

AFI-rapport 13/2014

AFI

Arbeidsforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Knut Fossetøl, Eric Breit og Elin Borg

NAV-reformen 2014

En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering
etter innholdsreformen.



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2014
© Work Research Institute
© Forfatter(e)/Author(s)

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

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

ISBN 978-82-7609-348-3

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet
Høgskolen i Oslo og Akershus
Pb. 4 St. Olavs plass
0130 Oslo

Work Research Institute
Oslo and Akershus University College
of Applied Sciences
P.O.Box 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00

E-post: afi@afi.no

Webadresse: www.afi.no

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

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde

Velferdsstatens organisering

Rapport nr.:

13/2014

Tittel:

NAV-reformen 2014
En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen.

Dato:

September 2014

Forfatter(e):

Knut Fossetøl, Eric Breit og Elin Borg

Antall sider:

114

Resymé:

AFI har som del av NAV-evalueringen hatt ansvar for å se på den lokale iverksettingen av NAV-reformen. Tidligere analyser viste at reformen de første årene, og at arbeidet i stor grad var preget av omstillingsproblemer. Dette gikk utover den arbeidsrettede oppfølgingen på kontorene. Mens perioden 2007 til 2010 var preget av organisasjonsreformen, har den seinere perioden i større grad hatt fokus på den såkalte innholdsreformen, dvs forsøket på å i større grad sette oppfølgingsarbeidet i system. Dette handler om utviklingen av en ny inntektssikringsordning (AAP), om forenklinger av tiltaksregelverket, om nye tiltak (KVP), og om utvikling av nye fagsystemer, ikke minst knyttet til behovs- og arbeidsevnevurderingene.

Oppfølgingsstudien av den lokale iverksettingen av NAV-reformen ble gjennomført våren 2014. Den skulle rette blikket mot konsekvensene av innholdsreformen. 2014-studien bygger på surveydata fra 57 NAV-kontor, og besøk på 10 casekontor.

Rapporten viser at mange av problemene som NAV-reformen sto overfor i oppstartsårene kan beskrives som omstillingsutfordringer. I dag er den indre organiseringen i større grad falt på plass og det er utviklet en tydeligere faglig-metodisk plattform for arbeidet. NAV er i større grad kommet over i en driftsfase.

Fremdeles står imidlertid kontorene overfor betydelige utfordringer fremover knyttet til relasjonen til forvaltningsenhetene, partnerskapet mellom stat og kommune og knyttet til IKT. Det er også betydelige utfordringer knyttet til å virkeliggjøre en god saks- og oppgaveflyt internt på kontorene. Noen av utfordringene synes å bunne i en spenning mellom statlig standardisering, og behovet for lokalt tilpassede løsninger.

Rapporten bekrefter funn fra andre deler av NAV-evalueringen som viser at små og mellomstore kontorer gjør det bedre enn større kontorer, og at dette gjelder uansett om vi ser på arbeidet knyttet til brukerne, arbeidsmiljø eller måloppnåelse.

Emneord: NAV-evaluering, lokalkontorer, partnerskap, arbeidsrettet oppfølging, behovs- og arbeidsevne, standardisering

Forord

NAV-reformen var en organisasjonsreform som skulle bidra til helhetlig tjenestetilbud til brukerne og ble innført i perioden 2006 til 2010. To statlige etater (Trygdeetaten og Aetat) ble fusjonert og det ble inngått et partnerskap mellom stat og kommune. Parallelt ble det blant annet utviklet et nytt stønadssystem, et nytt tiltaksregelverk og nye arbeidsverktøy som ble kalt «innholdsreformen». Både stønadsreformen og tiltaksregelverket tok sikte på forenkling til beste for brukerne og å gi flere ressurser til oppfølgingsarbeidet. Fordi innholdsreformen ble iverksatt sent i gjennomføringen av NAV-reformen, har prosessevalueringen av NAV-reformen til nå i liten grad hatt mulighet til å se de to reformene i sammenheng.

Denne dokumentasjonsrapporten er et resultat av et oppfølgingsprosjekt av forløpsstudien «Lokal iverksetting av NAV-reformen», hvor nettopp fokuset vil være å studere hvordan innholdsreformen har påvirket NAV-kontorenes oppfølgingsarbeid ovenfor brukerne. AFI har på oppdrag fra Norges Forskningsråd, som en del av den offisielle evalueringen av NAV-reformen, gjennomført en spørreundersøkelse blant ledere og medarbeidere ved 57 NAV-kontor, samt gjennomført casestudier på 10 kontorer som representerer variasjonsbredden på NAV-kontorene, når det gjelder geografi, oppstartstidspunkt, størrelse og oppgavebelastning.

