ikke tro at vi får ressurser for å hjelpe den 80 prosenten som kan klare seg selv. Fylkesdirektøren forteller at fylket har høy andel som bruker selvbetjeningsløsninger og elektronisk meldekort, og det fordi at NAV ikke kan bruke tid på disse. De må klare seg selv. Flere fylkesdirektører peker imidlertid på at i NAV-kontorenes brukergrupper finnes alle lag og kategorier av befolkningen, også mennesker som ikke kan bruke pc, lese norsk, forstå eller fylle ut skjemaer, så NAV-medarbeiderne må fortsatt bistå en del.

En fylkesdirektør peker på at det tidligere har vært NAV-kontor og trygdekantor som har "saksbehandlet over disk" fordi de har hatt ansatte som har vært kjempeflinke, og har kunnet sette seg ned med brukerne og der og da regne ut hva den enkelte ville få i pensjon, men det skal de ikke gjøre lenger. Det er klart, sier fylkesdirektøren, at brukere som har møtte denne type ansatte før, nå vil oppfatte at de får dårlig service. Men NAV-kontorene har ikke en bemanning som kan opprettholde en slik kompetanse, og denne kompetansen skal ikke ligge i NAV lokal.

En fylkesdirektør legger vekt på at regelverket for ytelsene, bl.a. på familieområdet, stadig er i endring, slik at selv om en medarbeider var glitrende god på foreldrepenger for to år siden, er det ikke sikkert de nå har holdt seg à jour med alle endringene. Fylkesdirektøren sier de jobber med å gi medarbeiderne ryggdekning på at det faktisk er god service å ikke gi råd og veiledning lenger enn der man er 100 prosent sikker, og at det er lov til å si at 'jeg kan ikke hjelpe deg videre i denne saken, for nå kommer du på et så detaljert nivå at vi må koble inn spesialister på området'. Fylkesdirektøren forteller at fylket har utviklet en egen kompetansemodul for ansatte som veileder i NAV-kontorenes mottak, for å gjøre dem tryggere på hvor grensesnittene går.

En fylkesdirektør understreker at veiledningskompetansen handler også om når man setter stopp. Det er lett å tenke at kompetanse handler om å ha tilstrekkelig kompetanse om ytelsene, men kompetanse om hvordan man avgrenser det man skal veilede om, er også en viktig kompetanse.

Flere peker på at nivået på veiledningen må være et annet enn den spesialistkompetansen trygdekantorene tidligere kunne ha, da man jobbet med sakene fra A til Å, at servicenivået nå er "nav.no"-nivå, så skal "kompetansekøene" i forvaltningsenhetene være det stedet NAV-kontormedarbeiderne kan ringe når spørsmålene fra publikum blir mer kompliserte enn de klarer å finne ut av. Men medarbeidere som har vært vant med å gi råd og veiledning mye grundigere enn de skal nå, opplever at de gir dårlige råd og dårlig service.

Effektiv ressursutnyttelse i NAV-kontorene handler altså om å avgrense NAV-kontorenes service og bistand til brukerne.

Nyrekruttering – nye tanker, ikke noe å forsvare

Flere fylkesdirektører ser positivt på mulighetene for å få inn nye medarbeidere og ledere. For de nyansatte er grensesnittet og oppgavedelingen helt naturlig. De har ikke med seg en bagasje av innarbeidede arbeidsformer som må avlæres. Det gjelder også på ledersiden.

Når det gjelder NAV-kontorene mener flere fylkesdirektører at det er positivt med nye medarbeidere utenfra – selv om opplæring er nødvendig, er det mulig å relativt raskt komme opp på et tilstrekkelig nivå på kompetansen. En fylkesdirektør forteller om bevisst rekruttering til fronten i NAV-kontorene av nye medarbeidere uten bakgrunn fra de tidligere etatene, men med høyskoleutdanning og servicebakgrunn og serviceinnstilling, som er vant til å finne fram i et system og veilede i og ved bruk av internett. En annen forteller om et lite kontor der ingen har bakgrunn verken fra trygdeetat eller aetat, men det har mye guts og vilje. Det tok et år før de fungerte bra, forteller fylkesdirektøren, men nå lyser det grønt på alle indikatorer NAV-kontorene måles på, enten det er saksproduksjon, oppfølgingsfrekvens, brukerundersøkelser eller arbeidsmiljøundersøkelser. Fylkesdirektøren bruker dette som en illustrasjon på at det å komme opp på et tilstrekkelig kompetansenivå for å kunne gi informasjon og veiledning til publikum, det er ikke uoverkommelig.

Når det gjelder forvaltningsenhetene sier en fylkesdirektør sier at det var helt nødvendig å få inn nyrekrutterte med nye tanker og arbeidserfaringer fra andre miljøer. Det ble for gammeldags tenkning i starten, man trodde at en forvaltningsenhet var et trygdekontor og at man satt og gjorde det samme, bare et annet sted. Man var ikke klar over at en forvaltningsenhet var en helt annen produksjonshverdag.

En fylkesdirektør peker på at ettersom det er lett at medarbeiderne faller inn i gamle arbeidsformer og vurderer på nytt det som NAV-kontoret ut fra sin myndighet allerede har vurdert, da trengs det lederkraft for å forstå og sette ut i livet det nye grensesnittet og få produksjonen opp.

En fylkesdirektør sier at lederne i forvaltningsenhetene med bakgrunn fra de gamle etatene har "hatt et stykke vei å gå". Lederne i fylkets forvaltningsenhet kom imidlertid ikke fra lederstillinger i de tidligere etatene og fylkesdirektøren mener det er en fordel å ha ledere som ikke har mye å forsvare av tidligere praksis, og at det er lettere for de nye å tenke nytt og kreativt. En fylkesdirektør understreker at også ledere fra de tidligere etatene kan være endringsorienterte.

De fleste fylkesdirektørene sier imidlertid at det har vært lite turnover utover det naturlige, medarbeidere som går av med pensjon, midlertidige stillinger som avsluttes, og de som skifter arbeidsplass internt i NAV. En sier det nok hadde vært større turnover om medarbeiderne var blitt tvunget til å flytte. Forvaltningsenheter lokalisert på flere steder i fylket, og muligheter for fjernarbeidsplasser har lagt til rette for at få måtte flytte. Turnoveren har ikke vært for stor, snarere for liten, slik flere fylkesdirektører ser det.

Rutinisert arbeid – ønske om brukerkontakt

Selv om hovedbildet fylkesdirektørene tegner, er av liten turnover, forteller noen om tap medarbeidere som kom til forvaltningsenhetene med forventninger om større myndighet og mer kompetanseutfordrende oppgaver. Det fortelles at jurister slutter, at medarbeidere som så for seg at forvaltningsenhetene skulle overprøve lokalkontorene, har sluttet fordi myndigheten etter grensesnittet ikke sto i forhold til forventningene. Noen uttrykker en bekymring over om oppgavene i forvaltningsenhetene blir så avgrenset at arbeidsdagene blir kjedelige. En sier at oppgavene må være

mangefasetterte og spennende for at forvaltningsenhetene skal være gode arbeidsplasser. Fylkesdirektørene forteller at det er noen, men få medarbeidere i forvaltningsenhetene som har angret og ønsket å gå tilbake til NAV-kontor. Det samme bildet tegner medarbeiderne i de case-forvaltningsenhetene vi har besøkt.

Medarbeiderne ønsker ikke å gå tilbake til NAV-kontorene. Flere forteller om en turbulent omstillingsprosess i NAV-kontorene, som fikk dem og andre medarbeidere i forvaltningsenheten til å søke seg til forvaltningsenhetene. Andre sier at de bare fulgte oppgavene sine. Flere ønsker seg imidlertid mer direkte kontakt med brukerne, sier arbeidet i forvaltningsenhetene blir rutinisert. Noen kunne tenkt seg delt stilling, halvt forvaltningsenhet og halvt NAV-kontor. Noen har søkt seg ut til NAV-kontor i vikariater.

En som kom fra et NAV-kontor/trygdekontor hvor man hadde organisert arbeidsdagene med halve dagen med brukerkontakt og den andre halve med skjermet saksbehandling, forteller at flere trives godt med og ønsket denne variasjonen, og kontrasterer det til forvaltningsenheten: Her er det bare papirer du jobber med.

Om de ytelsene der skjønnsutøvelsen om nedsatt arbeidsevne er lagt til NAV-kontorene, sier medarbeiderne at deres oppgaver blir veldig tekniske og rutinemessige. En sier at siden det er NAV lokal som har avgjørelsesmyndighet, blir det veldig lite vurdering medarbeiderne i forvaltningsenhetene skal gjøre, det gjør at arbeidet "blir litt kjedelig egentlig". Medarbeiderne i forvaltningsenheten skal være "litt overkikadorer og se om det er gjort riktig", men dersom NAV-kontoret har gjort en "forståelsesfull vurdering", så kan ikke forvaltningsenheten overprøve: "Du skal være veldig uenig, før du går inn."

Flere medarbeider i forvaltningsenhetene ønsker seg en mer variert arbeidssituasjon, og noen kunne tenke seg å veksle mellom arbeid i forvaltningsenheten og arbeid på NAV-kontor. En som ønsker seg halvt om halvt mener det vil bidra til medarbeiderne i forvaltningsenheten opprettholder kompetanse om både lokalkontorene og brukerne hverdag. Flere kan også se for seg at medarbeidere i forvaltningsenheten er mer med i samtaler og er støttespillere i møter med brukerne ute i NAV-kontorene, men at forvaltningsenheten fortsatt er deres arbeidsplass.

Kort oppsummert, avlæringsbehov mer enn opplæringsbehov, har i følge fylkesdirektørene preget etableringen av forvaltningsenhetene: Medarbeiderne har hatt med seg arbeidsmåter og kvalitetsforståelser fra den tidligere organisasjonsstrukturen og denne kulturelle tregheten har vært en hindring i utviklingen av en mer effektiv ytelsesforvaltning. Produktivitetsøkning har kommet når gamle medarbeiderne har sluttet å gå inn i og overprøve NAV-kontorenes skjønnsutøvelse, og når nye medarbeidere, som ikke har med seg de gamle arbeidsformene, er kommet inn i organisasjonen.

Ønsket til medarbeiderne i forvaltningsenhetene om mer varierte arbeidsoppgaver og mer brukerkontakt kan betraktes som et uttrykk for at dette er gamle medarbeiderne som har med seg sine innarbeidede oppgaveforståelser. Nye medarbeidere vil ikke ha sammenligningsgrunnlaget fra de tidligere arbeidsformene. Medarbeidernes ønsker kan på den andre siden betraktes som en konsekvens av oppgaveutforming i den nye organisasjonsstrukturen, der effektivisering skjer gjennom rutinisering, som skaper mindre varierte arbeidsoppgaver.

3.3 Forvaltningsenhetens arbeidsgrunnlag – NAV-kontorenes ansvar

Arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet gir NAV-kontoret et ansvar for at forvaltningsenheten kan gjøre jobben sin – ved å sikre at tilstrekkelig dokumentasjon følger sakene og ved at de første fasene i saksbehandlingen er av god kvalitet.

Dette beskrives av fylkesdirektørene som at det er NAV-kontoret som skal sørge for at det overleveres en fullstendig søknad til forvaltning, og at det derfor er et viktig arbeid i NAV-kontoret at saksbehandlere ser hva som er nødvendig, sjekker at brukere leverer en "fullstendig sak", og eventuelt returnerer saken til bruker hvis den ikke er fullstendig. Det er NAV-kontoret som skal sørge for dette, understreker flere fylkesdirektører. Hvis ikke NAV-kontorene gjør en grundig jobb med søknadene, så får forvaltningsenhetene problemer, for da kan de ikke behandle saken. Dette gjelder på mange ytelser. Ansvaret ligger på NAV lokal. Det er det ikke noen tvil om, understreker fylkesdirektørene.

Forvaltningsenhetene blir avhengig av kvaliteten på NAV-kontorenes arbeid, noe som skaper frustrasjoner når NAV-kontorenes arbeid ikke er godt nok, når forvaltningsenheten får sakene for sent eller for dårlig forberedt.

NAV-kontor tappet for trygdefaglig kompetanse

Forvaltningsenhetene er i hovedsak bemannet med medarbeidere fra de tidligere trygdekontorene. Dermed ble det mindre trygdefaglig kompetanse igjen i NAV-kontorene. Av de nesten 5000 ansatte som i 2006 kom inn i NAV fra de lokale trygdekontorene, var vel 40% igjen i NAV-kontorene våren 2010. Dette framgår av utredningen til ekspertgruppa Arbeidsdepartementet nedsatte for å få utredet arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter¹⁰. Høsten 2008 mente 70% av medarbeiderne i et utvalg av NAV-kontor som startet opp henholdsvis høsten 2006 og høsten 2007, at opprettelse av forvaltningsenhetene hadde tappet NAV-kontoret for kompetanse (Alm Andreassen & Reichborn-Kjennerud, 2009), se også Del II. Fordi veiledning og saksforberedelse fortsatt skulle utføres på det lokale NAV-kontoret måtte tapt trygdekompetanse gjenoppbygges i NAV-kontorene. De gjenværende medarbeiderne, ikke bare fra trygdeetaten, men også fra aetat og sosialtjenesten, måtte tilegne seg kunnskap om regelverket for de mange ordningene trygdeetaten forvaltet.

Forvaltningsenhetene er blitt lagt til fylkenes store byer og tettsteder, blant annet fordi disse er trafikk-knutepunkter og lett å nå med kollektivtrafikk. For medarbeidere som har kunnet ønske om de ville til forvaltningsenhet eller NAV-kontor har reisevei spilt inn. Det har vært lettere for medarbeidere fra de tidligere trygdekontorene å velge forvaltningsenhet når forvaltningsenheten har vært lokalisert slik at det ikke har vært nødvendig med flytting eller mye lengre reisevei. Derfor er det særlig NAV-kontorene på de stedene forvaltningsenhetene ble lokalisert, som har mistet trygdefaglig kompetanse til forvaltningsenhetene. En oversikt over hvor stor andel av de tidligere trygdekontoransatte fortsatt er i NAV-kontor pr mars 2010 sett i forhold til størrelsen på NAV-kontoret, viser at i

¹⁰ Kilde: NAVs organisasjon og virkemåte. Delrapport 1 fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV Avgitt 30. april 2010

de minste NAV-kontorene er andelen 62%, mens i de store kontorene er det under 30% av de trygdekontoransatte som fortsatt er i NAV-kontoret.¹¹

I flere fylker beskriver fylkesdirektør at det har skjedd en kompetansetapping fra lokalkontorene, særlig fra kontorene i kommunene der forvaltningsenhetene er plassert. Tappingen av kompetanse fra lokalkontorene beskrives av en fylkesdirektør som "det negative resultatet" av etablering av forvaltningsenheter. En annen sier at de i ettertid kan se at de har vært for snille med å godta medarbeidernes førsteønske når så mange som hadde lang erfaringer i trygdesaksbehandling søkte seg til forvaltningsenheten, det tappet en del NAV-kontor for vesentlig kompetanse. En tredje sier at opplevelsen av kompetansetap på NAV-kontorene var "veldig sterk og reell på mange områder" ettersom NAV-kontorene satt igjen med et veiledningsansvar på et vidt spekter av områder og med mange færre ansatte som behersket disse områdene. En fjerde forteller at fordi også en av pensjonsenhetene ble lagt til samme sted som fylkets forvaltningsenhet, ble førstelinjen i de sentrale områdene dermed veldig tappet for kompetanse, noe fylket har lidd og fortsatt lider under. Småkontorene i distriktene derimot ble lite skadelidende for de beholdt sine trygdefaglige medarbeidere. En femte sier at det var noen kontor der det særlig var ble kompetanseshull og behov for å fylle på, og at også i kontor der man trodde man hadde tilstrekkelig kompetanse, viste det seg når man hadde mistet en del trygdefaglige medarbeidere, så var det forsvunnet mer kompetanse enn man hadde forutsett. En sjettede sier at oppbyggingen av forvaltningsenheten og kompetanseoverføringen dit har gått på bekostning av kompetansen i NAV-kontorene, og at det er en kontor som fortsatt lider av at de har for dårlig kompetanse. En fylkesdirektør sier også at det har vært tungt å få bygget opp igjen en trygdefaglig kompetanse selv om kompetansen ikke skal være på samme detaljeringsnivå som tidligere, fordi folketrygdens regelverk er omfattende – "en og en halv meter i bokhylla".

Ikke i alle fylker oppfattes tap av kompetanse i NAV-kontorene som noe problem. En fylkesdirektør sier at kompetansetap ikke har vært et problem, heller ikke fra NAV-kontoret i kommunen der forvaltningsenheten ligger. En annen fylkesdirektør argumenterer med at ettersom det ikke er forvaltningskompetanse NAV-kontorene skal ha, er det misforstått å si at NAV-kontorene er tappet for kompetanse. Den viktigste kompetansen i NAV-kontorene er oppfølgings- og markedskompetanse. Fylkesdirektøren mener at når politikere og andre snakker om at en har ribbet NAV-kontoret for kompetanse og flyttet den over i forvaltning, på en slik måte at brukeren blir skadelidende, så vitner det om at de ikke har satt seg inn i hva slags kompetanse som trengs i NAV-kontoret. Fylkesdirektøren understreker at det er begrenset hvor mye kompetanse NAV-kontorene skal ha om stønadsordningene. I NAV-kontoret skal en først og fremst ha kompetanse på oppfølging for å få folk i jobb og aktivitet, og så skal en ha en avgrenset kompetanse i forhold til stønadsordningene og hvordan de skal håndteres. Fylkesdirektøren mener at gjennomsnittelig sitter medarbeiderne i fylkets NAV-kontor med tilstrekkelig kompetanse til å kunne håndtere de stønadsordningene som skal videre til forvaltning. Problematikken er mer knyttet til manglende evne eller vilje til å følge de rutinene som etaten er avhengige av for å få systemet til å fungere: "Når vi har lang saksbehandling i etaten på en del av våre stønadsområder, så er det rett og slett fordi rutinene ikke blir fulgt. Det er ikke et kompetansespørsmål." Det er ikke tvil om at det finnes medarbeidere som bør forberede sakene bedre rent faglig enn de gjør i dag, sier fylkesdirektøren, og forteller at forvaltningsenheten

¹¹ Kilde: Ekspertutvalgets delutredning 1, tabell 8.3, data fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

kan klage over at sakene er for tynne, for dårlig utredet, mangler aktivitetsplaner osv, men hovedproblemet er at rutinene i grensesnittet mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet ikke følges.

En annen fylkesdirektør sier at i en del NAV-kontor er det ønskelig med mer breddekompetanse i publikumsmottakene slik at medarbeiderne var tryggere på det de skal gjøre. Mange var vant til at de var fagpersoner og kunne svare på det brukerne spurte om, så det å komme inn i en etat med et mye bredere spekter av oppgaver og ikke skulle kunne svare på alle brukernes spørsmål, men ha en arbeidsmetode hvor man skal veilede til et visst nivå, jobbe med informasjonen på nav.no og bruke nettet til aktiv veiledning til brukerne, det har vært en utfordring, sier fylkesdirektøren, for mange syns nesten det er et nederlag å ikke kunne svare brukerne.

En tredje fylkesdirektør sier at det nok kan være slik at noen i NAV-kontorene tenker at de skal ha like mye kompetanse som de hadde før, men det behøver de ikke ettersom de nå bare skal kunne informere på "som Sagli bruker å si, på nav.no-nivå", og så er det andre som skal behandle saken. Fylkesdirektøren mener at når det kommer noe nytt, så tenker medarbeiderne at det nye kommer på toppen av alt det andre, og glemmer at det er noe NAV-kontoret slipper å gjøre, at kontaktsenteret (NAV-telefonen) avlaster for telefonhenvendelser, og at servicelinjen for pensjoner avlaster NAV-kontoret på informasjon om nytt pensjonssystem. NAV-kontoret skal bare informere om ordningene, ikke saksbehandle dem. For øvrig sier fylkesdirektøren at fylket er heldig fordi de stort sett har "gamle ringrever" i NAV-kontorene, som hadde mye breddekompetanse med seg inn.

NAV-kontorenes ytelsesarbeid – forvaltningsenhetenes frustrasjon

Flere fylkesdirektører forteller om utilstrekkelig kompetanse i NAV-kontorene som en forklaring på at arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenhetene ikke følges. Det er et kompetansebehov i NAV-kontorene om hva som er nødvendig og riktig dokumentasjon som skal følge søknadene om de enkelte ytelsene. Forvaltningsenhetene klager på NAV-kontorenes informasjon, dokumentasjon og saksforberedelse. NAV-kontorene gir feil opplysninger til brukerne, NAV-kontorene vet ikke hvilken dokumentasjon som skal følge sakene, NAV-kontorene vet ikke hvordan de skal slå opp i fagsystemene og finne opplysningene brukerne etterspør, NAV-kontorene vet ikke hvor de skal finne informasjon om stønadsordningene på navet (intranettet til NAV). Og NAV-kontorlederne, særlig de som ikke kommer fra tidligere trygdeetat, kan ikke nok om ytelsessaksbehandlingen til å vite om egne medarbeidere etter grensesnittet burde kunnet gi svar. Slike bilder tegnes av mange fylkesdirektører

En fylkesdirektør sier at grensesnittet fungerer godt, hvis det følges, men at problemet er å få NAV-kontorene til å følge grensesnittene, noe som har veldig nær sammenheng de den trygdefaglige kompetansen i NAV-kontorene, at man faktisk vet hva man skal gjøre i sakene. En annen sier at det tok tid å få NAV-kontorene til å lære å overføre de riktige dokumentene til forvaltningsenhetene. En tredje sier at hovedproblemet er at NAV-kontorene er for lite flinke til å sende fra seg sakene i tide og med tilstrekkelig dokumentasjon. Ved avvikrappoterer er det i langt større grad slik at forvaltningsenhetene rapporterer om at NAV-kontorene avviker fra grensesnittet, dvs ikke gjør det grensesnittet sier at de skal gjøre, enn omvendt. Det forteller flere fylkesdirektører.

Selv om NAV-kontorene skal gjøre mindre i mange ytelsessaker (kun HP 1 og 2), så er kompetansekravene på andre områder større i NAV-kontorene enn i forvaltningsenhetene. Medarbeiderne på NAV-kontoret må forholde seg til samtlige grensesnitt – for alle ytelsene, overfor alle arbeidsområdene i forvaltningsenhetene; mens forvaltningsenhetenes medarbeidere kan spesialiseres mot

noen få. En fylkesdirektør forklarer at en del av gevinsten inn i det å etablere forvaltningsenheter er at de slipper å forholde seg til mange grensesnitt, mens en saksbehandler ute på NAV-kontoret, må forholde seg til samtlige grensesnitt, og, i følge fylkesdirektøren, begynner det å bli en vesentlig dokumentasjon. Så fylkesdirektøren har forståelse for at man ute ikke alltid er helt oppdatert på riktig grensesnitt. En fylkesdirektør mener imidlertid at problemet ikke er mangel på kompetanse om ytelsene; hvis problemet har med kompetanse å gjøre, dreier det seg om å skjønne sammenhengen mellom det en selv gjør og det neste ledd i kjeden skal gjøre.

Flere av medarbeiderne i case-forvaltningsenhetene mener at grensesnittet stort sett fungerer, det har gått seg til, men det har tatt tre år. De sier at kvaliteten på det som kommer fra NAV-kontorene er blitt bedre, men det varierer. Dels er det personavhengig, dels er det kontoravhengig – NAV-kontor som har miste sine trygdefolk har det ikke så greit. Alle forteller om for dårlig arbeid fra NAV-kontorenes side. Grensesnittene blir ikke lest. Sakene som kommer til forvaltningsenhetene, er ikke ”komplette”, NAV-kontorene sjekker ikke at vedleggene er med. NAV-kontorene utfører ikke de oppgavene grensesnittene pålegger dem. Eksemplene er både fra familie- og arbeidsområdet:

I NAV-kontorene vet de ikke at det ikke skal gis stønader til personer som ikke har oppholdstillatelse i Norge.

I bidragssaker mangler NAV-kontor kunnskap om regelverket, så brukerne settes til forvaltningsenheten, som trodde de bare skulle drive saksbehandling, men ser at NAV-kontorene mangler kunnskap og ”vill-leder mer enn de veileder”. Vi kan ikke BISYS, sier ansatte på NAV-kontorene, og ringer til forvaltningsenheten når bruker lurere på når de får pengene sine, forteller en medarbeider i forvaltningsenheten. Forvaltningsenheten veileder gjennom systemet: Dette må du gjøre, der finner du trekk, her finner du melding til innkrevingsentral. Men det hjelper ikke, de ringer om det samme på nytt. For mye kompetanse er flyttet ut, og NAV-kontorene begynte opplæringen for å erstatte kompetansen for sent. Medarbeiderne i forvaltningsenheten forteller at før de flyttet til forvaltningsenheten, lærte de opp NAV-kontorene de kom fra, i rettskilder, lover og BISYS, og når de ringer fra NAV-kontorene nå, svarer de ’Dette har du lært allerede’.

Når barnebidrag ikke betales fordi den som skal betale mangler bidragsevne, kan det søkes om bidragsforskudd, men det vet verken bruker eller saksbehandler. De krysser feil, og forvaltningsenheten vet ikke om bruker søker innkreving av bidrag, bidragsforskudd eller bidrag. Det er mye å huske på og det står ikke på orienteringen, skjemaet er ikke godt. Da trenger søkeren mye veiledning fra NAV-kontoret.

I sykepengesaker, hvis en person skal ha dekket reiseutgifter i stedet for sykepenger, skal NAV-kontoret gjøre vedtak. Forvaltningsenheten er avhengig av å få informasjon om brukers framkomstmiddel og reisevei, antall km til og fra jobb. Det ligger ofte ikke i saken. De som ikke har jobbet i tidligere trygdeetat, vet ikke hva forvaltningsenheten trenger i saken. Da må forvaltningsenheten kontakte bruker for å innhente de manglende opplysningene. Det blir vi nødt til, sier en medarbeider, det er for tungvint å gå veien om lokalkontoret.

En leder forteller at forvaltningsenhetene ikke sender tilbake til NAV-kontoret saker som ikke er komplette, av hensyn til brukerne. Forvaltningsenheten tar i mot, tar kontakt enten med NAV-kontor eller med bruker direkte, men får ikke behandlet sakene. Det hadde vært greit om forvaltnings-

enheten ikke fikk sakene før de var komplette, sier en leder, når de ligger her blir de en del av restansene.

I sykepengesaker der alle etter åtte ukers sykemelding skal være i aktivitet, enten aktiv sykemelding eller delvis sykemelding, skal NAV-kontorene vurdere hvem som skal unntas fra aktivitetskravet. Det følger NAV-kontorene ikke opp. Da må forvaltningsenheten purre NAV-kontoret, dvs sende en oppgave i Arena.

Innvilgede ytelser med aktivitetskrav skal bare forlenges når det har foregått en oppfølging på NAV-kontorene og det som et resultat av denne, foreligger en plan. Når plan mangler skal ytelser stoppes, da er ikke vilkårene for ytelsene oppfylt. Medarbeiderne forteller at de likevel gjør vedtak, for at ikke pengene til brukeren skal stoppe, for de brukerne det gjelder er kanskje uskyldige – de har kanskje ikke blitt fulgt opp, eller det som er blitt gjort er ikke blitt registrert, og det skal ikke brukerne lide for. Så sender forvaltningsenheten i tillegg melding til NAV-kontoret om at plan mangler.

Medarbeiderne i forvaltningsenhetene mener også at for lite av det som er gjort i sakene, er dokumentert, f.eks mangler planer for personer som har flere år i attføring, og nå arbeidsavklaringspenger, og selv om disse kan ha gjennomført ulike tiltak, er tiltakene ikke nedfelt i en plan. De sier at det er for mange hastesaker fordi NAV-kontorene er for sene med sin del av oppgavene. Saksbehandlingsfristene er gått ut lenge før forvaltningsenheten får saken. Og de sier det er for lavt faglig nivå på NAV-kontorenes arbeid, blant annet på vilkårsvurderingene.

Medarbeiderne i forvaltningsenhetene peker på flere grunner til at NAV-kontorene gjør for dårlig arbeid. For det første, det er ikke et felles arbeidsverktøy for både NAV-kontor og forvaltningsenheter. De i NAV-kontorene som ikke kommer fra tidligere trygdetat, kjenner ikke Infotrygd, og da får forvaltningsenheten mange unødvendige henvendelser. For det andre, det er mye NAV-kontorene skal beherske: Når du sitter ute og ikke har vært i systemet før, hvis du sitter i fronten og skal kunne både arbeid, sosial og trygd, jeg skal like å se de som kan det godt, forklarer en medarbeider i en forvaltningsenhet. For det tredje, i NAV-kontorene er det er mange nye og ferske ansatte, som har lært hvordan de skal betjene saksbehandlingssystemene – ”har fått beskjed om å trykke”, men forstår ikke hvorfor, og ser ikke konsekvensene av det som gjøres. For det fjerde, det er vanskelig å opprettholde kompetanse om ytelsene når en ikke gjør saksbehandling. Slik mister NAV-kontorene kompetanse, og for medarbeiderne blir det ikke lenger selvsagt hva som skal følge med en sak. Man mister forståelsen av hva dokumentasjonen skal brukes til, og av hvorfor det er viktig at den følger med. For det femte, NAV-kontorene har så fullt av arbeidsoppgaver og annen opplæring at de får ikke tid til opplæring i ytelsesforvaltningen.

NAV-kontorene mangler kompetanse, mener altså medarbeiderne i forvaltningsenhetene, og de har ulike oppfatninger om hvorfor NAV-kontorene ikke har lært seg ytelsesoppgavene. Medarbeiderne i forvaltningsenhetene peker på at det er et ledelsesproblem, at lederne ikke setter av tid til opplæring; at NAV-kontorene viser ikke tilstrekkelig interesse for å lære seg forvaltningsoppgavene, det arrangeres kurs der forvaltningsenhetene driver opplæring, men medarbeiderne i NAV-kontorene har ikke interesse for å lære seg oppgavene; NAV-kontorene klarer ikke å spre den forvaltningskunnskapen som kontorenes medarbeidere fra tidligere trygdekontor sitter på: De små kontorene har medarbeidere med masse kunnskap og erfaring fra trygdekontor, men det virker ikke som kunnskapen spres videre. De nye vet ikke hvem de skal spørre. Det virker som NAV-kontorene er fornøyd hvis de har en medarbeider som behersker området, sier en medarbeider i forvaltningsenheten.

Medarbeiderne i forvaltningsenhetene har forventninger til det faglige nivået på NAV-kontorene. Der fylkesdirektørene understreker at NAV-kontorene skal veilede på nav.no-nivå, mener medarbeiderne i forvaltningsenhetene at det ikke er tilstrekkelig. Intensjonen var at forvaltningsenheten skulle svare på vanskelige faglige spørsmål, forteller en, og fortsetter, men hvem definerer hva som er vanskelig? "Det de fra sosial eller aetat syns er vanskelig, er det som de ikke finner på fagarkene, mens vi mener de må klare å se i loven." Medarbeideren mener det et feilgrep fra sentralt nivå å si at det var fagarkene medarbeiderne i NAV-kontorene skulle konsentrere seg om, at de ikke måtte lese loven.

På spørsmål om nav.no-nivå er tilstrekkelig svarer en leder i en forvaltningsenhet "både-og". NAV-kontorene skal kunne vilkårene på alle ytelsene. Både NAV-kontor og kontaktsenter må gi riktig informasjon med en gang; det er ikke mer forvaltningsenheten trenger for at saken skal bli riktig. NAV-kontorene må sørge for å skaffe seg kompetanse; de må drive kompetanseoppbygging, det er det samme som vi her på forvaltningsenheten må gjøre, sier lederen. Så lenge det er slik at bruker skal kunne gå inn på NAV-kontoret og få informasjon, og det skal de, så må kompetansen være der.

NAV-kontorenes hovedoppgave – ikke ytelsesforvaltning, men oppfølging

For NAV-kontorene har opprettelsen av forvaltningsenheter betydd at oppmerksomheten både internt i NAV-kontorene og fra omgivelsene har blitt rettet mot deres rolle i ytelsesforvaltningen, men slik fylkesdirektørene beskriver NAV-kontorene er det ikke dette som er kontorenes hovedoppgave. Hovedoppgaven er bistand og oppfølging av brukerne. Det er på dette området NAV-kontorenes viktigste kompetanse skal ligge.

En fylkesdirektør sier at NAV-kontorets hovedoppgave er å følge opp brukerne, til forskjell fra tidligere trygdeetat som var rene fagkontor som skulle vurdere innbyggernes rettigheter i forhold til lover og regler. Å følge opp folk er en annen metodisk tilnærming, slik fylkesdirektøren beskriver det: I samtalen skal du ikke inn på detaljer i regelverket, du skal veilede og hjelpe brukerne til å skaffe seg informasjon f.eks via nettet. Rollen til NAV-kontoret er ikke å være ytelseseksperter, rollen krever kompetanse i veilednings- og oppfølgingsmetodikk og arbeidsevnevurdering.

En fylkesdirektør sier at da NAV startet var det ingen medarbeidere som hadde "NAV-kompetanse" og at NAV-kontorene fortsatt har for lite kompetanse til "å være NAV". Det er noen kontor som mangler trygdefaglig kompetanse, men det er veldig mange som mangler arbeidsfaglig- og arbeidsmarkedskunnskap, og mange som kan lite om det kommunale. Fylkesdirektøren mener de ansatte ved NAV-kontorene har hatt en betydelig lenger vei å gå enn de ansatte i forvaltningsenheten, spesielt i forhold til avklaring av arbeidsevne og jobbing mot å skaffe folk jobb. Det har vært en stor utfordring mange steder, sier fylkesdirektøren.

En fylkesdirektør sier det er krav til en annen type oppfølging enn hva tidligere trygdeetat gjorde. Oppfølging er i ferd med å bli et annet fag. Fylkesdirektøren sier at det aller viktigste med NAV-reformen er å få lokalkontorene til å bli gode på det de skal være gode på, nemlig oppfølging av brukere, enten det er sykmeldte folk, de som går på arbeidsavklaringspenger eller kvalifiseringsprogram, det er der NAV-kontorene nå retter inn innsatsen. Det har ikke vært mulig å ha fokus på dette så lenge det står brukere på døra som ikke får penger. Da nytter ingen andre ting, så da må alle samle kreftene om å sikre inntektssikringen.

NAV-kontorenes oppfølging - avhengighet av forvaltningsenhetenes ytelser

Gjennom arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter er det skapt avhengigheter mellom organisatorisk selvstendige enheter, men av avhengighetene er av ulik karakter. Forvaltningsenhetenes avhengighet dreier seg, som beskrevet over, om at deres arbeid bygger på forarbeidet fra NAV-kontorene. Utilstrekkelighetene ved NAV-kontorenes arbeid er synlig, og forvaltningsenhetene kan rapportere avvik fra grensesnittene når NAV-kontorene ikke har utført de oppgavene grensesnittene pålegger dem. Forvaltningsenhetene kan begrunne svikt i egen resultatopptak ved å vise til at forarbeidet fra NAV-kontorene er for dårlig.

NAV-kontorenes avhengighet dreier seg om at brukerne frustreres og NAV-kontorene forstyrres når inntektssikringen ikke er fungerer. Arbeidsdelingen gjør NAV-kontorene avhengig av at forvaltningsenheten (og i noen grad også pensjonsenhetene) raskt kan sørge for at nødvendige vedtak fattes slik at brukernes inntekt sikres, og det blir mulig for den enkelte bruker og for NAV-kontoret å konsentrere seg om innsats som kan gjøre det mulig å delta i arbeidslivet (det som i planleggingsdokumentenes nokså tekniske språk betegnes som HP 5) og som er NAV-kontorets sentrale arbeidsområde. Fylkesdirektørene beskriver denne avhengigheten som at NAV-kontorene er tjent med at inntektssikringen fungerer.

En fylkesdirektør brukte dette som begrunnelse for å bemanne forvaltningsenheten høyt: Alle er interessert i lave saksbehandlingstider og brukere som ikke bruker mye av tiden sin på å tenke på hvorfor pengene ikke kommer. Det har NAV-kontorene like stor interesse av som forvaltningsenheten. En annen forklarer hvorfor det kan være vanskelig å overføre ressurser tilbake til NAV-kontorene, selv om dette er ønsket: Man må hele tiden passe på at ikke NAV forvaltning kommer under kritisk nivå, slik at de ikke kan produsere inntektssikringen, for da genererer det så mye etterspørsel både på telefon og i direkte kontakt med NAV-kontoret, at det går ut over oppfølgingen av den enkelte bruker.

NAV-kontorene kan ikke rapportere avvik om disse konsekvensene for de dreier seg ikke om den arbeidsdelingen som grensesnittene omhandler. NAV-kontorenes avhengighet av forvaltningsenhetene framstår ikke like prekær for forvaltningsenhetene som deres egen avhengighet av NAV-kontorene. De ser ikke konsekvensene av brukernes usikkerhet om inntekten sin, eller konsekvensene når arbeidet med ytelsessaksbehandlingen trekker ressurser i NAV-kontorene vekk fra arbeidet med brukernes muligheter til å delta i arbeidslivet.

Kort oppsummert, nivået på den trygdefaglige kompetansen i NAV-kontoret skal, i følge den nye arbeidsdelingen, være mindre omfattende enn i tidligere trygdeetat – og medarbeiderne i forvaltningsenhetene mener det ikke er tilstrekkelig. Slik forvaltningsenhetene ser det, har NAV-kontorenes ytelsesarbeid i mange tilfeller vært for dårlig, dels for dårlig i forhold til å fungere som arbeidsgrunnlag for forvaltningsenhetene, dels for dårlig i forhold til forvaltningsenhetenes forventninger til hva medarbeiderne i NAV-kontorene skal kunne om ytelsenes vilkår og dokumentasjonskrav. Den utilstrekkelige kompetansen henger delvis sammen med at mye kompetanse fra tidligere trygdeetat er flyttet ut av NAV-kontorene og inn i forvaltningsenhetene, og at sakene forberedes av medarbeidere uten trygdefaglig bakgrunn, fra aetat, sosialtjeneste eller nyansatte, som trenger opplæring og erfaring for å gjøre en god jobb. Det henger rimeligvis også sammen med at NAV-kontorets hovedoppgave i den nye organisasjonsstrukturen ikke skal være ytelsesforvaltning, men

oppfølging. NAV-kontorene har andre oppgaver – bistand og oppfølging – og det er, i følge fylkesdirektørene, hit kontorenes oppmerksomhet skal flyttes, og er i ferd med å flyttes.

3.4 Ansvarsoppdeling, men forventning om opplevelse av helhetlig ansvar

Oppdelingen av arbeidsområder i ansvarsområder for to, i blant tre, adskilte enheter – NAV-kontor og forvaltningsenheter, og i noen tilfeller også pensjonsenheter – har gjennom omfattende klargjøring av den enkelte enhets oppgaver og ansvar, tilskrevet hver enhet et avgrenset ansvar og en avgrenset oppgave. Saksbehandlingen, og dermed resultatet for brukerne og til slutt etatens omdømme, er likevel avhengig av at alle enheter i kjeden ikke bare tar ansvar for egen oppgave, men også for hele kjedens arbeid. Slik beskriver fylkesdirektørene det.

Hver enkelt må ta ansvar for helheten

Fylkesdirektørene forteller at det har vært en utfordring å få medarbeiderne til å ta et helhetsperspektiv og kjenne ansvar utover eget ansvarsområde, at NAV-kontorene tar inn over seg at de har et ansvar for å sikre dokumentasjon også i forhold til de delene av sakene de ikke selv skal løse. Som en fylkesdirektør sier, det er jo selvfølgelig alltid slik at når du oppretter en egen enhet, er det en utfordring å få til forståelse av at denne er en del av samme prosessen. Derfor måtte fylkene jobbe mye med holdninger og kultur.

En fylkesdirektør sier at årsaken til at det oppleves et vi-de skille i organisasjonen i stor grad er at arbeidsprosessen er delt opp, feil gjort av den ene gir konsekvenser for den andre, og så er det brukerne som til slutt lider av det.

En fylkesdirektør sier det ligger en fare for at ingen opplever et eieransvar for brukerne. Når brukere kommer inn på et NAV-kontor, vil disse i saker der NAV-kontoret kun har veiledningsansvar, ta i mot henvendelser og spørsmål og sørge for å sluse disse videre til forvaltningsenhet eller pensjonsenhet, men så ligger det ingen kontroll i systemet som gjør at medarbeiderne på NAV-kontoret kan sjekke at brukere har fått tilbakemelding på den henvendelsen NAV-kontoret sendte videre. Og ettersom det ikke er NAV-kontorets ansvar å gi tilbakemelding, så kan medarbeiderne i NAV-kontorene ikke annet enn håpe på at det har skjedd. Fylkesdirektøren sier at det å bygge et system som sikrer at den enkelte på NAV lokal, som ikke faktisk utfører oppgaven, likevel føler at de kan ivareta brukeren på en god måte, det er krevende og dit har ikke NAV helt kommet ennå. Fylkesdirektørene mener ikke at forhold var ideelle tidligere heller, men at utfordringene er blitt mer synlige med en internorganisering med forvaltningsenheter.

En fylkesdirektør sier at fylket har jobbet mye med å få medarbeiderne til å ta ansvar for helheten, og at det finnes vilje til å finne gode løsninger, men det er fortsatt utfordringer. Dette er krevende. Vi er alle mennesker og må hele tiden bli minnet på at vi skal kommunisere til beste for organisasjonen, sier fylkesdirektøren. Det er ufattelig fristende å si fra, at 'nå må du skjerpe deg', eller 'nå har vi sagt dette her så mange ganger'. Det foregår nok fortsatt, tror fylkesdirektøren, men mener likevel at man er kommet veldig mye lenger enn da man startet opp.

En fylkesdirektør mener at når NAV-kontorene ikke sender sakene til forvaltningsenheten i tide og med tilstrekkelig dokumentasjon, så er ligger årsaken i at man ikke tar ansvaret for helheten og husker at man har "et ansvar for sluttproduktet i alle ledd". Det forklarer fylkesdirektøren med at når NAV-kontoret ikke har ansvaret for verken vedtak eller utbetalingen, så er det lettere å sluntre unna i forhold til å få sakene videre, enn om de hadde beslutningsansvaret selv. Fylkesdirektøren beskriver

det som noe psykologisk. Problemet er først og fremst at rutinene ikke blir fulgt. Fylkesdirektøren mener etaten må ha en kraftig fokusering på å følge de rutiner som er laget, at dette er et daglig lederansvar, og at for mange medarbeidere i organisasjonen har fått lov til å bryte rutinene.

En fylkesdirektør sier at den største ulempen ved forvaltningsenhetsorganiseringen er den "ansvarsfraskrivelsen" som omorganiseringen har påført organisasjonen. Fylkesdirektøren beskriver dette som kulturutfordringen for hele NAV, for NAV-kontor på tvers av de tre tidligere etatene som utgjør kontoret, for samhandlingen mellom kundesenter, forvaltning og NAV-kontor og arbeidslivssenter – å få reformen til "å ta av i den enkeltes hode og begynne å gjøre tingene annerledes [...] å få folk til å samhandle, til å tenke nytt, til å jobbe i fellesskap og til å se brukeren som en fellesbruker og ta ansvar på andre fagområder". Fylkesdirektøren sier videre at utfordringen er å få til en samhandling hvor man hjelper hverandre på tvers av enhetene og sammen tar ansvar for at brukerne får god service og godt svar - at vi slutter å si at 'det der er forvaltning sin oppgave' og 'det er NAV-kontoret sin oppgave', at det er samhandling og å ta felles ansvar for brukeren og å ikke bry seg om interne linjer i så stor grad som det gjøres i dag.

Ledere i case-forvaltningsenhetene sier det samme: Brukere settes videre fra NAV-kontor til forvaltningsenheten i stedet for at den første bruker tar kontakt med, tar ansvaret og sjekker hvor saken ligger. Det skal være mulig selv om forvaltningsenheten tar eldste sak først, for NAV-kontorene har informasjon om saksbehandlingstidene generelt. Lederne mener det gjelder i hele NAV-organisasjonen og hele landet; og sier at det snakkes om at forvaltningsenheten er vanskelig å komme i kontakt med, men forvaltningsenhet har samme utfordring overfor NAV pensjon, NAV internasjonal og klageenheten. Hele etaten må jobbe med kulturendring, sier lederne, det handler ikke om kapasitet, men om ansvarsfraskrivelse i alle ledd, hadde alle tatt ansvaret ved første henvendelse, hadde hele etaten spart mye tid. Lederne sier det er "veldig menneskelig" å si at 'vi har gjort det vi kan', og NAV-kontoret kan føle behov for dette for å ivareta en langvarig veiledningsrelasjon, men det handler om omdømmet til NAV: Brukerne opplever ikke den ene døra inn; hva slags utbytte har brukerne av å vite at saken ligger et annet sted, brukerne er jo bare interessert i når de får svar?

NAV-kontoret – brukernes kontaktsted, en skjermet forvaltning

Grensesnittet sier at NAV-kontoret – og kontaktsentrene på telefon – skal være brukernes kontaktsted. Det har vært noe av tanken med NAV-reformen, sier en fylkesdirektør, at man skal ha et lokalt kontor hvor brukere skal kunne få hjelp og veiledning, selv om det er et bakland som gjør arbeidet. Det er til NAV-kontoret brukerne skal henvende seg, ikke til forvaltningsenhetene. En fylkesdirektør beskriver det som at brukeren skal bestandig forholde seg til NAV lokal, også når vedkommendes sak er i forvaltningsenheten. NAV lokal skal finne ut hvor saken ligger hen, og NAV lokal skal kunne svare på når den blir behandlet, og hvis ikke NAV lokal kan svare, skal NAV lokal sjekke ut det for brukeren. Da skal man si 'det her må jeg snakke med en kollega om, som jobber med saken, og så skal du få svar'.

Fylkesdirektørene peker på flere grunner til at det ikke er ønskelig at brukerne kan ta direkte kontakt med forvaltningsenhetene. En fylkesdirektør sier at forvaltningsenhetenes produksjon må skjermes. Det var en diskusjon ved oppstart av forvaltningsenhetene om hvor mange henvendelser som burde slippes igjennom til forvaltningsenheten, og det var klart at å slippe igjennom mye ville gå utover produksjonen og produksjonsplanleggingen i forvaltningsenhetene.

En fylkesdirektør sier at om den "slusen" var blitt åpnet og brukerne hadde fått mulighet til å ta direkte kontakt med forvaltningsenheten, ville NAV-kontorene med en gang de sto overfor noe vanskelig, bare sagt 'ta kontakt med forvaltningsenheten'. Derfor, sier fylkesdirektøren, stengte jeg den luka. Det var bevisst, for å bygge opp kompetansen ute i NAV-kontorene. Det er ikke noen å ringe til, du må ta utfordringen selv. Etter hvert har fylket åpnet litt opp, først med "kompetansekøer" på telefon, og nå med direktelinjer slik at når brukere ringer kundesenteret, kan de sette over brukeren til forvaltningsenheten i stedet for at kundesenteret selv sjekker saken med forvaltningsenheten. Fylket har prøvd det en gang tidligere, på sykepengeområdet, og da ble nesten alle henvendelser satt over, så det stoppet fylkesdirektøren igjen. Åpne linjer fører til at førstelinjen bare sender problemene videre, mener fylkesdirektøren.

"Kompetansekøer" forteller flere fylkesdirektører om. Kompetansekø er en telefoniordning som betjenes av forvaltningsenhetene. Brukere som henvender seg til NAV-kontor eller kontaktsenter på telefon, kan bli satt videre til kompetansekøer. Også medarbeiderne på NAV-kontorene kan bruke kompetansekøene. Kompetansekø er altså en mulighet for brukerne til å få direktekontakt med forvaltning, men det er ikke ønskelig at dette brukes for mye. Fra forvaltningsenhetene fortelles at mange telefoner settes over. Lederen for en av case forvaltningsenhetene sier at enheten har 10.000 telefoner i måneden, og mellom 10-15 medarbeidere på telefon hele tiden, bare for innkomne spørsmål.

Noen fylkesdirektører forteller at det ikke er ønskelig at medarbeidere i forvaltningsenhetene skal ha direkte kontakt med brukerne uten at det er henvendelser som har direkte betydning for saksbehandlingen i den enkelte sak. Hvis saken er påbegynt og jobbes med i forvaltning, og det er behov for å komme med nye opplysninger, så vil brukere få snakke med forvaltningsenheten. Men brukere blir ikke satt direkte til en saksbehandler hvis ikke egen sak er påbegynt. Det kan også sendes henvendelse om saken via IKT-systemet Gosys, så kan forvaltningsenhetene sjekke ut, og gi svar tilbake.

Et fylke ser ut til å ha gått motsatt vei av skjerming, og i stedet åpnet for at forvaltningsenheten utvikler informasjonstilbud direkte til brukerne. Fylkesdirektøren forteller om utvikling av gruppebaserte informasjonsmøter til store brukergrupper. Forvaltningsenheten tilbyr totimers kurs på komplekse områder som pensjon og om foreldrepenger. Møtene gir brukerne mulighet til å møte spesialistene. NAV-kontorene henviser, helsestasjonene henviser. Medarbeidere fra forvaltningsenheten gjennomgår problemstillingene, og veileder etterpå brukere som ønsker individuell bistand. Kursene er populære, brukerne setter pris på tilbudet, kursene får en score på i overkant av fem på en skala fra en til seks. Fylkesdirektøren sier at man oppnår mye; det kompenseres for at forvaltningsenhet tok mange flinke medarbeidere ut av NAV-kontorene og brukerne opplevde at de ikke alltid fikk gode svar; brukerne får gjennomarbeidet og godt kvalitetssikret informasjon; en liten innsats, fire-fem timer pr gang, er mer effektivt enn å informere hver enkelt bruker alene; forvaltningsenhetens oppgave er blitt morsommere, medarbeiderne får komme ut, møte brukerne og vise sin kompetanse; NAV-kontorene er blitt avlastet.

NAV-kontorenes ansvarsfraskrivelse – forståelig i lys av arbeidspresset

Arbeidsdelingen sier altså at NAV-kontorene, og kundesentrene, skal være brukernes kontaktsted om alt som foregår i etaten, ikke bare NAV-kontorenes eget ansvarsområde. NAV-kontorene skal ta ansvar utad også for det andre deler av etaten gjør. Det skal NAV-kontorene gjøre ved å undersøke

for brukerne og finne svar på det brukeren lurte på, og ikke ved å fraskrive seg ansvaret og forklare at saken ligger et annet sted, eller at det er en annen enhet som har treg saksbehandling eller har gjort feil. Det understreker fylkesdirektørene, som også forstår at det kan være utfordrende.

En fylkesdirektør sier at det å sitte i mottaket på NAV lokal eller ta imot telefoner, sannsynligvis er en av de mest krevende jobbene i NAV, fordi intensjonen er at man da skal svare for hele etaten bak. Fylkesdirektøren mener at en ting er å svare for forvaltning som er i egen styringslinje, men NAV-kontorene skal også svare for og forsvare det som skjer i NAV pensjon, eller NAV utbetaling i Harstad, eller NAV innkreving. Og, sier fylkesdirektøren, det er klart at når du da ikke finner opplysningene du trenger, så er det veldig frustrerende.

En fylkesdirektør peker på at når medarbeiderne i NAV-kontorene er vant til å gå lenger inn i sakene enn grensesnittet i dag tilsier, da opplever de stress. Fylkesdirektøren forteller at det har vært situasjoner der medarbeidere i NAV-kontor har sagt til brukere at 'nei, jeg kunne ha sagt mer, men sånn som organiseringen er nå, så er det ikke jeg som har ansvar for å si det, og jeg vet ikke når du får svar'. Fylkesdirektøren mener det er ren frustrasjon over å ikke kunne bruke den kompetansen en hadde tidligere, men "som reformen ønsker at skal brukes som en ressurs på andre områder".

En fylkesdirektør sier at arbeidsdelingen fungerer når saksbehandlingsprosessene fungerer, når vedtakene blir fattet og brukerne får pengene sine innen den tidsfristen NAV lover dem. Problemene oppstår når dette svikter, når folk kommer på NAV lokal og kjefter for at de ikke har fått pengene, og de på NAV lokal vet saken at ikke ligger i NAV-kontoret, men i forvaltningsenheten. Da er det å være lojal internt en utfordring. Fylkesdirektøren forklarer at hvis en medarbeider i NAV-kontoret har stått i mottaket i fire timer, og har opplevd fem stykker som har kjeftet om det samme, som er høyrøstete og ufine, og medarbeideren føler at det er urettferdig kritikk, da er veien kort til å si at 'det er ikke vår skyld, det er på forvaltningsenheten, det er de som er trege'. Dette mener fylkesdirektøren er utfordringen som følger av arbeidsdeling og geografisk og fysisk adskilte enheter.

En fylkesdirektør peker på at når NAV-kontoret har sagt til brukere at saken ligger et annet sted, så må det forstås i lys av at NAV-kontomedarbeiderne har stort arbeidspress. Når de har opplevd å ikke helt mestre oppgavene, har det blitt vanskelig å skulle ta ansvaret for enhver sak hvis de mener feilen har ligget i forvaltningsenheten.

En fylkesdirektør peker på en lignende opplevelse av ansvar uten myndighet knyttet til den delen av saksbehandlingen som ligger utenfor eget fylke, f.eks i saker om uførepensjon eller på bilområdet. Fylkesdirektøren mener det skjer en pulverisering av ansvar i slike saker. En bruker som ønsker å klage, eller media som er kritiske til NAV, ringer til fylkesdirektør i eget fylke, men det er ikke fylkesdirektørens ansvar. Da skal fylkesdirektøren svare på en måte som gir troverdighet for brukeren og for media, samtidig som fylkesdirektøren ikke har myndighet til å gripe inn og si at 'nå må den saken prioriteres fordi den koster den for mye for det mennesket det gjelder, for alle'.

Kort oppsummert, selv om organisasjonsmodellen er bygget på ansvarsoppdeling, der hver enhet har ansvar for en avgrenset del av oppgaveløsningen, og måles på resultater kun for egen enhet, er det likevel en sterk forventning at medarbeiderne skal ta et helhetlig ansvar for alle ledd i oppgaveløsningen. Denne forventningen rettes særlig til NAV-kontorene som jo er førstelinjen som møter

brukerne. Fylkesdirektørene kan være forståelsesfulle, men forventningen til førstelinjen er likevel at lojaliteten skal være til NAV-etaten, ikke til brukerne som frustreres over konsekvensene av NAVs organisasjonsutfordringer, som også fylkesdirektørene selv ser, jmf deres beskrivelser i forrige kapittel. I likhet med fylkesdirektøren som ovenfor beskriver ansvarspulverisering, gis NAV-kontorene ansvar uten myndighet.

3.5 Den praktiske og teknologiske infrastrukturen

I NAV brukes flere ulike datasystemer for saksbehandling. Det viktigste systemet for forvaltningsenhetene er *Infotrygd*, tidligere trygdeetats datasystem. Dette er gammelt, og var planlagt skiftet ut allerede på 1990-tallet, men skjedde ikke fordi utviklingen av et nytt system mislyktes. Det viktigste systemet i NAV-kontorene er *Arena*, tidligere aetats system, som er bygget ut med nye moduler, blant annet en modul for gjennomføring av arbeidsevneutredning, samt egen systemer for kommunale oppgaver i NAV-kontorene (*Oscar*, *Velferd* eller *Sosio*).

I løpet av NAV-reformen er det kommet noen nye systemer som ikke har erstattet de gamle, men som søker å overbygge noe av utilstrekkelighetene ved disse. Det mest sentrale i denne sammenheng er *Gosys* som er et felles system for NAV-kontor, forvaltningsenheter og kontaktsentre og muliggjør kommunikasjon mellom disse og felles tilgang til opplysninger i sakene NAV har til behandling. I tillegg brukes egne systemer for det nye pensjonssystemet (*Pesys*) og for bidragssaker (*Bisys*).¹² Selv om NAV har hatt datasystemer for saksbehandlingen, er saksbehandlingen i NAV også i stor grad basert på papir. Etaten har ikke hatt elektroniske søknadsmuligheter som ivaretar personvernet. Infrastrukturen i NAV har derfor også dreid seg om hvordan papirbaserte søknader og sakspapirer skal innsendes, registreres, oversendes og arkiveres.

Svak systemstøtte – sårbart system

Den praktiske og teknologiske infrastrukturen rundt saksbehandlingen i NAV skapte en rekke problemer når saksbehandlingen med forvaltningsenhetene ble delt mellom flere enheter. Dette kommer fram i mange av fylkesdirektørens beskrivelser.

En fylkesdirektør omtaler problemet som systemer som ikke er tilpasset den nye måten å arbeide på, sier man var klar over problemet, men nok undervurderte det, og understreker at det er behov for "et datasystem som svarer til den arbeidsmetoden som vi nå har lagt opp til". En annen forklarer at IKT-systemene var slik at det var nødvendig med mange manuelle rutiner, som krevde veldig god forståelse og gjennomføring av grensesnittene.

En tredje sier at NAV tenkte man kunne bygge på erfaringene fra forvaltningsenhet i tidligere aetat, men bommet fordi oppgaven var betydelig større med alle trygdeytelsene. Aetats forvaltningsenhet var liten og oversiktlig, med trygdeytelsene ble det veldig mange flere områder. Fylkesdirektøren forklarer at det var en krevende "mengdeproblematikk" og når ikke rutiner og IKT-systemer var på plass, så hopet sakene seg opp slik at man nesten følte at man mistet taket. Fylkesdirektøren mener det ikke var gjort tilstrekkelig research i forberedelsesfasen. Dermed ble det en kavete oppstart av

¹² I delrapport 1 fra Ekspertgruppa som utredet samhandlingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter finnes en utfyllende beskrivelse av IKT-systemene. Hensikten her er å vise hvordan disse virker inn på NAV-systemets arbeid og samhandling.

forvaltningsenhetene, med for dårlige støttesystemer og for dårlig logistikk, og dette ble et ekstra heft ved NAV-reformen som jo var krevende nok i seg selv.

En fjerde sier at med så svak systemstøtte, så ble systemet veldig sårbart. En femte sier at i etterpå-klokskapens lys er det usikkert om systemet med forvaltningsenheter burde vært etablert med så utilstrekkelige IKT-løsninger, det var et sjansespill å bygge en forvaltningsenhet på "moderne prinsipper, men med gammelt verktøy".

Flere fylkesdirektører understreker at en hovedgrunn til at det har vært problemer med å få modellen med forvaltningsenheter til å fungere er den praktiske og teknologiske infrastrukturen, "at datasystemene ikke arbeider med oss, men mot oss". Det er nødvendig å modernisere Infotrygd og få et IKT-system som er tilpasset den nye måten å arbeide på, mener fylkesdirektøren.

En utilstrekkelig infrastruktur for saksdeling

NAV-kontoret skal være brukernes kontaktpunkt og hit skal brukerne kunne henvende seg og få svar på spørsmål om forløpet i egen sak. Da forvaltningsenhetene startet opp, hadde man ikke IKT-systemer som støttet oppunder arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter, forteller en fylkesdirektør. Gosys ble utviklet for å svare på behovet for å ha oversikt over sakene på tvers av enhetene. Det ble tatt i bruk høsten 2008, f.eks i Nordland fra desember 2008¹³. Før Gosys ble tatt i bruk, skapte manglende oversikt over hvor i saksforløpet sakene befant seg mye merarbeid og frustrasjon, forteller en fylkesdirektør. Nå skal medarbeiderne i NAV-kontorene, og i kontaktsentrene, kunne slå opp i fagsystemene og finne ut hvor saken ligger.

Det forhold at mange enheter er inne i hver enkelt sak, innebærer store krav til at alt som gjøres i en sak dokumenteres, dvs registreres i fagsystemene, slik at det kan leses av andre enn den som har gjort det. Når NAV-kontoret gir en bruker får informasjon, skal det legges inn en kommentar om dette, slik at dersom brukeren senere ringer kontaktsenteret, skal medarbeiderne der kunne se hva brukeren har spurt om og hvilke svar brukeren har fått. Det samme skal medarbeiderne i forvaltningsenhetene gjøre. At medarbeiderne i forvaltningsenheten vet at de har forsøkt å kontakte brukeren, eller at medarbeideren i NAV-kontoret vet at de har snakket med brukeren i en sak, er ikke tilstrekkelig for andre som skal inn i saken; "de vet jo ikke hva du har i hodet ditt", som en fylkesdirektør uttrykte det. Det er en utfordring når medarbeiderne er presset i tid, å hele tiden huske at de formelt skal dokumentere alt de gjør og legge igjen spor; det kan bli oppfattet som noe som tar ekstra tid, uten at det gir noen nytte. På den annen side, sier fylkesdirektøren, på sikt vil det gi veldig stor nytte å ha riktig bruk.

En del informasjon har det ikke vært mulig å lese ut av systemene. En fylkesdirektør forteller f.eks at en lokal medarbeider på NAV-kontoret vil kunne se at en søknad er kommet til forvaltningsenheten, men ikke før saken er hentet av en saksbehandler på forvaltningsenheten vil NAV-kontoret kunne vite hvem som behandler saken. Inntil saken blir hentet av en saksbehandler, ligger den på vent på forvaltningsenhetens felles "kontorbenk". Medarbeideren på NAV-kontoret kan altså vite at saken er mottatt hos forvaltning, men ikke hva som skjer eller når det skjer noe i saken, som typisk er det brukeren er interessert i å få vite. Forvaltningsenheten sender ukentlig ut informasjon om hvor lang

¹³ Kilde: AFIs casedata.

saksbehandlingstid man kan påregne på hver enkelt ytelse, men det er en generelt beregnet saksbehandlingstid, og tiden kan variere for de enkelte sakene.

Uføresaker, der også pensjonsenhetene er inne i saksbehandlingen, er et særlig vanskelig område. Flere fylkesdirektører peker på dette. Med opprettelse av pensjonsenhetene ble endelig vedtak i uførepensjonssøknader overført til pensjonsenhetssystemet i spesialenhetlinja. Fra dette systemet var det ikke like lett å hente ut informasjon. Man kunne se at en sak var sendt fra forvaltningsenheten, men ikke hvor i pensjonsenheten saken befant seg. En fylkesdirektør beskriver at dette kunne bli opplevd som om enkelte saker rett og slett forsvant, om ikke i cyberspace, så inn i pensjonssystemet, og der ble de gående rundt uten at de kom ut igjen. Det forhold at uføresaker har en fireleddet behandlingsforløp pekes på som et problem av flere fylkesdirektører.

Et kompetanse- og tidkrevende mangfold av systemer

De mange data systemene i NAV innebærer for medarbeiderne et kompetanse- og tidkrevende dataarbeid, med store muligheter for å gjøre feil. Omstillingsprosessen har betydd mye opplæring der gamle medarbeidere har måttet lære seg nye systemer, i tillegg til dem de kunne fra før, og der nye medarbeidere har måttet lære seg både gamle og nye systemer.

Infotrygd er teknologisk gammeldags og fremmed for medarbeidere som ikke har jobbet med MS-DOS system, men er vant til Windowbaserte datasystemer. De mange systemene kommuniserer i liten grad med hverandre, slik at informasjon som legges inn i det ene, ikke automatisk overføres til andre systemer. Noe informasjon må derfor legges inn flere ganger og flere steder. Andre typer informasjon må legges inn i og søkes etter i riktig system for ellers vil den ikke kunne finnes eller gjenfinnes av andre. Opplæringen er utfordrende og feilmulighetene mange.

Fylkesdirektørene forteller om behov for at kommunikasjonssystemet Gosys forbedres så det automatisk henter informasjon fra de andre systemene slik at medarbeiderne i NAV ikke må behøve å bruke så mange systemer, og de forteller også at slike forbedringer i Gosys skjer.

Også når kommunikasjonssystemet Gosys brukes, kan feil skje. NAV-kontoret kan ha sendt henvendelse i en sak til forvaltningsenheten, f.eks om at forvaltning må kontakte bruker, men forvaltningsenheten har ikke tatt kontakt. De kan flere feil ha skjedd. NAV-kontoret kan ha merket henvendelsen feil, slik at den ikke er kommet til riktig mottaker i forvaltningsenheten. Forvaltningsenheten kan ha forsøkt å kontakte brukeren og brukeren har ikke tatt telefonen, men medarbeideren i forvaltningsenhet har da ikke lagt dette inn som et notat i fagsystemet slik at NAV-kontoret kan se at bruker er forsøkt kontaktet, eller forvaltningsenheten har ikke laget notatet i Gosys eller Arena, som de skulle gjort, men i Infotrygd som ikke skal brukes til denne type kommunikasjon, men som er det systemet medarbeiderne på forvaltningsenheten er vant til å bruke.

Det forhold at NAV-kontor skal være brukerens kontaktpunkt og gi den enkelte informasjon om sin sak forutsetter at NAV-medarbeiderne har tilstrekkelig kompetanse om fagsystemene. Og det er mange fagsystemer medarbeidere på NAV-kontorene skal kunne slå opp i og sjekke informasjon i, som de ikke selv bruker til å saksbehandle i. En fylkesdirektør forklarer at det forhold at medarbeiderne er nødt til å forholde seg til så mange forskjellige datasystem, gjør det veldig krevende å få opp kompetansen i NAV-kontorene til å praktisere dem på riktig måte. I tillegg så er det, for de som usikre på hvordan systemene skal brukes, for lett å velge feil oppgave (kategorisering) i Gosys og Arena når man overfører, noe som skaper feil når saken mottas i forvaltning.

En fylkesdirektør forteller at man har jobbet mye med å få opp kompetansen på fagsystemene i NAV-kontorene, men at denne fortsatt ikke har blitt god nok. I stedet for å slå opp saken, setter NAV-kontorene henvendelsene fra brukerne til "kompetansekøen" (tefontjenesten til forvaltningsenheten). En sier at det har vært jobbet mye med å få innarbeidet at det kun er Gosys som skal brukes til kommunikasjon mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet, ikke e-post eller telefon, men at datavegring og at medarbeiderne i for stor grad har "fått lov til å velge seg bort" fra kravet om å bruke Gosys, gjør at dette går tregere enn forventet. Fylkesdirektøren som beskriver disse utfordringene, konkluderer med at mye av frustrasjonen mellom forvaltningsenheten og NAV-kontorene kunne, og vil, bli løst, når bruken av fagsystemene er riktig.

Systemer som krever gjentatte manuelle operasjoner

Fagsystemene i NAV sikrer ikke automatisk overføring av opplysninger fra ett ytelsesområde til et annet. Det skaper problemer ikke bare i relasjonen mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet, men også innad i forvaltningsenheten. En opplysning som blir registrert i forbindelse med en ytelse, blir ikke uten videre videreføres til andre ytelsesområder. I stedet må avdelingene og medarbeiderne med sine avgrensede oppgaveområder huske å gi beskjed til andre avdelinger med andre ytelser som den nye informasjonen kan få konsekvenser for. Dette forteller både fylkesdirektører og medarbeidere i case-forvaltningsenhetene om.

Hvis vi på barnetrygd får en melding om at en enslig forsørger har giftet seg, så reduserer vi dobbel barnetrygd til ordinær, men så glemmer vi kanskje stønad til enslig forsørger, og at ekteskapet også kan også få betydning for bidragsforskudd, som gis ut fra inntekt, forteller en medarbeider i forvaltningsenheten. Vi glemmer det, og så har vi kanskje en feilutbetaling. Eller for de som går på AAP og melder på meldekort, f.eks krysser for at de har vært i jobb, hvis de da samtidig enslig forsørger, da skal vi redusere stønaden, forteller en annen medarbeider. Men meldekortene blir kjørt sentralt, og opplysningene blir ikke lest og fanget opp, hvis ikke brukerne ringer i tillegg til å krysse på kortene, og så blir det feilutbetaling. Brukerne får mer penger enn de har krav på, og krav om tilbakebetaling, men de har meldt fra til NAV. Resultater er merarbeid og misfornøyde brukere.

Fagsystemene brukes ikke bare til saksbehandling, de genererer også styringsdata og saksbehandlingsstatistikk. Feil i registreringen av arbeidet med sakene får dermed også konsekvenser for restansestatistikkene. En fylkesdirektør illustrerer dette ved å fortelle at ikke alle restanser betyr at brukerne ikke får vedtak eller penger. I datasystemene er det lister som skal sjekkes og bokser som skal hakes av, og hvis det ikke er gjort, så ser det ut som det er restanser. Noe av restanseproblematikken er egentlig uoversiktlige, gamle datasystemer. Fylkesdirektøren forteller at de har drevet opplæring av ansatte, sånn at ytelsene til brukerne blir utbetalt, men det har glippet på oppgaver som skulle vært haket av Infotrygd, noe som har som konsekvens at det i statistikken ser ut som jobben ikke er gjort.

En fysisk forsendelse av sakspapirer

For de aller fleste ytelser søker bruker ved å sende inn papirbaserte søknadsskjemaer med papirbaserte vedlegg, eller levere disse på NAV-kontoret. En sak i NAV har altså vært en saksmappe av sakspapirer som fysisk måtte mottas av NAV og forflyttes mellom enhetene når en enhet var ferdig med sin del av saksbehandlingen. Gjennom datasystemene ble kun det elektroniske saksbehandlingsbildet overført, men ingen sakspapirer/vedlegg. Disse fysiske, papirbaserte saksmappene ble sendt med post. Det har derfor vært saksmapper både på NAV-kontor, forvaltningsenheter og på pensjons-

enheter. Det har vært "mye papir fram og tilbake" som har bidratt til modellen med arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter har vært ekstra krevende, som en fylkesdirektør sa.

Når NAV da behandler store volum med søknader og det gjerne er flere forsendelser knyttet til hver søknad, kan feil skje. En fylkesdirektør peker på utfordringer i at post kommer på avveie, eller at ikke dokumenter ikke gjenfinnes, fordi det er så enorme mengder, og systemet ivaretar det ikke på en god nok måte. En annen understreker at de har sagt at forvaltningsenheten i minst mulig grad skal sende saker i retur til NAV-kontorene fordi sakene da måtte sendes med posten, og det er det en risiko knyttet til slike saksoversendelser. Det å sende sakspapirer med posten var også et forsinkende ledd i saksbehandlingen. Flere fylker etablerte derfor en egen budtjeneste, en intern postbilrute, som sendte sakene mellom lokalkontor og forvaltningsenhetene. En beskriver hvordan sykemeldingsblanketter "i tusentall" ble fraktet gjennom fylket i bil, "med binders imellom".

Flere fylker etablerte et sentralt postmottak for å registrere all post som kommer til etaten. NAV-kontorene får da ikke annen post enn det brukerne fysisk leverer over disk. Dette ble gjort for å sikre at alle saker ble registrert inn i systemet. Andre fylker har prosedyrer for hvordan ulik type post skal registreres og eventuelt videresendes.

Elektronisk dokumenthåndtering – løsningen alle fester lit til

Høsten 2010 innføres elektronisk dokumenthåndtering i NAV, tre år etter at fylkene begynte å etablere forvaltningsenheter, som en fylkesdirektør påpekte. Elektronisk dokumenthåndtering (fagpost) betyr at søknader og sakspapirer, som fortsatt kommer i papir, scannes og legges i et elektronisk saksarkiv. På det tidspunktet denne undersøkelsen ble gjort, var elektronisk dokumenthåndtering under utprøving i ett pilotfylke.

Mange fylkesdirektører sa at de så fram til at elektronisk dokumenthåndtering ble innført. De mente det ville hjelpe til å få en god dokumentbehandling, få oversikt over sakene ved at dokumentene vil komme til den saksbehandleren som skal ha saken, og redusere faren for at dokumenter skal komme på avveie. Som en fylkesdirektør sa, det er en løsning som "vil gi oss fullstendig oversikt og kontroll".

Når søknader som kommer inn, mangler nødvendig vedlegg og dokumentasjon, vil bruker få brev om å sende inn det som mangler, f.eks en legeerklæring. Med brevet følger et "toppark" med en strekkode som skal sende sammen med dokumentasjonen tilbake til NAV. Strekkoden vil identifisere hvilken sak dokumentasjonen tilhører, den nye dokumentasjonen bli registrert og enkelt koblet sammen med riktig sak.

Elektronisk dokumenthåndtering vil også gjøre det mulig for brukerne å selv ta ut søknadsskjemaer og se hvilke dokumenter som skal legges med. De kan sende søknadene uten å gå via NAV-kontorene, og dette vil redusere trykket på NAV-kontorene.

Fylkesdirektøren i pilotfylket forteller at mange medarbeidere mener elektronisk dokumenthåndtering er et merarbeid. Fylkesdirektøren derimot mener at merarbeid er det ikke, det dreier seg om at medarbeiderne blir tvunget til å gjøre noe de har unnlatt å gjøre, nemlig å være nøyaktig og følge rutinene. Elektronisk dokumenthåndtering betyr at NAV må utføre oppgavene mer nøyaktig enn tidligere og da blir det oppfattet som merarbeid. Det som tidligere har skjedd i for mange tilfeller, er at dokumenter er lagt i journalen, men ikke journalført. Datasystemet er avhengig av pinlig nøyaktighet som ikke har vært så nødvendig tidligere.

Fylkesdirektørene mener imidlertid at elektronisk dokumenthåndtering ikke er tilstrekkelig til å fjerne IKT-problemene, fordi selve saksbehandlingssystemet, Infotrygd, som fortsatt brukes, er gammelt og utilstrekkelig.

3.6 Konklusjon: Et system av avhengighet og ansvarsavgrensning

Et oppdelt ansvar, men enhver skal ta ansvar for helheten

Med organisasjonsmodellen med egne forvaltningsenheter har NAV etablert et system der ansvaret er delt og avgrenset, der fylkesdirektørene av effektivitetshensyn har lagt mye innsats i å få enhetene til å avgrense sin innsats kun til de oppgavene grensesnittet tildeler dem, men der medarbeiderne likevel skal føle et ansvar for helheten, og det selv om hver enkelt enhet måles på resultatene av eget arbeid (egen "produksjon"). Det skaper den ansvarsavgrensningen som fylkesdirektørene forsøker å bekjempe, men som kommer til uttrykk når ledere og medarbeidere, i tråd med grensesnittet, ønsker seg "komplette saker" fordi når ufullstendige saker blir liggende i forvaltningsenheten i påvente av utfyllende dokumentasjon, så framstår de som forvaltningsenhets restanser, ikke som NAV-kontorenes. Mens argumentasjonen er at bruker ikke er opptatt av hvor saken ligger, bare av når de får svar, gjør resultatmålene at enhetene internt i NAV retter fokuset mot hvor saken ligger, og hvem som framstår med (kritikkverdige) restanser.

Flere fylkesdirektører ser at det er oppdelingen som skaper utfordringer. Det er selvfølgelig alltid slik når du oppretter en egen enhet, at det er en utfordring å få til forståelse av at denne er en del av samme prosessen. Det sa en fylkesdirektør som forklaring på at det bredte seg det fylkesdirektørene beskrev som en "de-vi kultur" i NAV. En annen sa at den "vi og de"-følelsen i organisasjonen skyldes at arbeidsprosessen er delt opp. Organisasjonsstrukturen slår inn.

Enda tydeligere blir betydningen av organisasjonsstrukturen når fylkesdirektørene beskriver hvor lite understøttende den teknologiske infrastrukturen er for den nye organisasjonsmodellen. Infrastrukturen er tidkrevende og kompetansekrevede, med mange ulike systemer, mange manuelle operasjoner, liten automatisk overføring mellom systemene, lite selvforklarende systemer med mange muligheter for feilvalg.

Likevel snakker flere fylkesdirektører som om ansvaret for utfordringene ved den oppdelte strukturen ligger i medarbeidernes holdninger og handlemåter. Noen omtaler det forståelsesfullt som stress, press og opplevelse av å ikke mestre. En snakker om at medarbeiderne må "huske" at man har "et ansvar for sluttproduktet i alle ledd", og at det er lett å "sluntre unna" når man ikke har ansvaret selv. Andre bruker uttrykk som "å være lojal internt" og å "kommunisere til beste for organisasjonen". En betegner det som et psykologisk spørsmål. Kun en leder i en forvaltningsenhet uttrykker at når NAV-kontomedarbeidere forklarer brukerne at saken nå er en annen enhets ansvar, så kan det ha å gjøre med NAV-kontorenes oppgaveløsning, at det å rette brukernes frustrasjon et annet sted enn mot NAV-kontoret kan være nødvendig for å ivareta en langvarig veiledningsrelasjon.

NAV har gjennomført en organisatorisk omstrukturering og innført en ny organisasjonsmodell; oppgaver er delt opp; hver enhet har fått et avgrenset ansvar; enhetene måles på resultatene mht til egen enhets produksjon og oppgaver; fylkesdirektørene, og direktoratet, har lagt mye innsats i å sikre effektivitet gjennom at oppgavene skal utføres så avgrenset som grensesnittet beskriver. Likevel er forventningene til medarbeiderne at de skal ta et helhetlig ansvar, og når de ikke gjør det

forklares det, i hvert fall av noen, nærmest psykologisk. Organisasjonsstruktur er blitt til holdninger og kultur.

Forklaringen på utfordringene ved den nye organisasjonsmodellen tilskrives da de institusjonaliserte organisasjonskulturene og medarbeidernes innarbeidede arbeidsmåter blir hindringene for å få den nye organisasjonsstrukturen til å fungere. Problemene får en kulturforklaring. Alternativet er en strukturforklaring: Organisasjonsstrukturen, med en deling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter, er en modell med horisontal spesialisering (arbeidsdeling) som, ut fra et organisatorisk designperspektiv nettopp kan forventes å virke ved å skape større grad av koordinering, innsikt (og forståelse) for oppgavene innenfor hver enkelt enhet, enn mellom enhetene, og ved å eksternalisere konflikter: problemet er ikke "vi", men "de andre".

NAV-kontorene – fronten som fronter for alle

Forventningen om å ta helhetlig ansvar rettes i særlig grad mot NAV-kontorene. Selv om oppgaver er flyttet ut av NAV-kontorene skal medarbeiderne likevel føle ansvaret for helheten og fronte for etaten utad, også for deler av saksbehandlingen de ikke selv har kontroll over, for å gi svar om spørsmål de har manglet mulighet til å skaffe seg oversikt over, og for feil som de ikke har myndighet til å rette opp. Hadde alle tatt ansvaret ved første henvendelse, hadde hele etaten spart mye tid, sa ledere i en forvaltningsenhet, men "alle" er først og fremst NAV-kontoret, og kundesentrene, for forvaltningsenhetene skal nettopp skjermes for brukerhenvendelser.

Organisasjonsstrukturen tildeler NAV-kontorene en krevende rolle. NAV-kontorene er ikke bare fronten som skal fronte for hele etaten, og svare som om de personlig er ansvarlig for alt hele etaten gjør, NAV-kontorene er også førstelinjen som står ansikt til ansikt med brukerne. Og når pensjonsoppgavene og helserefusjonene er flyttet ut, og selvbetjeningsløsningene gjør det mulig for mange med enkeltstående henvendelser og enkle saker å håndtere sine søknader selv, vil de brukerne som er igjen i NAV-kontorene, ofte være mennesker i vanskelige livssituasjoner, mennesker som har det vondt, som har opplevd ulykker, alvorlig sykdom, mishandling, forfølgelse, flukt. Til disse vil NAV-kontorene kunne ha en veiledningsrelasjon i langvarig prosess inn i eller tilbake til arbeids- og samfunnsliv.

NAV-kontoret er ansvarlig for forvaltningsenhetenes saksgrunnlag. Forventningen om at NAV-kontoret skal sørge for at forvaltningsenheten får "komplette saker" betyr at det tidkrevende purrearbeidet er lagt til NAV-kontorene. En lignende situasjon som NAV-kontorene har overfor forvaltningsenhetene, har forvaltningsenhetene når de skal forberede "saker som er 100% klare til behandling" til nasjonale restanseteam. Det oppleves som frustrerende, men i intervjuene uttrykkes ingen innsikt i at forvaltningsenhetenes krav til NAV-kontorene kan oppleves tilsvarende frustrerende.

NAV-kontorene skal ha tilstrekkelig kompetanse til å veilede om, forberede og delvis gjøre saksbehandling i ytelsesakene. Dybden i kompetansen skal ikke være på nivå med det tidligere trygdekantoret, men kravene til breddekompetanse er høyere, dels fordi NAV-kontorene forvalter ytelser og ordninger også fra aetat og sosialtjenesten, og fordi NAV-kontomedarbeiderne må ha kompetanse til å betjene en rekke IKT-systemer, mange av dem er systemer de ikke selv benytter for egen saksbehandling. Sammenlignet med de spesialiserte medarbeiderne i forvaltningsenhetene som kan nøye seg med å kjenne grensesnittet for en eller noen få ytelser, må NAV-kontomedarbeiderne ha

oversikt over grensesnittene for et spekter av ytelser. Og for mange av ytelsene har NAV-kontorene ikke mulighet til å opprettholde kompetanse gjennom praktisering av saksbehandlingen.

NAV-kontorene har begrensede muligheter til å skjerme seg og gjøre saksbehandlingen i ytelses-sakene; NAV-kontorene skal være brukernes tilgjengelige kontaktsted; kontorene, og kundesentrene, skal være det sted der brukerne skal kunne henvende seg. Oppgaven med å være tilgjengelig for brukerne er lagt ut, slik at forvaltningsenhetenes produksjon skal kunne skjermes. Samtidig må NAV-kontorenes oppfølging av brukerne ta tid. NAV-kontorene står, slik en fylkesdirektør beskriver, i et konstant dilemma mellom tilgjengelighet og oppgaveutførelse.

4. Arbeidsdeling og konsekvenser for NAV-reformens måloppnåelse

Hensikten med å organisere NAVs ytelsesforvaltning gjennom egne forvaltningsenheter var tredelt:

- Bedre kvalitet i vedtak og tjenesteyting som følge av kortere saksbehandlingstid, høyere kvalitet i vedtak/informasjon og likebehandling
- Konsentrasjon i NAV-kontorene om veilednings- og oppfølgingstjenester som krever direkte møte med brukerne.
- Frigjøring av personalressurser som kan nyttes til økt oppfølging og veiledning overfor brukere med omfattende bistandsbehov

Når det gjelder det første formålet, peker fylkesdirektørene, og ledere og medarbeidere i forvaltningsenhetene på at likebehandling er en kvalitet ved organiseringen av ytelsesforvaltningen gjennom egne forvaltningsenheter (se forrige kapittel). Hvorvidt likebehandling også betyr økt kvalitet, er det ulike syn på. Fylkesdirektørene argumenterer med at kvaliteten er god nok, at det hjelper ikke å ha god kvalitet på få saker hvis brukerne aldri får svar, at likebehandling og korte svartider også kvaliteter ved saksbehandlingen. Som en sier: Kvalitet dreier seg også om hvor lenge kunden må vente. Medarbeiderne, også i følge fylkesdirektørenes beskrivelse, argumenterer med at det er sammenheng mellom tidsbruk og kvalitet. Etableringen av forvaltningsenhetene, og den økning i saksbehandlingstid og ubehandlede saker som fulgte i forlengelsen av etableringen, har medført et sterkt fokus på produksjon og kvantitet mer enn på kvalitet. For å oppnå produksjonsøkning (kvantitet), har fylkesdirektørene jobbet med å endre medarbeidernes forståelse av kvalitet, nemlig deres ønske om å sikre at vedtakene de fatter er riktige, med sikte på at de skal tørre å ikke være 110 prosent sikker, men nøye seg med 90 prosent.

Det som skal drøftes her, er de to andre formålene: Vil modellen med forvaltningsenheter og arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter kunne bidra til redusert ytelsesfokus i NAV-kontorene og mer ressurser til oppfølging av brukerne slik at NAV-reformens mål om helhetlig bistand og flere i arbeid kan nås?

Hensikten med drøftingen er å belyse hva den organisatoriske struktureringen av arbeidet med ytelsesforvaltningen betyr for ressursbruken i NAV-kontorene og for kontorenes muligheter til å flytte oppmerksomheten fra ytelsesforvaltning til bistand og oppfølging av brukerne. Hensikten er også å forsøke å si noe om hvilke forhold som er trekk ved omstillingsfasen som fulgte etableringen av forvaltningsenhetene, og hvilke som kan tenkes å være mer permanente. Utgangspunktet for drøftingen er planleggingsgrunnlaget bak forvaltningsenhetene, de såkalte Deltaprojektene, som ble

lagt til grunn i Arbeids- og velferdsdirektoratets organisasjonsplan for NAV-etaten, og de vurderingene Arbeids- og velferdsdirektoratet gjør om spesialenheter i denne planen.

4.1 Planleggingsgrunnlaget - Deltaprojektene¹⁴

NAV Interim forbereder opprettelse av pensjonsenheter og forvaltningsenheter gjennom egne prosjekter. Det etableres et Pensjonsprogram som skal forberede etaten for iverksettelse av pensjonsreformen fra 2010 (innføringen av ny alderspensjon). Fase 1 i programmet, forprosjektet, startet 30.11.05 og avsluttet 1.1.07. Fase 2, nytt IKT-system for dagens regelverk, var planlagt fra 1.januar 2007, i praksis startet noen aktiviteter i desember 2006, og ble avsluttet i 2009. Fase 3 deretter dreide seg om realisering av IKT-systemet med nytt regelverk.¹⁵ Det skulle etableres sentrale spesialenheter på pensjonsområdet, og Pensjonsprogrammet ble tillagt ansvaret for dimensjonering, rekruttering og kompetansebygging til disse.

Forberedelse til etablering av forvaltningsenheter skjer gjennom to prosjekter, Delta 1 og Delta 2 som skal kartlegge årsverksinnsatsen i ulike operasjoner av saksbehandlingen for ulike sentrale ytelser i NAV-forvaltningen. Gjennom disse prosjektene skal det klargjøres hvor det finnes effektiviseringspotensialer og hvor en arbeidsdeling mellom NAV-kontor og spesialenheter kan trekkes. Delta 1-prosjektet startet opp i interimperioden (juni 2006) og varte til utgangen av 2007, mens Delta 2 pågikk fra januar til mai 2007¹⁶.

Hovedprosesser og anbefalt arbeidsdeling i ytelsesforvaltningen

Deltaprojektene utredet hovedprosessene i søknadsbehandlingen og kartla ressursbruken for de ulike delene av prosessen. Det ble beskrevet fem ulike Hovedprosesser (HP) i ytelsessakene. Totalt kartlegges 6 172 årsverk i 5 hovedprosesser og 28 ytelser/ tjenester, så som attføringsytelser, barne-trygd, bidrag, dagpenger, foreldrepenger, grunnstønad, hjelpestønad, hjelpemidler, kontantstøtte, rehabiliteringspenger, sykepenger, tidsbegrenset uførestønad og uføretrygd. Det blir kartlagt hva saksbehandlingstiden brukes på og antall årsverk brukt til de forskjellige prosessene. Kartleggingen viste at ressursforbruket fordelte seg slik:

- Hovedprosess 1 Motta bestilling og beslutte behandling: 16 %
- Hovedprosess 2 Informere: 24 %
- Hovedprosess 3 Behandle sak: 30 %,
- Hovedprosess 4 Utbetale: 3 %
- Hovedprosess 5 Bistå og følge opp for arbeid og aktivitet: 26 %

¹⁴ Beskrivelsen av planleggingsprosessen basert på: Deltaprojektene. Sluttrapport v1.0, av 11.09.2007. Rapporten er utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, basert på to tidligere rapporter, der en rekke medarbeidere og konsulenter har vært inne. Denne er bakgrunnsmateriale for Organiseringsplanen. Denne omtales her som **Deltarapporten**.

¹⁵ Kilde: Overordnet styringsdokument Pensjonsprogrammet, PR29081, datert 23.09.06 Unntatt offentlighet etter Offentlighetslovens §6.

¹⁶ Kilde: Deltaprojektene. Sluttrapport v1.0. Arbeids- og velferdsdirektoratet. Konfidensiellstempel fjernet 11.09.2007.

Deltaprojektet anbefaler at HP 1 og 2 utføres av NAV-kontor (og kundesenter, samt selvbetjening), at HP 3 og 4 legges til forvaltningsenhet, mens HP 5 utføres av NAV-kontor. Dette følges opp i direktoratets Organisasjonsplan.

Arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter når det gjelder ytelser ved sykdom og funksjonsnedsettelse beskrives slik i Deltarapporten:

”For de ytelsene som gjelder inntektssikring ved sykdom og funksjonsnedsettelse anbefales det at vurderingen av vilkår deles mellom hovedprosess 3 Behandle sak og hovedprosess 5 Bistå og følge opp for arbeid på følgende måte:

Hovedprosess 5 - NAV lokal: arbeids- og funksjonsevnevurdering (inkl. medisinske vilkår), aktivitetskrav, vurdering av nødvendig og hensiktsmessig behandling og attføring

Hovedprosess 3 - Spesialenhet forvaltning: medlemskap, trygdetid, diverse vilkår, inntektsevne, gradering, beregning

NAV lokal har spesialistkompetanse når det gjelder vurderinger av vilkår knyttet til arbeids- og funksjonsevne og til bruk av virkemidler. Det er derfor lite hensiktsmessig at disse vurderingene legges til Spesialenhet Forvaltning. Ved å plassere vurderingen av de øvrige vilkårene i en spesialenhet, oppnår man imidlertid en mer effektiv produksjon ved å kunne utnytte stordriftsfordeler og spesialiseringsgevinster. Løsningen forutsetter klare kjøreregler slik at de vurderingene som legges til NAV lokal, ikke skal overprøves av en spesialenhet med mindre det foreligger en klage.”

Begrunnelsen for å legge saksbehandlingen (HP 3) i forvaltningsenheter er i følge Deltarapporten:

”Løsningen vil sikre robuste og attraktive fagmiljøer. Dette er særlig viktig på områder hvor det er små volum på det enkelte kontor i dag, men også på andre områder vil det kunne innebære en kvalitetsheving, med bl.a. økt likebehandling som resultat. Med de volum som har NAV i dag, vil man i tillegg ha stordriftsfordeler på flere områder. Erfaringer indikerer at det også vil gi kortere saksbehandlingstid, noe som vil være en stor fordel for brukerne. Forslaget vil også være i tråd med prinsippet om å frigjøre kapasitet på NAV lokal.

Oppgavene krever i hovedsak spesialistkompetanse/dyp fagkompetanse fordi kontrollen og vurderingene av hva som skal innhentes må basere seg på en faglig vurdering av om kravet/søknaden er klar til behandling. Sakene kan også være komplekse fordi det etter dagens regelverk ofte er mange forhold som skal vurderes samtidig, ev. at det er behov for bruk av skjønn om hva som er nødvendig å innhente. Det er ikke behov for kontakt med bruker, med unntak for saker der det skal innhentes ytterligere informasjon.” (s.84)

Gevinster ved ny organisering

Deltaprojektet skulle videre beregne gevinster ved å organisere ytelsesbehandlingen etter den nye organisasjonsmodellen med spesialenheter. Deltaprojektet opererte med følgende kvantitative gevinsttyper:

Spesialiseringsgvinster – gevinster som oppstår som følge av at en oppgave flyttes fra NAV lokal til en spesialenhet. Dette er en gevinst som altså kun er avhengig av valgt organisering. Oppstår i hovedsak i spesialenhetene, men også i en viss utstrekning på NAV lokal.

Automatiseringsgvinster – gevinster som oppstår som følge av at systemstøtte kan eliminere manuelle oppgaver

Andre gevinster – dette inkluderer alle andre gevinsttyper som ikke er omfattet av de to første; og vil blant annet være prosessforenklinger og regelverksendringer.

Deltarapporten sier at *spesialiseringsgevinstene* er knyttet til redusert ressursbruk som følge av stordriftsfordeler og forbedrede prosesser, mens *automatiseringsgevinster* hentes ut gjennom selvbetjeningsløsninger og bedre IKT-systemer.

For å illustrere resonnetet presenterer Deltarapporten et forenklet eksempel. Følgende beskrivelse av gevinstberegningen er hentet fra Deltarapporten (s.41):

For å forklare beregningsprinsippene i gevinstmodellen har Deltaprojektene her benyttet et forenklet eksempel med fiktive tall. Utgangspunktet er dagens situasjon hvor 150 årsverk for en prosess utføres i NAV lokal. Deltaprojektene har i dette eksempelet anbefalt at 50 av disse årsverkene flyttes over i en spesialenhet (brutto), slik at 100 årsverk blir igjen for de oppgavene NAV lokal skal utføre. Deretter beregnes spesialiseringsgevinster, automatiseringsgevinster og andre gevinster som gjør at fremtidig ressursbruk for å utføre de samme oppgaver som i dag er 54 og 24¹⁷ i henholdsvis NAV lokal og i spesialenhet. Til sammen ser vi at gevinstene utgjør 72 årsverk, som da kan eventuelt i stedet kan overføres til hovedprosess 5 Bistå og følge opp for arbeid og aktivitet (som i sin helhet utføres på NAV lokal).

Spesialiseringsgevinster er i følge Delta-prosjektet av to ulike type (s.43 i sluttrapporten): a) den gevinsten som oppstår ved at NAV lokal kan konsentrere seg om færre oppgaver, effektivisere eksisterende prosesser osv. og b) den gevinsten som oppstår ved at aktiviteter eller hele prosesser flyttes fra flere NAV lokal til en spesialenhet hvor den enkelte spesialiserer seg på utførelsen av oppgaven og regelverket. I tillegg vil man i en slik spesialenhet ha mulighet for et større og robust fagmiljø, samtidig som man kan jobbe uforstyrret. Ledelsen vil også enklere kunne prioritere og jobbe målrettet med effektivisering og forbedring av prosesser. I tillegg kan spesialenheter lettere utnytte sesongvariasjoner og konjunktursvingninger.

Automatiseringsgevinster er systemstøtte i form av selvbetjeningsløsninger (web), elektroniske grensesnitt mot samhandlere og andre instanser for automatisk oppdatering av informasjon, felles fag-/saksbehandlingssystem, kundebehandlingssystem (CRM-system), postmottak med skanningsfunksjon (med tolkning), elektronisk arkiv og automatisk saksbehandlingssystem. Deltarapporten sier det er antatt at automatiseringsgevinstene er uavhengig av organisering.

Deltarapporten understreker at det er i automatisering det største gevinstpotensialet ligger. Beregningen viser at nesten 75% av gevinstene vil hentes her.

Deltarapporten har flere tabeller som viser hvordan gevinstene kan beregnes ut fra ulike anslag, optimistisk, moderat og konservativt. Ut fra et moderat anslag beregner Deltaprojektet en årsverksgevinst som beskrives slik i sammendraget (beregningene gjelder bare statlig ansatte i NAV):

Gevinstmodellen i Deltaprojektene tar utgangspunkt i 7 255 årsverk i NAV. Dette tallet er hentet fra ressurskartleggingen, med tillegg for dedikerte ressurser til ledelse og administrasjon. Det moderate anslaget for de kvantitative gevinstene utgjør en reduksjon på 1 525 årsverk i 2009 og 3 143 årsverk på det tidspunktet alle gevinster er tatt ut. Gevinstene er knyttet til spesialisering, automatisering og andre gevinster med henholdsvis 19, 74 og 8 %. I tillegg til de kvantitative gevinstene utgjør de kvalitative gevinstene en vesentlig del av grunnlaget for gjennomføringen av de foreslåtte endringene. Dette er gevinster knyttet til brukeropplevelser og kvalitet i saksbehandlingen.

¹⁷ Her er en trykkfeil i rapportteksten, i teksten står det 72 årsverk, men i følge tabellen det vises til, er det beregnet 24 årsverk i spesialenhet, noe som stemmer med at gevinsten blir 72 årsverk.

Også HP5, som ressurser skal frigjøres til, vil i følge Deltarapportens beregninger få redusert antall årsverk, fra 1988 i 2007 til 1832 i 2009 og 1512 i 2013; gevinstene er altså ikke økt ressurstilgang til NAV-kontorenes oppfølging av brukere *totalt* sett, kun *relativt* sett, i fordelingen av ressurser på de ulike hovedprosessene.

Deltaprojektene synes primært å tenke ut fra en organisering av forvaltningsoppgaver i nasjonale spesialenheter, men forholder seg også til et forslag om fylkesvise enheter, som i følge Deltaprojektene innebærer at alle oppgaver knyttet til hovedprosess 3 Behandle sak, samles i fylkene, slik at hvert enkelt fylke vil gjennomføre all saksbehandling for alle ytelser med unntak av pensjon. Deltarapporten sier at å bygge tilstrekkelig store og robuste fagmiljøer blir en utfordring i en fylkesvis organisering, men at det likevel er mulig å hente ut et stort gevinstpotensial med tanke på automatisering.

Deltaprojektene utarbeidet også en fylkesvis beregning av stillingsressurser til forvaltningsenhetene, og det er formodentlig denne fylkesdirektørene viser til når de omtaler "Deltaanslaget" i sine vurderinger av uttrekket av stillingsressurser fra NAV-kontorene til forvaltningsenhetene.

Kostnader

Deltaprojektets mandat var å beregne gevinster, og i sluttrapporten understrekes hvordan utredningen er avgrenset, bl.a. at kostnader ved gjennomføring av tiltakene ikke er vurdert, og gjennomførbarheten i forutsetningene ikke er klarlagt. I rapporten uttrykkes en bekymring:

"En utfordring med flytting av oppgaver til spesialenhet forvaltning kan være at fokus i for stor grad blir rettet mot regler og administrative retningslinjer, slik at man kan miste fokus på brukeren. Det vil være avgjørende at kommunikasjonen mellom NAV enheter fungerer, både når det gjelder informasjon om gjeldende regelverk og kunnskap om nødvendige beslutninger på NAV lokal." (s. 84)

Konklusjonen i sammendraget er likevel, som vist over, at organiseringen ikke bare vil gi årsverksgevinster, men også kvalitative gevinster.

Kort oppsummert, Deltarapporten beregner at det er store gevinster å hente ved effektivisering av ytelsessaksbehandlingen. Dette er hovedsakelig automatiseringsgevinster (74% av gevinstpotensialet) som hentes ut gjennom selvbetjeningsløsninger og bedre IKT-systemer. Deltaprojektene mener også spesialiseringsgevinster ved etablering av spesialenheter, som følge av stordriftsfordeler og forbedrede prosesser. I følge Deltarapporten vil imidlertid fylkesvise spesialenheter bli for små til å hente ut spesialiseringsgevinster. Deltarapporten mener også at det er kvalitative gevinster å hente på spesialenhetsorganisering, først og fremst på kvalitet i saksbehandlingen.

4.2 Avveininger og forhandlinger – direktoratets planprosess

Plan for organisering av NAV

I sin Plan for framtidig organisering av Arbeids- og velferdsforvaltningen¹⁸ vurderer Arbeids- og velferdsdirektoratet tre alternative modeller for organisering av forvaltningsenhetene, som den gang

¹⁸ Denne presentasjonen er basert på: Plan for framtidig organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen: Analyse av alternativer for organisering av NAV-kontor og spesialenheter, datert 31.01.07, oversendt til

omtales som spesialenheter: et *spesialisert* alternativ med få og store enheter, et *moderat* alternativ med forvaltningsenheter i alle fylker og trinnvis spesialisering mot mer sentraliserte enheter senere, et *desentralisert* alternativ som åpner for enheter av mindre størrelse og med ansvar for å betjene definerte geografiske områder. For alle alternativene regner direktoratet med at forvaltningsenhetene skal bemannes med til sammen 1550 årsverk, hvorav 1100 skal hentes fra NAV-kontorene, 330 fra allerede etablerte forvaltningsenheter og 120 årsverk fra saksbehandling ved fylkeskontorene.

I planen understreker direktoratet at gevinstberegningene fra Deltaprojektene er bruttogevinster som må suppleres med kostnadskomponenter, særlig på IKT-området, for å anslå nettogevinster. Øvrige kostnadskomponenter er kostnader til kompetanseendring, produktivitetstap i omstillingsperioden, og tomgangsleie for lokaler. Det drøftes også turn-overkostnader.

Direktoratet mener at størrelse og spesialisering er de viktigste faktorene for effektivisering, og dermed at det spesialiserte alternativet er det alternativet som i størst grad vil frigjøre ressurser til NAV-kontorene, men dette alternativet vil i størst grad kreve at statlige arbeidsplasser sentraliseres og at mange medarbeidere må bytte oppgaver og forflyttes, og trolig også bytte bosted. Direktoratet forventer derfor at mange medarbeidere ikke vil bli med over i forvaltningsenhetene og at det må gjøres nyrekruttering som innebærer opplæringskostnader. I tillegg må NAV-kontorene forholde seg til mange spesialenheter.

Det moderate alternativet vil i følge direktoratet legge til rette for at mange medarbeidere blir i etaten, flytter over i forvaltningsenheter og fortsetter med stønads- og ytelsesområder de har god kunnskap om, og NAV-kontorene kan forholde seg til en eller to enheter. Direktoratet beskriver dette som et omstillingsvennlig alternativ og anbefaler denne modellen.

Organisasjonsplanen drøfter kostnader til kompetansetiltak i forbindelse med vurderingen av antallet spesialenheter (forvaltningsenheter), men mener det ikke er grunnlag for å anta at disse vil bli vesentlig forskjellige ved de ulike alternativene. I det anbefalte alternativet vil kompetansen flyttes med oppgavene og reduserer behovet for opplæringstiltak.

Organisasjonsplanen sier likevel at det er betydelige utfordringer knyttet til samhandlingen mellom NAV-kontor og spesialenheter, og at nøkkelen for å lykkes er riktige grensesnitt og gode samhandlingsrutiner.

Planprosessen¹⁹

Organisasjonsplanen er et resultat av en prosess der ideen om spesialenheter for ikke-brukernære oppgaver forfølges av direktoratet gjennom forhandlinger med organisasjonene for de ansatte i etatene (Jacobsen 2010). De overordnede rammene ble i hovedsak framforhandlet i interimperioden, våren 2006, og nedfelt i protokoller som ble forstått som rammevedtak som skulle fortolkes og defineres videre.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet 01.02.2007, og med svar fra departementet datert 23.03.2007. Denne omtales her som **Organisasjonsplanen**.

¹⁹ Dette avsnittet er basert på Jacobsen 2010.

Det var ulike oppfatninger om spesialenheter blant organisasjonene av de ansatte; de gamle etats-skillene bestemte synene; NTL trygd var mest skeptiske til forvaltningsenhet som trakk ressurser og oppgaver ut av lokalkontorene. NTL trygd var opptatt av å ivareta inntektssikringen, ønsket ikke at oppgaveløsningen skulle splittes opp og at deler av oppgavene skulle flyttes ut av de lokale NAV-kontorene; brukeren skulle få sin sak løst i NAV-kontoret, det mente NTL trygd var i overensstemmelse med stortingsvedtaket om NAV-reformen. NTL aetat på sin side var forkjempere for arbeidslinja og mente denne måtte fremmes ved å dempe ytelsesfokus, og mente at det ikke var mulig å legge alle oppgaver i førstelinjen.

Det var en oppfatning blant tjenestemannsorganisasjonene i NAV at ledelsen forventet motstand mot hovedmodellen, og lukket mulighetene for videre forhandlinger ved å definere spørsmål som politiske og dermed ikke gjenstand for medbestemmelse; vage formuleringer i protokoller fra forhandlinger med ansattes organisasjoner ble i denne prosessen omformet til klare argumenter for spesialisering.

Organisasjonenes innflytelse var begrenset i den tidlige beslutningsprosessen. Det hadde sammenheng både med at NTL trygd undervurderte hva protokollene hadde åpnet for av spesialisering, at det var uenighet mellom organisasjonene og at prosessen foregikk i en periode med omfattende og komplekse prosesser med store mengder informasjon og lite rom for drøfting. Da forvaltningsenhetene senere skulle utformes var organisasjonene mer samlet. De var motstandere av store spesialenheter og forkjempere for fylkesvise enheter og stor spredning, og fikk gjennomslag. Med Plan for organisering av Arbeids- og Velferdsforvaltningen fulgte en felles erklæring fra alle tjenestemannsorganisasjonene som "framsto som en aktivt støttende og ansvarlig erklæring" (Jacobsen 2010:19).

Kort oppsummert, i løpet av planprosessen blir Deltaprojektene gevinstberegninger basert på en idealsituasjon der kostnader ikke er tatt med i betraktningen, modifisert gjennom møtet med en virkelighet der politiske distriktshensyn (spredning av statlige arbeidsplasser), medarbeiderhensyn og kostnadshensyn (risiko for tap av medarbeidere og kompetanse) slår inn. Resultatet er modellen med fylkesvise forvaltningsenheter.

4.2 En organisasjonsstruktur som gir ressurser og oppmerksomhet til oppfølgingsoppgaven?

Redusert ytelsesfokus – oppmerksomhet til oppfølging?

Fylkesdirektørene er, som beskrevet, overbevist om at å etablere forvaltningsenheter og flytte ytelsesoppgaver ut av NAV-kontorene, var helt nødvendig for å gjøre det mulig for medarbeiderne der å konsentrere seg om veilednings- og oppfølgingsoppgaver overfor brukerne. I etableringsfasen og fram til 2010 da restansene igjen var nede på om lag samme nivå som før NAV-reformen, har imidlertid oppmerksomheten om ytelsesforvaltningen vært stor også i NAV-kontorene. Uttrykt av fylkesdirektørene i utsagn om at mennesker som begynner i NAV og tror de skal jobbe med mennesker, bare må jobbe med penger. "Etaten har vært en eneste stor restanseenheter", sa en leder i en av forvaltningsenhetene. Flere av fylkesdirektørene mener at det er i ferd med å skje et fokus-sifte, ikke utelukkende som følge av etableringen av forvaltningsenheter, men støttet opp av den nye behovs- og arbeidsevnevurderingsmetodikken, og fylkesdirektørene håper på mulighet til å flytte personellressurser tilbake til NAV-kontorene.

Organisasjonsmodellen med forvaltningsenheter har likevel ikke flyttet alle inntektssikringsoppgaver ut av NAV-kontorene. Hvilke muligheter har da NAV-kontorene til å få frigjort tid og oppmerksomhet til det som beskrives som deres hovedoppgave – bistand og oppfølging? Hvilken plass vil ytelsesbehandlingen fortsatt ha i NAV-kontorene?

NAV-kontorenes ytelseskompetanse skal i følge ny arbeidsdeling være mindre omfattende enn da ytelsesforvaltningen lå i NAV-kontorene, men fylkesdirektørens beskrivelser peker på flere forhold som er kompetansekrevende. For det første er det mange grensesnitt hver enkelt medarbeider i NAV-kontorene skal ha oversikt over, særlig de som skal informere og veilede brukere om alle ytelsene som saksbehandles i forvaltningsenhetene. Medarbeiderne i forvaltningsenhetene som er spesialiserte om få ytelser, kan derimot nøye seg med å ha kunnskap om noen få grensesnitt, det ene eller de få som er medarbeiderens ansvarsområde. For det andre er det mange fagsystemer som medarbeidere på NAV-kontorene ikke selv bruker til å saksbehandle i, men som de likevel skal kunne slå opp i og sjekke informasjon i for å kunne svare på henvendelser fra brukerne. For det tredje, som medarbeiderne i forvaltningsenhetene peker på, det er vanskelig å holde seg oppdatert når man ikke saksbehandler. Det gjelder for så vidt ikke bare medarbeiderne på NAV-kontorene, men også medarbeiderne i forvaltningsenhetene som spesialiseres om ett eller noen få ytelsesområder, slik at forvaltningsenhetene dermed mister fleksibilitet til å flytte medarbeidere mellom ulike arbeidsområder ved svingninger i saksinngangen som følge av konjunktur- eller sesongvariasjoner.

Videre skal NAV-kontorene fortsatt gi informasjon og veiledning om en rekke ytelser, om enn på et grunnere nivå. Et spørsmål er om det blir mulig for NAV-kontorene å nøye seg med veiledning på "nav.no-nivå" eller om forventninger fra brukere/publikum og fra forvaltningsenhetene vil kreve et høyere nivå på ytelseskunnskapen. NAV-kontorene forteller om forventninger fra publikum – at de som kommer til NAV-kontorene har lest informasjonen på nav.no og kommer til NAV-kontorene fordi de trenger mer enn de får svar på der; fylkesdirektørene forteller om brukergrupper med for dårlige språkkompetanse til å mestre selvbetjeningsløsningene; medarbeiderne på forvaltningsenhetene mener nav.no-nivå ikke er tilstrekkelig – NAV-kontormedarbeiderne må kunne regelverket og slå opp i lovene. Spesialistkompetente forvaltningsenheter forventer ferdige saker, kan melde avvik, etterlyser kvalitet, har et ytelsesfokus, framstår som ekspertisen som skal lære opp NAV-kontorene, og vil, selv om de ser at NAV-kontorene har andre oppgaver enn ytelsesforvaltning, trolig likevel bidra til et ytelsesfokus i NAV-kontorene.

I tillegg vil en arbeidsdeling der ytelsesvedtak (for arbeidsytelsene) i hovedsak baseres på NAV-kontorenes vurdering, medføre økte krav til skriftliggjøring av skjønnsvurderinger. Prosedyrekravene til hvordan vurderingsprosessen skal gjennomføres, er økt gjennom redskapet for arbeidsevnevurderinger. Prosedyrene skal bidra til bedre kvalitet i vurderingene, og vurderingen antas å ta 3-5 timer. I dette vil arbeidet vil NAV-kontormedarbeiderne måtte ha oppmerksomhet på hvordan de formulerer sine vurderinger av arbeidsevne og ytelsesrettigheter. Dessuten er det slik at regelverket kobler ytelser, tiltak og oppfølging, selv om denne koblingen er svakere nå enn tidligere. Behovs- og arbeidsevnevurderingene skal legges til grunn både for ytelse og bistand. Regelverket for de ulike ytelsene, for sykepenger og arbeidsavklaringspenger for eksempel, bestemmer på hvilke måter brukerne skal følges opp og i noen grad også når i forløpene oppfølgingen skal foregå. Innvilgelse eller videreføring av ytelser avhengig av at NAV-kontorene gjør oppfølgingsoppgaver, at planer foreligger eller at det gjøres unntak for aktivitetskrav. NAV-kontorenes oppfølgingsoppgaver er altså tett forbundet med ytelsene.

Endelig mangler det grundige beregninger av behovet for ressurser til de tjenestene skal leveres fra NAV-kontorene. Det ble gjort beregninger av behovene for ressurser til forvaltningsoppgavene, men ikke tilsvarende for de øvrige oppgavene i NAV-kontorene. Flere fylkesdirektører peker på at oppfølgingen i de tidligere etatenes førstelinje ikke ble utført i det omfang det var forventet. Det kan altså være at stillingsressursene i de tidligere etatene ikke dekket opp den oppfølging som tidligere var ment å foregå. Underveis i NAV-reformen er det kommet nye oppfølgingsoppgaver, forventninger om tettere oppfølging og krav om gjennomføring av behovs- og arbeidsevnevurdering. Dermed kan det være slik at selv om det skjer en tilbakeføring av ressurser til NAV-kontorene, så vil dette likevel ikke dekke oppfølgingsoppgavene.

For å illustrere: Deltaprojektene har beregnet fordeling av årsverksinnsatsen mellom de ulike hovedprosessene for de sentrale ytelsene som skulle følges opp med bistand til arbeid og aktivitet ut fra hvordan arbeidsfordelingen var i trygdeetat og aetat. Denne viser andelen av årsverksinnsats til oppfølging for personer på ulike ytelser, altså hvor stor andel av all innsats forbundet med f.eks dagpenger, som ble brukt til oppfølging: (bygget på tabell 22 og 23 i Deltaprojektene sluttrapport s.78 og 79):

- Av 812 årsverk på attføringsytelser er 327 beregnet til oppfølging, dvs 40%
- Av 993 årsverk til dagpenger er 550 beregnet til oppfølging, dvs 55%
- Av 141 årsverk til individstønader er 63 beregnet til oppfølging, dvs 44%
- Av 405 årsverk til rehabiliteringspenger er 85 beregnet til oppfølging dvs 21%
- Av 1027 årsverk til sykepenger er 278 beregnet til oppfølging dvs 27%
- Av 166 årsverk til tidsbegrenset uføretrygd er 22 beregnet til oppfølging dvs 13%

Interessant å merke seg er at andelen oppfølgingsressurser er størst for personer på dagpenger (2), mens oppfølgingsressursen til brukergrupper på de ytelsene som er blitt til arbeidsavklaringspenger (1, 4 og 6), og som kanskje har størst problemer med deltakelsen i arbeidslivet, er til dels mye lavere.

Gitt at oppfølgingsnivået knyttet til de ytelsene som lå i trygdeetaten (4, 5 og 6) som følge av NAV-reformens formål om tettere oppfølging og mer bistand til deltakelse i arbeidslivet, burde opp nå nivået for ytelsene i aetat (1, 2 og 3), si 45% for enkelhets skyld (nivået på dagpengeoppfølgingen ligger høyere), vil det si 719 årsverk til oppfølging (45% av 405+1027+166 årsverk), mens det i 2007 var et antatt forbruk på 385 (85+278+22 årsverk). Det ville da altså være behov for en økning på 334 årsverk (i 2007-tall), altså nærmere en dobling, bare for å øke nivået på oppfølgingen av brukerne fra tidligere trygdeetat til omtrent samme nivå som for brukerne fra tidligere aetat. Dette er selvfølgelig bare et regneeksempel og ikke basert på noen substansiell gjennomgang av oppfølgingsoppgavene til NAV-kontorene, men det illustrerer at hvis NAV-kontorene skal gi brukerne tilbud om tettere oppfølging og mer bistand, er det ikke nødvendigvis slik som Deltaprojektet som regnet med i sine beregninger av gevinster ved ny organisering av ytelsesforvaltningen, nemlig at også til arbeidet med oppfølging av brukerne ville det være mulig å redusere årsverksressursene.

Etablering av forvaltnings- og pensjonsenheter har hatt som konsekvens at NAV-kontorene er avlastet for en del oppgaver knyttet til stønadsbehandling og utbetaling, men har også trukket årsverksressurser ut av NAV-kontorene. NAV-kontorene har fortsatt oppgaver knyttet til ytelsessaksbehandlingen og møter forventninger om innsats og kvalitet på disse. Dette, sammen med det forhold at det er usikkert om NAV-kontorene har tilstrekkelig bemanning til å dekke forventningene

om oppfølging mot arbeid og aktivitet som følger av NAV-reformen, gjør at det er usikkert om ytelsessaksbehandlingen relativt sett vil få mindre plass i NAV-kontorene.

En effektiv organisasjonsstruktur?

Med etablering av forvaltningsenheter er det, som beskrevet, laget en organisasjonsstruktur der saksbehandlingsprosessene i ytelsessaker, er delt opp i ulike operasjoner som er lagt til hver sine organisatoriske enheter som har hver sine oppgaver i saksbehandlingen. Sakene derimot er felles, de skal kunne leses, jobbes med og informeres om av medarbeidere både i NAV-kontorene, forvaltningsenhetene, kontaktsentrene, og i noen tilfeller også pensjonsenhetene. Informasjonen i sakene, og dels også saksmappene og saksunderlagene, må dermed være tilgjengelige for flere av enhetene. Fylkesdirektørene har pekt på flere forhold som hindret effektiviteten ved den nye organisasjonsstrukturen.

Sakene er felles, mens den teknologiske og praktiske infrastrukturen for saksdeling har ikke støttet opp under de delte arbeidsprosessene. NAV opererer med en rekke ulike systemer som i liten, om enn i økende, grad formidler informasjon på tvers av systemene. Det er stor avhengighet av manuelle rutiner og av at oppdateringer gjøres i flere systemer. Elektronisk dokumenthåndtering, som nå er tatt i bruk, vil kunne skape bedre oversikt i sakene og redusere farene for at saker og saksdokumenter forsvinner, feilsendes eller ikke festes til riktig sak i en fysisk håndtering og flytting av sakspapirer. Arbeidsdelingen (og dokumentasjonskravene) krever, også med elektronisk dokumenthåndtering, at alle medarbeidere i NAV-kontor og forvaltningsenheter foretar en nøyaktig registrering av alt som blir gjort i en hver sak, fordi andre medarbeidere og enheter skal kunne se og gi informasjon i sakene. Grunnstrukturen i den oppdelte saksbehandlingen, at flere enheter skal kunne arbeide med og gi informasjon om den samme saken, i den samme tidsperioden (saksbehandlingsperioden), og gjøre dette kun via den informasjon og dokumentasjon som lagres i fagsystemene (den teknologiske infrastrukturen), innebærer omfattende dokumentasjonskrav, både fra NAV-kontorenes og forvaltningsenhetenes side. Elektronisk dokumenthåndtering ser ut til å øke, snarere enn redusere, kravene til registrering; fylkesdirektøren mener det ikke er et merarbeid som følger av den elektroniske dokumenthåndteringen for det skulle gjøres også tidligere. Like fullt, selv om det skulle vært gjort, så er det ikke brukt tid på det så lenge det ikke har vært gjort, og det vil det ta tid å gjøre det. Forhåpentligvis gir det innspart tid i andre enden når oversikt erstatter leting etter bortkomne saker og dokumenter.

Sammenlignet med en situasjon der den samme medarbeideren fulgte saken helt igjennom og kunne anvende informasjon som kun var lagret i hukommelsen og kunnskap som ikke var skriftliggjort, har forvaltningsenhetene medført økte krav til registrering av alt som gjøres i sakene. Her er ikke rom for noen omfattende drøfting av konsekvensene av dette. Noen forhold kan likevel nevnes: For den enkelte bruker, og for NAV-systemet som kan bli kritisert for det de har gjort, eller ikke gjort, kan det være en fordel at det finnes dokumentasjon å vise til. På den andre siden kan det bli omfattende dokumentasjonskrav når det skal legges inn "spor" når en medarbeider har forsøkt å ringe en bruker og bruker ikke tok telefonen, i stedet for at medarbeideren bare husker det og vet at hun må ringe brukeren igjen senere på dagen eller dagen etter. Hvor omfattende arbeidet med å legge igjen spor etter alt som gjøres, er, vet vi ikke; det er ikke undersøkt. Når det beskrives i denne rapporten, er det fordi det framkommer i fylkesdirektørens beskrivelser.

Det er vanskelig å betrakte mangelen på en understøttende teknologisk infrastruktur som et omstillingsproblem. Snarere er det slik at omstillingen ble gjennomført til tross for en understøttende infrastruktur manglet. Forvaltningsenhetene ble opprettet i begynnelsen av 2008, flere av dem hadde startet opp tidligere. Først to og et halvt år senere kommer elektronisk dokumentforvaltning. Og til tross for forbedringer er svakhetene ved den teknologiske infrastrukturen fortsatt betydelige. Den teknologiske infrastrukturen som den spesialiserte og oppdelte organisasjonsmodellen synes å forutsette for å være effektiv, mangler fortsatt.

Forbigående avlærings- og opplæringsbehov?

Arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenhetene gjør NAV-kontorene til leverandør av forvaltningsenhetenes arbeidsgrunnlag. Det er NAV-kontorenes ansvar å sikre kvaliteten på forvaltningsenhetenes saksunderlag. NAV-kontorene trenger kunnskap om trygdeytelsene for å kunne informere og saksforberede. Et hovedproblem med den nye arbeidsdelingen har vært at mange saker og saksunderlag som NAV-kontorene oversender til forvaltningsenhetene ikke har fullstendig dokumentasjon eller tilstrekkelig kvalitet. Dette kan forstås i lys av at etableringen av forvaltningsenhetene flyttet trygdefaglige medarbeidere fra NAV-kontor til forvaltningsenheter, og tappet særlig store NAV-kontor for trygdefaglig kompetanse. Det mener mange av fylkesdirektørene, selv om det også pekes på at det er en annen type kompetanse enn den om ytelsesregelverket som er viktig i NAV-kontorene. Gjenoppbygging av trygdefaglig kompetanse kan til en viss grad betraktes som et forbigående omstillingsproblem. For de ytelsesområdene der NAV-kontorene selv har oppgaver med saksforberedelse og saksbehandling, vil trolig kompetanse også vedlikeholdes gjennom praksis.

Den nye arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter har hatt som konsekvens at innarbeidede arbeidsmåter måtte avlæres og nye, mer avgrensede roller i ytelsesforvaltningen måtte innarbeides, både i NAV-kontorene og i forvaltningsenhetene. Effektiviteten i den nye arbeidsdelingen forutsetter avgrensning for å unngå dobbeltarbeid. Medarbeiderne i forvaltningsenhetene må ikke gå så dypt inn i sakene; medarbeiderne i NAV-kontorene må ikke gi så grundig veiledning. Avlæringsbehovet var en kompetanseutfordring som planleggingen ikke ser ut til å ha forutsett.

Turnover og nyrekruttering har, i følge fylkesdirektørene, lettet innarbeiding av ny arbeidsdeling; de nye har ikke med seg gamle arbeidsmåter og standarder. Mens Arbeids- og velferdsdirektoratet i forberedelsen var bekymret for at etablering av forvaltningsenheter ville føre til tap av kompetanse gjennom turnover i forbindelse med omstillingen, mener fylkesdirektørene at forvaltningsenhetene gjennomgående har god trygdefaglig kompetanse fordi de har beholdt mange av medarbeiderne, turnoveren har ikke vært større enn det som er normalt, noe som nok har sammenheng med at forvaltningsenhetene ble fylkesvise, at flere fylker har forvaltningsenheten lokalisert flere steder, og at det har vært mulighet for fjernarbeidsplasser.

Totrinnsbehandlingen fra tidligere trygdeetat har innarbeidet en forståelse av forvaltningsenheten som overordnet NAV-kontorene – en overprøvingsmyndighet. Når forvaltningsenhetene er bemannet med medarbeidere som hadde erfaring med alle ledd av saksbehandlingen, og uføretrygd er et nytt ytelsesområde for mange medarbeidere i NAV-kontorene, vil forvaltningsenhetene enn så lenge være de mest kompetente også på de skjønnsbaserte vurderingene NAV-kontorene skal gjøre. Men når nye medarbeidere, uten kompetanse i de skjønnsbaserte vurderingene av arbeidsevne, erstatter de gamle og erfarne trygdemedarbeiderne i forvaltningsenhetene, vil disse trolig i større grad bli

henvist å vurdere om formalkravene er oppfylt. Behovet for avlæring og utfordringene med overprøving kan dermed betraktes som forbigående, som omstillingsproblemer.

Effektiviseringsgevinster som kommer oppfølgingen til gode?

Selv om restansesituasjonen våren 2010 i hovedsak igjen var nede på nivået fra inngangen til NAV-reformen i 2006, og noen av fylkesdirektørene mener at det framover vil bli mulig å overføre ressurser fra forvaltningsenhetene til NAV-kontorene, er det vanskelig å se at etablering av forvaltningsenheter har effektivisert ytelsesforvaltningene totalt sett.

I forhold til estimatet om 1550 årsverk i forvaltningsenhetene i 2009, som var utgangspunktet i direktoratets Organisasjonsplan, har forvaltningsenhetene ved utgangen av mars 2010 til sammen 2478 årsverk. Forvaltningsenhetene har altså krevd 60% flere årsverk enn antatt, og det selv om det har foregått effektivisering av saksbehandlingen internt i forvaltningsenhetene gjennom produksjonsstyring, og selv om saksbehandlingen i forvaltningsenhetene er skjermet for forstyrrende avbrudd ved brukerhenvendelser (om enn i mindre grad enn ønsket).

Det finnes ingen oversikt over hvor mye ressurser NAV-kontorene og de telefoniske kontaktsentrene bruker på ytelsesbehandlingen etter opprettelsen av forvaltningsenhetene. Derfor er det vanskelig å si hvor mange årsverk som brukes på ytelsesforvaltningen totalt sett i NAV-etaten, sammenlignet med før etableringen av forvaltningsenhetene.

Restansenedbyggingen har skjedd med støtte av ekstrabevilgninger fra Stortinget. Dette har vært brukt til midlertidige stillinger og til nasjonale restanseteam. I følge Ekspertgruppas Delrapport I har de nasjonale restanseteamene produsert om lag 30 000 saker i 2009. For fylkeslinjen var det en nedgang i restansene på om lag 60 000 saker fra desember 2008 til desember 2009. Dette skulle tilsi at nasjonale restanseteam var ansvarlig for om lag halvparten av restansereduksjonen (godt hjulpet av forvaltningsenhetenes saksforberedelse, i følge ledere og medarbeidere i forvaltningsenhetene).

Ut fra Deltaprojektene slutttrapport var det heller ikke rimelig å forvente særlig effektivisering av fylkesvise forvaltningsenheter i form av spesialiseringsgevinster – til det ville enhetene bli for små, i følge Deltaprojektene. Den store effektiviseringsgevinsten Deltaprojektene beregnet, var knyttet til automatiseringsgevinster i form av nye IKT-systemer og selvbetjeningsløsninger. Etableringen av forvaltningsenhetene ble imidlertid iverksatt uten nye IKT-systemer. Forvaltningsenhetene ble opprettet uten nye IKT-løsninger, og til tross for et IKT-system som 'arbeidet mot oss, ikke med oss', som en fylkesdirektør uttrykte det.

Underveis har det kommet en kommunikasjonsmodul (Gosys i 2009) og elektronisk dokumenthåndtering (i 2010) som også åpner for mer selvbetjening, og fylkesdirektørene hadde stor tro på at dette vil avhjelpe problemene med manglende oversikt over sakene, og effektivisere saksbehandlingen ved at brukerne kan gjøre flere oppgaver via selvbetjening. Fylkesdirektørene pekte imidlertid på fortsatt store behov for bedre IKT-systemer.

Det er videre kostnader som ikke er beregnet. Dette dreier seg dels om overgangskostnader, men også om kostnader som kan være permanente. Det er kostnader knyttet til *gjenoppbygging av tapt kompetanse* i NAV-kontorene, og bygging av tilstrekkelig kompetanse til å utføre de delene av oppgavene som blir liggende igjen i NAV-kontoret. Kostnader til en oppgave for forvaltningsenheter som *veiledere/kompetansestøtte* til lokale NAV-kontor, er ikke beskrevet eller beregnet. Selv om

denne kostnaden reduseres når tapt kompetanse er gjenoppbygget, vil turnover i NAV-kontorene muligens gjøre dette til en permanent oppgave ettersom spisskompetansen om ytelsene som NAV-kontorene kun skal veilede om, vil finnes i forvaltningsenhetene. Det er videre *transaksjonskostnader* ved kommunikasjon, oversendelse og samhandling mellom enhetene. Fylkesdirektørene snakker om interne køer, om at for mange tar i sakene uten at det bringer noe nytt til saken, og om at arbeidet må organiseres slik at sakene kun må tas i en gang. Dette er trolig kostnader som kan reduseres ved forbedring av arbeidsprosessene, men ved en saksbehandling som er delt mellom enheter, vil det fortsatt være slik at saker må tas i flere ganger. Det vil derfor fortsatt være kostnader ved dobbeltarbeid knyttet at hver enhet som skal inn i en sak, må bruke noe ressurser på å sette seg inn i saken (gjennomgå sakspapirene og gjøre seg kjent med saken). Gjennom innskjerping av grensesnittet har forvaltningsenhetenes gjennomgang (overprøving) av NAV-kontorenes saksforberedelse (vilkårsvurderingen av nedsatt arbeidsevne), blitt redusert. Forvaltningsenhetene bruker dermed mindre ressurser på å sette seg inn i sakene. Likevel mener om lag halvparten av medarbeiderne i forvaltningsenhetene at det er dobbeltarbeid i sakene (se rapportens del II). I NAV-kontorene er det enda flere medarbeidere som mener det er dobbeltarbeid i saker i saker som skal til forvaltningsenhetene, nærmere 60%, og andelen er som mener dette er nesten like høy som den var høsten 2008 (Alm Andreassen et al., 2009), før innskjerpingen av de nye grensesnittene.

En medarbeider i en av caseforvaltningsenhetene beskriver det slik: Fordelen med den tidligere arbeidsorganiseringen var at medarbeiderne hadde brukernes sak gjennom hele forløpet fra sykepenger til man eventuelt innstilte på uførepensjon. I forvaltningsenheten får medarbeiderne hver gang en ny sak som de må sette seg inn i, og vet ikke annet om saken enn det som er nedtegnet. Det gikk raskere å behandle sakene tidligere for da hadde man rikere kunnskap om dem, sier medarbeideren.

Konklusjon – kultur, struktur og stivhengighet

Organisasjonsmodellen for NAV-forvaltningen synes å være bygget på en overbevisning om at det både er nødvendig og mulig å effektivisere saksbehandlingen og å prioritere bistand og oppfølging ved at ytelsesbehandlingen legges til egne sentraliserte forvaltningsenheter. Overbevisningen kommer til uttrykk i fylkesdirektørene tro på at etablering av forvaltningsenheter var et helt nødvendig grep for å gjøre det mulig for NAV-kontorene å rette oppmerksomheten om oppfølging av brukerne, og den preget ledelsen både i direktoratet og i departementet, som hadde tett kontakt og synes enige om nødvendigheten av dette organisatoriske grepet (Christensen, 2011; Jacobsen, 2010). Så sterk synes denne overbevisningen at organisasjonsmodellen med forvaltningsenheter gjennomføres selv om modellen langt fra frigjør NAV-kontorene fra alt arbeid med ytelsesforvaltningen, og selv om direktoratets egne planleggingsprosjekter – Deltaprojektene – mener at det ikke vil være spesialiseringsevner å hente i den fylkesvise organisasjonsmodellen man lander på. (Automatiseringsgevinstene betrakter Deltaprojektene som uavhengige av organisasjonsmodell.)

Dette peker mot at det som iverksettes, er en innarbeidet organisasjonsforståelse fra tidligere aetat. Arbeidsdirektoratet, som opprinnelig ønsket en deling i en arbeidsetat og en inntektssikringsetat og så fusjonen med trygdeetaten som en trussel mot arbeidsformidlingen, plasserte sine dyktige strateger i sentrale lederposisjoner i NAV Interim, og hadde lagt klare agendaer for utformingen av den nye etaten – å gjøre de lokale NAV-kontorene til arbeidslinjekontor, en egen ledelse for pensjons- og spesialoppgavene og å flytte pensjonsoppgavene ut til egne enheter (Askim, Christensen, Fimreite, & Lægred, 2008). Den bredspektrede lokale velferdsforvaltningen som

trygdeetaten, med den tidligere trygdedirektøren som minister i departementet, hadde fått gjennomslag for i NAV-reformens stortingsproposisjon, taper når NAV-etatens organisasjonsmodell utformes av NAV Interim (Askim et al., 2008; Jacobsen, 2010). Bærerne av aetats organisasjonsforståelse fremmer sin arbeidslinjestrategi og utfører et institusjonelt arbeid for å forme den nye NAV-etaten i tråd med sin etablerte organisasjonsforståelse og den institusjonaliserte organisasjonsstrukturen i tidligere aetat. Også fylkesdirektørene viser til erfaringer fra tidligere aetat i sine begrunnelser for etablering av forvaltningsenheter. Det kan altså sies å være en kulturell stivhengighet som kommer til uttrykk (Christensen 2011): Begrunnelsene for forvaltningsenhetene viser både til løsninger fra tidligere tider, og til at modellen med forvaltningsenheter er tvingende nødvendig – for å ivareta de interessene aetat så som sentrale, nemlig arbeidsrettingen.

Enda en kulturell stivhengighet synes å forme organiseringen av NAV-etaten. Grensesnittet for uføreområdet endres i 2011. Det nye grensesnittet sier at NAV-kontorene ikke lenger skal gjøre vilkårsvurdering 1, kun arbeidsevnevurderinger. Både vilkårsvurdering 1 og vilkårsvurdering 2 skal gjøres i forvaltningsenhetene: NAV-kontoret skal vurdere ut fra folketrygdlovens bestemmelser om rett til arbeidsavklaringspenger om en person fortsatt har mulighet til å skaffe seg eller beholde arbeid ved hjelp av bistand fra NAV-kontoret: Vil ytterligere tiltak/behandling sette bruker i stand til å komme tilbake i arbeid? Forvaltningsenhetene skal vurdere ut fra folketrygdlovens uføretrygdbestemmelser om personen har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre arbeidsevnen: Har man forsøkt tilstrekkelig med tiltak/behandling for å få vedkommende tilbake i arbeid?

Fylkesdirektørene har lagt innsats i å understreke at NAV-kontorene og forvaltningsenhetene er formelt likestilte; det er ikke slik at NAV-kontorene er førstelinje og forvaltningsenhetene er overordnet. NAV-kontorenes vurdering av arbeidsevne vil fortsatt være et premiss i forvaltningsenhetens vurderinger. Likevel, med endringen av grensesnittet flyttes vedtaksmyndighet ut av NAV-kontoret. Det tidligere grensesnittet, som kunne betraktes som et grep for å sikre et "myndig NAV-kontor", er forlatt. Den muligheten til å overprøve førstelinjens vurderinger som fantes i tidligere trygdeetat, gjeninnføres.

Den tenkningen som kommer til uttrykk i den nye grensesnittsoppgangen, ligner de kvalitetsvurderingene som medarbeiderne i forvaltningsenhetene ga uttrykk for, at det er nødvendig med grundig gjennomgang av alle saksdokumenter og gransking av holdbarheten i de vurderinger førstelinjen har gjort. Dette er medarbeidere som i stor grad har lang erfaring i slike vurderinger gjennom mange års arbeid i lokalt trygdekontor eller fylkesttrygdekontor, og som fortsatt i mange tilfeller er mer kompetente enn medarbeiderne i NAV-kontorene som ble tappet for trygdefaglig medarbeidere og kompetanse, og har trengt tid for å bygge kompetansen opp igjen, samtidig som de skulle lære seg den nye metoden for arbeidsevnevurderinger. Fylkesdirektørene har lagt innsats i å endre kvalitetsforståelsen til medarbeiderne i forvaltningsenhetene, og mener de har hentet ut effektiviseringsgevinster ved å understreke at forvaltningsenhetene skal *legge til grunn*, og ikke gå inn i, NAV-kontorenes vurdering av vilkåret om nedsatt arbeidsevne. Når forvaltningsenhetene nå skal gjøre vurderingene av om vilkåret om tilstrekkelig tiltak har vært prøvd, vil de måtte gjennomgå NAV-kontorenes vurderinger, med de konsekvenser dette vil ha for ressursbruken.

NAV-reformen og etableringen av integrerte NAV-kontor var et grep for å overkomme uheldige konsekvenser av arbeidsdelingen mellom tidligere Aetat og trygdeetat, hvor Aetat skulle vurdere om attføring var hensiktsmessig og nødvendig, mens trygdeetaten skulle avgjøre om attføring var

forsøkt. Den "kasteballproblematikken" som denne arbeidsdelingen var opphav til, oppsummert som "for syk for arbeid, for frisk for trygd", kan gjenoppstå mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet.

Stiavhengighet i en strengere forstand er muligens i ferd med å utvikles i forlengelse av etableringen av forvaltningsenhetene: Kostnadene ved å reversere utviklingen blir et argument for å videreføre organisasjonsmodellen med forvaltningsenheter – betydelige endringer i arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter vil føre til en ny periode med høye restanser, argumenterer Ekspertutvalget²⁰. Det er mulig å peke på to mulige "stier" av stiavhengighet i denne forstand – at når en organisasjonsmodell først er valgt og gjennomført, så gir den kostnadmessige føringer for de senere valgene.

Den ene "stien" dreier seg om familieytelser som foreldrepenger og barnebidrag. Den organisasjonsmodellen som gjennomføres i NAV-etaten, er ikke den fullstendige adskillelse av inntektssikring og arbeidsretting som lå i forslaget om en deling i en arbeidsetat og en inntektssikringsetat, for NAV-kontorene har fortsatt veiledningsansvar om ytelsene. Kanskje er dette et resultat av at Arbeids- og velferdsdirektoratet har forsøkt å holde fast i stortingets forventning om at NAV-kontoret skal være brukerens tilgjengelige kontaktsted, samtidig som direktoratet har forfulgt en klar ide om at ytelses-saksbehandlingen måtte trekkes ut av NAV-kontorene og sentraliseres i egne enheter. Kanskje er det et resultat av effektivitetsvurderinger rundt ytelsessaksbehandlingen, at saksproduksjonen i forvaltningsenhetene måtte skjermes, slik at den forstyrrelsen som tilgjengelighet for brukerkontakt skaper, i all hovedsak er lagt til NAV-kontorene. For de såkalte "arbeidsytelsene" der rett til ytelse er sterkt koblet til krav om "aktivitet" er det vanskelig å se for seg at noen fullstendig organisatorisk adskillelse mellom ytelse og oppfølging er mulig.

Slik medarbeiderne i forvaltningsenhetene ser det, vil det for familieytelser, der NAV-kontorene kun har veiledningsansvar, være vanskelig å opprettholde den kompetansen som er nødvendig for å veilede på det nivået forvaltningsenhetene mener er nødvendig. Kompetanse opprettholdes når man arbeider med saksbehandlingen, sier medarbeiderne i forvaltningsenhetene. Når saksbehandlingen er flyttet ut, blir det krevende å vedlikeholde kompetansen. Det er kunnskapen som hva saksbehandlingen består i, og hvilke vurderinger som skal gjøres, som gjør dokumentasjonskravene forståelige og gjør det mulig å gi kvalifisert veiledning til brukerne. Det er den daglige bruken av IKT-systemene som gir kjennskapen om hvor opplysninger kan finnes. I forlengelsen av dette resonnementet ligger at det er de som saksbehandler, som også må gjøre veiledningsoppgavene.

I forvaltningsenhetene har en del av medarbeiderne også et ønske om å ha nærmere kontakt med brukerne. Hospitering, delt arbeidstid mellom saksbehandling og brukermøter etterspørres av flere medarbeidere. Flere fylkesdirektører ser positivt på utveksling og hospitering mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet for å styrke kompetansen og den gjensidige forståelsen. En fylkesdirektør forteller om veiledningstiltak der forvaltningsenheten er førstelinje og møter brukerne direkte. Det gir effektiv veiledning med kvalitet i følge fylkesdirektørens beskrivelse.

Resonnementet om stiavhengighet peker mot at også veiledningsoppgavene (HP 1 og 2) må ligge i de spesialiserte enhetene som har kompetansen. Å opprettholde ideen om NAV-kontoret som

²⁰ "Tiltak for å bedre NAVs virkemåte", Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV, Avgitt 24. juni 2010

brukernes tilgjengelige kontaktsted om alle ytelser, dvs å beholde veiledningskompetanse i NAV-kontor uten saksbehandlingsoppgaver, ser ut til å være vanskelig. I en modell der veiledningsoppgavene kobles til saksbehandlingen, vil imidlertid den spesialiserte enheten få samme utfordringer med skjerming mot brukerkontakt som NAV-kontorene har. Noen idealiserte effektivitetsvurderinger synes vanskelige å realisere pga oppgavenes karakter.

Den andre "stien" er knyttet til IKT-utfordringene. Den teknologiske infrastrukturen i NAV har mange utfordringer; de er knyttet til mengden systemer, liten grad av automatisk overføring av informasjon, mange manuelle operasjoner, store krav til kompetanse for å finne fram i og anvende systemene riktig. Dette må ha skapt problemer også med den tidligere organisasjonsmodellen, men i en organisasjonsmodell der flere medarbeidere og enheter skal kunne arbeide med de samme sakene dels samtidig, og der mange medarbeidere (i NAV-kontorene) også skal anvende en rekke systemer de ikke har muligheter til å etablere kjennskap til gjennom daglig bruk, blir systemproblemene enda større. I forlengelsen av etablering av forvaltningsenheter framstår det som prekært nødvendig å fornye den teknologiske infrastrukturen som ikke støtter opp under den nye arbeidsdelingen. Resultatet er at IKT prioriteres i NAV-etatens budsjett for 2011, mens det ellers blir interne budsjettkutt i praktisk talt alle deler av NAV. IKT må styrkes av hensyn til brukere og medarbeidere, sier den nye Arbeids- og velferdsdirektøren til NAVs egne nettsider 7.12.2010²¹. Når stien med forvaltningsenheter er etablert, følger de neste skrittene med nødvendighet. Organisasjonsstrukturen synes å kreve dem.

Oppslaget på NAVs nettsider forteller også at NAV-ledelsen har satt seg fire mål for budsjettarbeidet 2011, og det er mål som støttes av de tillitsvalgte. De fire målene er:

1. Måloppnåelse på ytelsesforvaltningen
2. Kvalitet i saksbehandlingen
3. Unngå oppsigelser
4. Tilstrekkelig reserver til uforutsette forhold

De to første målene dreier seg om ytelsessaksbehandlingen. Ingen dreier seg om oppfølging. Ytelsesforvaltningen får fortsatt prioritet i 2011, og det er bistand og oppfølging som ikke når opp.

I departementets beskrivelse av formålet med å etablere forvaltningsenheter å frigjøre ressurser og oppmerksomhet til oppfølgingsoppgaven i NAV-kontorene. I fylkesdirektørenes begrunnelser er forvaltningsenheter nødvendig fordi inntektssikringen alltid vil bli prioritert framfor oppfølging fordi det handler om den enkeltes mulighet til å overleve. En fylkesdirektør uttrykker at prioritering av inntektssikringen ville skjedd så å si uavhengig av hvor stor bemanning NAV-kontorene måtte ha. En annen omtaler grepet som en måte å tvinge NAV-kontorene bort fra det innarbeidede fokuset på ytelsene og over på oppfølging. Det er som om vanskelighetene med å prioritere mellom ytelsesforvaltning og bistand vil bli mindre når ansvaret for prioriteringen flyttes oppover i organisasjonen – til fylkesdirektørene selv, som i den nye organisasjonsmodellen får linjeansvar både for forvaltningsenheter og NAV-kontorene. Fylkesdirektørene har imidlertid også prioritert ytelsesforvaltningen ved å trekke ut mer årsverksressurser fra NAV-kontorene enn de sentrale anbefalingene tilsa, og sammen med Stortingets ekstrabevilgning har dette gjort at bemanningen i forvaltningsenheter

²¹ Fra: <http://www.nav.no/Om+NAV/Om+NAV/260454.cms>

ligger 60% høyere enn det bemanningsnivået direktoratets organisasjonsplan opererte med. Og direktoratet selv prioriterer ytelsesforvaltningen også i budsjettet for 2011. Ytelsesforvaltningen tar altså ressurser og oppmerksomhet også når det er høyere nivåer i NAV-etaten enn NAV-kontorene som gjør avveiningene og fatter prioriteringsbeslutningene. Det synes å være ytelsesoppgavens karakter, mer enn organisasjonsmodellen for utøvelsen av den, som gir den prioriteten. Det reiser to spørsmål:

Det ene spørsmålet er om en organisasjonsmodell med egne forvaltningsenheter i større grad enn en modell med et bredspektret NAV-kontor gir en effektiv ytelsesforvaltning som frigjør ressurser til oppfølgingsoppgavene. Den nye organisasjonsmodellen ser så langt ut til å ha medført at ressursene brukt til ytelsesforvaltningen er økt. Den effektivisering man skulle oppnå med stordriftsfordeler og ved skjerming mot informasjons- og veiledningsoppgaver, har transaksjonskostnader ved at sakene flyttes mellom flere ledd, og kostnader ved å skille informasjons- og veiledningsoppgaver fra saksbehandlingen. Utviklingen i forvaltningsenhetene peket i retning av at disse – som besitter spesialistkompetansen – også gjør, og må gjøre, veiledningsoppgaver, overfor NAV-kontorenes medarbeidere og overfor brukerne direkte. Dermed kobles forvaltningsenhetenes virksomhet nærmere til NAV-kontorenes og den ligner også mer på NAV-kontorenes virksomhet.

Det andre spørsmålet er om prioriteringen av ytelsesforvaltningen skal betraktes som uavhengig av ressursituasjonen, slik en fylkesdirektør synes å mene, eller om det rett og slett har vært for lite ressurser i de tidligere trygdekontorene og i de nye NAV-kontorene til å make både ytelsesforvaltning og oppfølging. Gjennomgangen av ressursfordelingen til oppfølging (HP5) ved de ulike ytelsene, basert på Deltaprojektene beregninger, antyder at det var behov for ressursøkning til oppfølgingsoppgavene bare for å øke volumet opp til nivået på oppfølging i tidligere aetat. Med NAV-reformen, og IA-avtalen, har politikerne ytterligere hevet ambisjonene om helhetlig oppfølging og bistand til deltakelse i arbeidslivet, men det mangler en ressursgjennomgang som kan gi svar på om NAV-kontorene har mulighet til å realisere politikkenes ambisjoner.

Litteratur

- Alm Andreassen, T. & Reichborn-Kjennerud, K. 2009. *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L., & Læg Reid, P. 2008. *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*. Bergen: STEIN ROKKAN CENTRE FOR SOCIAL STUDIES.
- Bjerregaard, T., Linneberg, M. S., & Luring, J. 2009. Praksisspredning i MNC'en: et procesperspektiv på institutionelle spændinger. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 11(3): 62-81.
- Christensen, T. 2011. Etablering av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene i NAV – en gjennomtenkt reorganisering med positive effekter? Dokumentasjonsrapport fra NAV-evalueringen, modul 1. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Dacin, T., Goodstein, J., & Scott, W. R. 2002. Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum. *Academy of Management Journal*, 45(1): 45-57.
- Egeberg, M. 2003. How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. In B. G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration*: 116-126. London: Sage Publications.
- Fossestøl, K. 2007. Den revitaliserte arbeidslinja - en linje eller to? Redegjørelse for forskjeller og likheter mellom en effektivitetsorientert og en rettferdighetsorientert forståelse av arbeidslinja. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Jacobsen, D. R. 2010. Striden som seierherrene nesten tapte: Tjenestemannsorganisasjonene og organiseringen av NAV. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Lawrence, T. B., & Suddaby, R. 2006. Institutions and Institutional Work. In S. Clegg, C. T. Hardy, T. Lawrence, & W. R. Nord (Eds.), *Handbook of Organization Studies*: 215-254. London: Sage Publications.
- March, J. G., & Olsen, J. P. 1997/1993. Institutional perspectives on political institutions. In M. Hill (Ed.), *The Policy Process. A reader*, 2 ed.: 139-155. London: Prentice Hall.
- Pierson, P. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Vedlegg: Datamaterialet rapporten bygger på

Analysen i denne rapporten bygger på fire hovedkilder;

- Sentrale politiske og administrative dokumenter fra prosessen
- Intervjuer med alle de 19 fylkesdirektørene i NAV-etaten
- Casestudier i tre forvaltningsenheter
- Survey til ledere og medarbeidere i NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter

Nedenfor presenteres datakildene mer utdypende.

1. Sentrale politiske og administrative dokumenter

Disse viktigste av dokumentene som denne rapporten referer til, er:

Deltaprojektene. Sluttrapport v1.0. Arbeids- og velferdsdirektoratet. Konfidensiellstempel fjernet 11.09.2007.

Plan for fremtidig organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen: Analyse av alternativer for organisering av NAV-kontor og spesialenheter, datert 31.01.07, oversendt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 01.02.2007, og med svar fra departementet datert 23.03.2007.

St. prp. Nr. 46 (2004-2005). Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet av 11. mars 2005, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II).

St. prp. Nr. 1 (2008-2009). FOR BUDSJETTÅRET 2009. Utgiftskapitler: 600–691, 2541–2542, 2620–2690. Inntektskapitler: 3600–3690, 5606, 5701–5705.

St. prp. Nr. 51 (2008-2009). Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten. Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 20. mars 2009, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II).

St. prp. Nr. 87 (2007-2008). Om styrking av Arbeids- og velferdsetaten i 2008. Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 26. september 2008, godkjent i statsråd same dag. (Regjeringen Stoltenberg II).

St. meld. nr. 9 (2006-2007). Arbeid, velferd og inkludering. Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 3. november 2006, godkjent i statsråd same dag. (Regjeringen Stoltenberg II).

NAVs organisasjon og virkemåte. Delrapport 1 fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV Avgitt 30. april 2010

”Tiltak for å bedre NAVs virkemåte”, Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV, Avgitt 24. juni 2010

2. Intervjuer med fylkesdirektørene

Fylkesdirektørene i NAV-etaten er sentrale informanter om etableringen av NAV-kontor og forvaltningsenheter og om arbeidsdeling og samhandling mellom disse ettersom fylkesdirektørene har styringsansvar for både NAV-kontor og forvaltningsenheter.

Svært mange av de 19 fylkesdirektørene har vært i NAV siden oppstarten i 2006, og mange har også bakgrunn fra de tidligere etatene. De har derfor god kjennskap til prosessene. I fire fylker har vi kjennskap til at det har vært utskiftninger i fylkesdirektørposisjonen. I to av disse har også ny fylkesdirektør lang fartstid i etaten. I et fylke foregikk skiftet omtrent på intervjutidspunktet, og ny fylkesdirektør kom utenfra. Intervjuet der ble derfor gjort med fungerende fylkesdirektør som hadde vært i etaten lenge. I det siste av fylkene med utskiftning ble intervjuet gjort med en relativt nytilsatt fylkesdirektør uten lang bakgrunn i NAV-etaten.

Alle de 19 fylkesdirektørene ble intervjuet sommeren 2010 (juni-juli), de fleste på telefon, men der reiseavstanden gjorde det mulig, ble fylkesdirektørene intervjuet direkte i møte på deres kontor. Intervjuene ble i hovedsak gjennomført av enten Tone Alm Andreassen eller Amund Lie. Knut Fossetøl deltok i og dels ledet tre av intervjuene.

Intervjuene fulgte en tematisk strukturert intervjuguide, med oppfølgingsspørsmål som søkte å utdype temaer og synspunkter fylkesdirektørene fremmet. Det enkelte intervju tok om lag en time, med noe variasjon avhengig av hvor mange temaer som ble fulgt av utdypende spørsmål. Intervjuene ble tatt opp på bånd og transkribert i etterkant.

Temaene i intervjuguiden var:

Organisering og bemanning i fylkets forvaltningsenhet(er)

Etableringsprosessen og utviklingen av forvaltningsenheten(e) i fylket, og om fylket har gjort andre valg/grep enn andre fylker

Fylkesdirektørens egen rolle og holdning til etablering av forvaltningsenheter

Forholdet mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet – i bemanning, kompetanse, ansvarsdeling, samhandling

Ledelses- og styringsrelasjonene rundt forvaltningsenhetene og NAV-kontorene: fylkesdirektørens oppfølging av forvaltningsenheten og NAV-kontorene, og hvordan fylket følges opp fra Arbeids- og velferdsdirektoratet mht til utviklingen i og resultatene til forvaltningsenhetene og NAV-kontorene

Hvordan forvaltningsenheten(e) fungerer i dag, når det gjelder restanser, saksbehandlingstider og kvalitet på saksbehandlingen (rettssikkerhet og likebehandling)

Hvordan fylkesdirektøren vurderer resultatene av at forvaltningsenheten er opprettet i forhold til målene om bedre kvalitet, frigjorte ressurser og redusert ytelsesfokus.

Hva slags konsekvenser opprettelse av forvaltningsenheter har hatt for brukerne, når det gjelder oversikt over gangen i egen sak, fare regelfokus i stedet for brukerfokus i forvaltningsenheten, betydningen av NAV-kontoret som brukerens kontaktsted – en dør

Hvordan ser fylkesdirektør ser for seg utviklingen framover.

I all hovedsak er temaene i intervjuguiden dekket i intervjuene. I noen tilfeller har enkelte temaer blitt utelatt av tidsknapphet. I de fleste tilfellene har samtalen fulgt en intervjuform med spørsmål og

svar. I noen tilfeller har fylkesdirektøren uten videre gitt lengre beskrivelser og det har ikke vært naturlig å la intervjuguiden styre samtalen.

Spørsmålsstillingene har vært generelt og overgripende formulert, og det varierer derfor hvilke aspekter ved temaene den enkelte fylkesdirektør har kommet inn på, og hvilke oppfølgingsspørsmål som har fulgt i forlengelsen av dette. At det er sider ved virksomheten enkelte fylkesdirektører ikke har omtalt, betyr derfor ikke at ikke fylkesdirektør kan ha hatt synspunkter på disse uten at det er kommet fram i intervjuet. Det gir derfor liten mening å forsøke å kvantifisere utbredelsen av synspunkter blant fylkesdirektørene i form av oppsummeringer som 14 av 19 fylkesdirektør mener....

I etterkant av intervjuene, i perioden desember-januar 2010/2011 i forbindelse med analysearbeidet ble det vi en e-posthenvendelse innhentet ytterligere opplysninger om fylkenes formelle organisering, nettverk på tvers av organisatoriske enheter og om bemanningen. Disse spørsmålene ble stilt:

Er det mulig å få tilsendt et organisasjonskart over ditt fylke? Finnes det også en eventuell deskriptiv beskrivelse av organiseringen?

Hvilken organisering er det av møtevirksomheten mellom deg som fylkesdirektør og lederne av forvaltningsenheten og NAV-kontorene? Hvor ofte og hvor mange møter er dette? Sitter noen av lederne i forvaltningsenhet og NAV-kontorene fast i din ledergruppe? Er det både formelle og uformelle møter?

Hvor mange årsverk er det i ditt fylke totalt, samt fordelt på både forvaltningsenheter og NAV-kontorene? Hvordan er Arbeidslivssentraene en del av dette bildet og eventuelt telefonkontaktsenter?

Det kom inn svar fra 14 fylker.

For mange temaer har vi et godt bilde av fylkenes organisering og situasjon, og av fylkesdirektørenes syn og oppfatninger. Da kan vi gi en beskrivelse som er dekkende for alle fylkene og fylkesdirektørene. For andre temaer er ikke dataene fullstendige, jmf presentasjonen av intervjusituasjonene over. Vi regner likevel at i den grad fylkesdirektørene peker på en organisatorisk dynamikk eller gevinster eller utfordringer i forlengelsen av etableringen av forvaltningsenheter, så er det rimelig å anta at disse forholdene kan gjenfinnes i andre fylker med likeartet situasjon. Når det gjelder temaer som dreier seg om vurderinger og valg fylket og fylkesdirektørene har gjort, så kan ikke disse uten videre gjøres gjeldende for andre enn fylkesdirektøren(e) som har gitt uttrykk for disse.

Fylkesdirektørene gir i mange tilfeller rike og levende beskrivelser av prosessene og situasjonen. I del tre av rapporten særlig refereres deres beskrivelser ganske fyldig, men likevel i en bearbeidet form der det muntlige preget er redusert og beskrivelsene presenteres uten at de tilbakeføres til en bestemt fylkesdirektør. Uttrykk som "på en måte", "kanskje" som gjerne brukes i muntlig tale, er fjernet. Slik kommer budskapet eller synspunktet fram mer uforstyrret og lettere å lese, det framstår mindre muntlig og mer tydeligere, men i blant også noe mer kategorisk enn det opprinnelig var formulert.

3. Casestudier i tre forvaltningsenheter

Våren og forsommeren 2010 gjorde AFI ved Knut Fossetøl og Tone Alm Andreassen casestudier i tre forvaltningsenheter/ fylker. Opprinnelig hadde vi ønsket å gjøre utvalg av casefylker basert på en oversikt over landets forvaltningsenheter og en eventuell variasjon mellom disse i organisering og arbeidsformer. Arbeids- og velferdsdirektoratet var ikke i stand til å framskaffe noen slik oversikt, så utvalget av casefylker ble dermed tilfeldig og kun basert på geografisk spredning.

I de tre fylkene besøkte vi forvaltningsenhetene og intervjuet ledere, mellomledere og medarbeidere. Flere av intervjuene ble gjennomført som gruppesamtaler. I alt intervjuet vi 23 ansatte i de tre forvaltningsenhetene. Informantene dekket både arbeids- og familieområdet innenfor ytelsesforvaltningen.

Hensikten med casebesøkene var todelt: For det første var det sentralt å få en innsikt i forvaltningsenhetenes virksomhet som kunne benyttes i utformingen av surveyen (se nedenfor). For det andre var det viktig å etablere en kunnskap etableringen og utviklingen av forvaltningsenhetene, og om hvordan arbeidsdeling og samhandling med NAV-kontorene oppfattes sett fra forvaltningsenhetenes ståsted, slik at denne kunne utfylle kunnskapen fra NAV-kontorene etablert gjennom studiene av den lokale iverksettingen av NAV-reformen (modul 3 i NAV-evalueringen).

Intervjuene fulgte tematisk strukturerte intervjuguider. Temaene var dels de samme som i intervjuene med fylkesdirektørene. Intervjuguiden hadde spørsmål om:

- Informantenes bakgrunn, stilling, avdelingstilknyttet og om de var involvert i planleggingen/forberedelsen til etableringen av forvaltningsenheten
- Informantenes oppgaver – hva oppgavene består i om de har direkte kontakt med brukere
- Hvordan oppgaveløsningen er organisert, og hvordan de følges opp av overordnede
- Hvordan forvaltningsenhetens/egen samhandling med NAV-kontorene fungerer
- Hvordan informantene vurderer NAV-kontorets arbeid
- Hvordan informantene vurderer resultatene av etableringen av forvaltningsenheten når det gjelder restanser, saksbehandlingstider, kvalitet (likebehandling), konsekvenser for brukerne og mulighetene til å nå målene med NAV-reformen

Denne rapporten trekker hovedsakelig på informantenes beskrivelser av temaene 4 og 5. Temaene 1 og 2 blir bakteppet for disse beskrivelsene.

Intervjuene med medarbeiderne i forvaltningsenhetene var konsentrert om de sistnevnte temaene. Når intervjuene ble gjennomført i grupper fikk de mer samtaleform og guiden ble i mindre grad brukt direkte, men fungerte mer som huskeliste for intervjuerne. Intervjuene ble tatt opp og det ble skrevet referater underveis og i etterkant.

4. Spørreskjemaundersøkelse til ledere og medarbeidere i NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter

De kvalitative dataene er utfylt med en avgrenset spørreskjemaundersøkelse til ledere og medarbeidere i forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene, samt til et utvalg på 57 NAV-kontor.

Utvalget

Vi har inkludert i undersøkelsen alle forvaltningsenheter under fylkeslinjen, de fire pensjonsenhetene som ligger i spesialenhetslinjen, men ikke eventuelle andre spesialenheter på nasjonalt nivå som ligger under spesialenhetslinjen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tabell 1.1 viser utvalget antall enheter og antall utsendte spørreskjemaer.

Tabell 1.1. Antall enheter og utsendte spørreskjemaer

Enheter	Antall utsendte spørreskjemaer
19x3 (57) NAV-kontor	2.246
19 fylker/forvaltningsenheter*	2.642
4 pensjonsenheter	380

* Ett fylke kan ha flere forvaltningsenheter eller forvaltningsenhet lokalisert flere steder, men for enkelhets skyld grupperes de i denne undersøkelsen fylkesvis.

Alle ansatte ved forvaltnings- og pensjonsenhetene har blitt tilsendt spørreundersøkelsen. Av den grunn er ikke spørsmålet om representativitet relevant for denne delen av utvalget. Når det gjelder NAV-kontorene er undersøkelsen imidlertid sendt til et strategisk utvalg kontor for å dekke variasjonen i tidspunkt for etablering, størrelse og geografisk utbredelse. Det er to sentrale begrunnelser for å anvende et utvalg av NAV-kontorene:

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ved tidligere undersøkelser ønsket å begrense belastningene for NAV-kontorene ved å måtte besvare spørreskjemaundersøkelser, og direktoratet har derfor ikke ønsket at undersøkelsen skal dekke så bredt som alle medarbeiderne i NAV-kontorene.

Undersøkelsen skal gi mulighet til å følge opp to tidligere undersøkelser av NAV-kontorene, og benytter derfor samme utvalg og utvalgsmetodikk som de foregående. (Mer om dette nedenfor.)

Surveyen ble gjennomført høsten 2010 og den fulgte opp spørsmålsstillingene fra studien om Utfordringer og utvikling i lokale NAV-kontor²² som viste at mange medarbeidere i NAV-kontorene opplevde problemer som følge av etablering av forvaltningsenhetene. Denne undersøkelsen var gjort høsten 2008 om lag et halvt år etter at forvaltningsenhetene ble etablert. For å få fram forløpsdata og se om situasjonen endres over tid ved at forvaltningsenhetene legger bak seg etableringsutfordringer, har det vært hensiktsmessig å benytte det samme utvalget kontor som ble benyttet i denne undersøkelsen.

Selvfølgelig kan endringer i synet på forvaltningsenhetene også ha sammenheng med utskiftning av medarbeidere i NAV-kontorene. I denne sammenhengen er det imidlertid ikke vesentlig om det nå er andre medarbeidere som svarer på spørsmålene, men om NAV-kontorene som sådan oppfatter at resultatene av etablering av forvaltningsenheter og samhandlingen og arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter er bedre etter at forvaltningsenhetene har vært i virksomhet i to år.

Utvalget av NAV-kontor i surveyundersøkelsen har vært 19 pilotkontor og 19 kontor som startet høsten 2007. Begge disse kontorutvalgene var også med i undersøkelsen fra 2008. I tillegg ble

²² Tone Alm Andreassen og Kristin Reichborn-Kjennerud: *Utvikling og utfordringer for lokale NAV-kontor*. AFI-notat 2/2009.

antallet NAV-kontor supplert med et lignende utvalg med 19 kontor som startet høsten 2008. Dermed omfatter denne undersøkelsen 57 NAV-kontor.

Malen for utvalget har altså vært pilotkontorene som startet opp høsten 2006, og utvalgene av kontor som startet høsten 2007 og høsten 2008 er modellert slik at de skal være like pilotkontorene i sammensetning. Dette ble gjort ved at folketallet i landets kommuner 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 og siste kvartal 2008 fordelt på samme percentil. En del av kommunene *måtte* med i de nye utvalgene, 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.

Utvalget av NAV-kontor i denne undersøkelsen er altså bestemt av kjennetegn ved pilotkontorene og det er derfor ikke representativt eller typisk for alle NAV-kontorene i landet, men utvalget dekker en geografisk og størrelsesmessig spredning.

Tabell 1.2. Størrelse på NAV-kontorene i utvalget

Størrelse	Antall NAV-kontor
Færre enn 10	11
10-19	15
20-29	8
30-39	5
40-59	6
60-79	4
80-99	2
Flere enn 100	6

Spørsmålsstillingene i undersøkelsen

Spørreskjemaet i denne undersøkelsen består totalt av 47 spørsmål, hvorav flere også hadde underspørsmål. På grunn av respondentenes ulike enhetstilhørighet (kontor, forvaltning eller pensjon) og stillingstype (leder, avd.deler, medarbeider) er det ingen av respondentene som har blitt bedt om svare på alle spørsmålene. Ansatte i forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene ble bedt om å svare på 18 spørsmål, mens vanlige medarbeidere i NAV-kontorene ble bedt om å svare på maksimalt 27 spørsmål og lederne ved NAV-kontoret maksimalt 37 spørsmål.

I forbindelse med utformingen av spørreskjemaet hadde vi et ønske om å gjøre spørreskjemaet relativt kort for å øke sannsynligheten for å få flere svar. Vi tok også med en rekke spørsmål fra undersøkelsene i 2007 og 2008 for å kunne måle utviklingen i NAV-kontorene i utvalget på en del sentrale indikatorer, og dermed kunne si noe om utviklingen i NAV-reformen generelt. Disse temaene blir ikke behandlet i denne rapporten om forvaltningsenhetene. Tabell 1.3. gir en oversikt over temaene som er tatt opp i spørreundersøkelsen.

Tabell 1.3. Oversikt over temaer som ble tatt opp i spørreundersøkelsen

Generelle temaer	Spesifiserte temaer
Felles spørsmål	
Bakgrunnsinformasjon	Kjønn, enhet, stilling, fagbakgrunn, arbeidsområde
Samhandling i NAV-systemet	Vurdering av samhandling, arbeid for bedring av samhandling, behov for endret arbeidsdeling, hindringer i systemet

Organisasjonsmodellens og NAV-reformens virkninger	Hvordan samhandlingen mellom NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter fungerer, resultater av opprettelse av forvaltnings- og pensjonsenheter i form av raskere saksbehandling, kvalitativt bedre løsninger, sterkere rettssikkerhet/ mer likebehandling, frigjort tid i NAV-kontorene mm., om det er områder der arbeidsdelingen mellom enhetene bør endres, hindringer for god saksflyt/ rask saksbehandling, synspunkter på NAV-reformen: om modellen med forvaltningsenheter og pensjonsenheter er fornuftig, om reformen vil gi et bedre tilbud til brukerne, og opplevelse av gevinster og belastninger ved forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene
Arbeidsmiljø	Opplæring, omorganisering, motivasjon
Spesifikke spørsmål for NAV-kontor	
Oppfølging brukere	Antall brukere, arbeidsevnevurdering, oppfølgingskapasitet
Oppgaveløsning	Samarbeid med eksterne aktører, antall kommunale oppgaver, partnerskap stat-kommune
Styring	Prioritering blant ledere, resultatstyring
Utvikling i NAV-kontoret	Internt samarbeid, målforståelse, oppnåelse av mål i NAV-reformen

Gjennomføring

Spørreundersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av webtjenesten Questback (www.questback.no) i tidsrommet 26.10-17.11.2010 (22 dager). Det ble til sammen sendt ut 3 purringer til mottakerne av spørreundersøkelsen (etter 13, 15 og 20 dager) og svarfristen ble forlenget med 2 dager. Dette var et av tiltakene vi gjorde for å forbedre svarprosenten generelt i undersøkelsen. Mens spørreundersøkelsen var aktiv, så vi også at svarprosenten fra NAV-kontorene lå an til å bli relativt lav, og derfor sendte vi en forespørsel på e-post til omtrent 2/3 av NAV-kontorlederne i undersøkelsen der vi ba dem om å oppfordre ansatte ved sine kontor til å svare på undersøkelsen.

Første purring hadde høy effekt når det gjelder antall svar på spørreundersøkelsen, mens de 2 siste purringene og utvidelsen av svarfristen kun hadde moderat effekt. Likevel ville svarprosenten vært lavere uten også disse siste anstrengelsene. I og med at vi ikke mottok noen negativ tilbakemeldinger fra NAV-ansatte i forbindelse med de siste henvendelsene, antar vi at vi ikke ble oppfattet som unødvendig masete eller plagsomme i arbeidshverdagen – noe som eventuelt kunne skade muligheten til å gjennomføre tilsvarende undersøkelser senere.

Av 5.268 utsendte spørreskjemaer fikk vi 201 spørreskjemaer i retur fordi e-postadressene ikke fungerte, e-posten ble fanget opp i mottakerens spam-filter og tilsvarende. I tillegg ba 10 personer om å trekkes fra undersøkelsen fordi de mente den ikke var relevant for deres arbeid, eller fordi de rett og slett ikke ville besvare spørsmålene. Blant spørreskjemaene vi fikk i retur, var det en liten overvekt av e-postadresser til NAV-ansatte i Oslo kommune. Dette har vi tatt høyde for i analysen av denne spørreundersøkelsen.

Vi mottok e-postlistene til spørreundersøkelsen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Mens spørreundersøkelsen fremdeles pågikk, oppdaget vi at denne e-postlisten var mangelfull når det gjaldt e-post adressene til ledere ved NAV-kontorene. Vi sendte derfor ut en tilleggsundersøkelse med de samme spørsmålene til 25 NAV-kontorledere fra 14.12-20.12.2010, og halvparten av disse svarte på denne. Datafilen fra tilleggsundersøkelsen ble i etterkant slått sammen med datafilen fra hovedundersøkelsen.

Svarprosent og skjevheter

Når vi trekker fra antall returnerte/slettede e-postadresser fra den opprinnelige listen av utsendte spørreskjemaer, får vi et totalt antall på 5.057 spørreskjemaer som etter vår kjennskap skal ha nådd fram til riktig mottaker. 3.409 personer returnerte ferdig utfylte spørreskjemaer, noe som gir en total svarprosent på 67,4 %. Svarprosenten er imidlertid ikke jevn for alle gruppene som er inkludert i undersøkelsen. Mens svarprosenten er høyest for ansatte i forvaltningsenhetene (ca. 70 %), er den lavere for ansatte i pensjonsenhetene (ca. 63 %) og NAV-kontorene (ca. 58 %). Grunnen til at svarprosenten per enhet omtales rundere enn for undersøkelsen i sin helhet, er at vi ikke har kunnet identifisere hvilken enhet e-postene som ble slettet, tilhører. Vi vet imidlertid at mange av disse kommer fra NAV-kontor i Oslo, og derfor er svarprosenten blant ansatte i NAV-kontorene reelt sett noe høyere. Dette retter ikke på den opprinnelige skjevheten i utvalget, hvilket innebærer at kommunalt ansatte ved noen NAV-kontor i Oslo er underrepresentert i undersøkelsen.

Svarprosentene varierer også innad i enhetene. Svarprosenten mellom de fylkesvise forvaltningsenhetene varierer fra 79 % i det fylket med flest besvarelser, til 56 % i fylket med færrest besvarelser. Kun to fylker har en svarprosent på under 60 %. Når det gjelder pensjonsenhetene har tre av fire enheter en god svarprosent, mens det fra én av enhetene kun kom svar fra 38 % av de ansatte. Dersom man derfor gjør analyser som inkluderer hele populasjonen av ansatte i pensjonsenhetene – og ikke skiller mellom kontorene – er ikke dette nødvendigvis et problem, i og med at pensjonsenhetene er rimelig like hverandre hva angår arbeidsoppgaver. Om man skulle gjøre analyser der man skiller mellom de ulike pensjonsenhetene, kan dette imidlertid være en utfordring ved fortolkningen av resultatene.

For NAV-kontorenes del varierer svarprosenten mye – fra 100 % ved noen kontor til 27 % ved et annet. Ved 11 av 57 kontor er svarprosenten på under 50 %. Over halvparten av disse er bydelskontorer i de største byene, og først og fremst gjelder dette Oslo. I tillegg er 2 av 3 utvalgte kontorer fra Finmark i denne kategorien. Dette betyr at vi har et særlig problem når det gjelder representativitet blant de største kontorene – og da først og fremst i Oslo – samt kontorene i Finmark. Dette er en utfordring i fortolkningen av resultater når kontorstørrelse inkluderes som en uavhengig variabel i analysen.

Hva kan så denne lave svarprosenten fra NAV-kontorene skyldes? For Oslos del skyldes dette delvis at 47 kommunalt ansatte ikke mottok spørreundersøkelsen på grunn av problemer med e-post systemet i Oslo kommune. Likevel ville ikke dette økt svarprosenten dramatisk for disse Oslo-kontorenes del. Lav svarprosent kan også skyldes mangler ved e-postlistene til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi oppdaget som tidligere nevnt at en del av kontorledernes adresser ikke fantes på e-postlisten vi mottok fra direktoratet, og det kan være grunn til at tro at denne e-postlisten var fullstendig oppdatert i forhold til ansatte i andre kategorier også. Også ved forrige undersøkelse til NAV-kontorene var det et problem at e-postlistene til direktoratet viste seg å ikke være helt oppdatert. En siste, og viktigere, forklaring på den lave svarprosenten er kombinasjonen av arbeidspress og "overvåkning" av ansatte i NAV-kontorene. Selv om det etter våre beregninger ikke tok mer enn omtrent 10-15 minutter for en "vanlig" kontormedarbeider for å besvare undersøkelsen, kan dette være nok et element som tar tid fra arbeidet med brukerne. Følgende e-post fra en leder ved et større NAV-kontor illustrerer hvilke krav til dokumentasjon og rapportering som de NAV-ansatte blir påkrevd:

Det er "i tiden" nå å evaluere/kontrollere NAV. Vi har i senere tid hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet, forbereder tilsyn fra Fylkesmannen, hatt Riksrevisjonen på besøk i 2 dager vedr stønadsforvaltningen, skal ha en 2-dagers kvalitetsundersøkelse knyttet til arbeidsevnevurdering i regi av direktoratet i neste uke, det planlegges revisjon i regi av Kommune- og Riksrevisjonen mm. Vi har nettopp gjennomført elektronisk arbeidsmiljøundersøkelse og er i ferd med å innføre elektronisk dokumenthåndtering.

Jeg tror medarbeiderne rett og slett ikke har kapasitet til å delta fullt ut på alt dette. Det stilles enorme krav til produktivitet for tiden, man skal til enhver tid være ajour på alle saksbehandlingssystemer - det krever daglig oppfølging. Jeg hører flere si at de bare har "hoppet over" undersøkelsen deres.

- E-post fra NAV-kontorleder

Samlet sett innebærer altså ikke lave svarprosent, i de tilfellene der det forekommer, en uoverstigelig hindring for å analysere denne spørreundersøkelsen, og den er heller ikke så veldig mye dårligere enn forrige undersøkelse med NAV-kontorene som hadde en svarprosent på litt over 60 %. Man må imidlertid kjenne til skjevhetene og representativitetsproblemene når man gjør visse analyser, spesielt gjelder dette når man inkluderer størrelsen på NAV-kontorene som en variabel eller skiller mellom ulike pensjonsenheter.



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

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

Abonnement på nyheter kan bestilles via hjemmesiden: www.afi.no

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