Prosjektleder for denne studien har vært Knut Fossetøl. Medarbeiderne har vært Eric Breit, Elin Borg Tone Alm Andreassen, Lars Klemsdal og Tatiana Maximova-Mentzoni. Fossetøl har hovedansvar for del 1, Borg for del 2. Breit har vært medarbeider i begge delene, og hatt hovedansvaret for datainnsamlingen. Alm Andreassen og Klemsdal har kommentert rapporten, i tillegg til at de har vært med på deler av datainnsamlingen. Maximova-Mentzoni har vært med på deler av datainnsamlingen, og har systematisert deler av datamaterialet.

Vi ønsker å rette en stor takk til medarbeidere og ledere i de utvalgte NAV-kontorene som har tatt seg tid til å fylle ut spørreskjemaundersøkelsen og stille opp til intervju.

Arbeidsforskningsinstituttet, september 2014

Innhold

Forord

Sammendrag

1	Innledning.....	1
1.1	To reformer: Organisasjonsreform og innholdsreform.....	1
1.2	Situasjonen på NAV-kontorene.....	2
1.3	Effekten av NAV-reformen – så langt.....	2
1.4	Formål med studien.....	3
1.5	Styring, autonomi og organisering på lokalkontorene.....	3
1.6	Metode og datagrunnlag.....	5
1.7	Rapportens struktur og avgrensning.....	7
	DEL 1 Arbeidsorganisatoriske utfordringer ved NAV-kontorene.....	8
2	Grunnmodellen for lokalkontorenes organisering.....	8
3	Partnerskapet.....	10
3.1	Resultatene fra spørreundersøkelsen.....	10
3.2	Hva handler stat-kommune-diskusjonen om?.....	11
3.3	Målkonflikt.....	11
3.4	Kort drøftelse.....	17
4	Forvaltningsenhetene.....	20
4.1	Resultatene fra spørreundersøkelsen.....	20
4.2	Hva handler diskusjonen om forvaltningsenhetene om?.....	21
4.3	Kort drøftelse.....	23
5	IKT - den teknologiske infrastrukturen for NAV-kontorene.....	25
5.1	Resultatene fra spørreundersøkelsen.....	26
5.2	Hva handler diskusjonen om IKT om?.....	26
5.3	Kort drøftelse.....	29
6	Avdelings- og teamorganisering – nye grensesnitt.....	30
6.1	Resultatene fra spørreundersøkelsen.....	30
6.2	Grunnmodellen for lokalkontorenes organisering – de fire innsatskategoriene.....	34
6.3	Kort drøftelse.....	41
7	(Behovs- og) Arbeidsevnevurderinger.....	43
7.1	Resultatene fra spørreundersøkelsen.....	43
7.2	Hva handler diskusjonen om AEV om?.....	44

7.3	Kort drøftelse.....	45
8	Kompetanse og opplæring	47
8.1	Resultatene fra spørreundersøkelsen	47
8.2	Hva handler diskusjonen om kompetanse og opplæring om?.....	48
8.3	Kort drøftelse.....	49
9	Arbeidsbelastning.....	51
9.1	Resultatene fra spørreundersøkelsen	51
9.2	Arbeidsmiljø	53
9.3	Hva er årsaker til de store arbeidsbelastningene?.....	53
9.4	Kort drøftelse.....	53
10	Tiltak og tiltaksbruk	55
11	Avsluttende drøftelse	57
11.1	Hvorfor ble ikke NAV-reformen det man trodde?	57
11.2	Utfordringer for å realisere oppfølgingsmålet	59
11.3	NAV etter innholdsreformen.....	61
11.4	Tre analytiske refleksjoner	62
DEL 2 Resultater fra survey-undersøkelsen		66
12	Beskrivelse av kontorene i spørreundersøkelsen	66
12.1	Kontorstørrelse.....	66
12.2	Roller i NAV-kontoret	66
12.3	Medarbeidernes kjønn og utdanningsbakgrunn.....	67
12.4	Andelen ansatte med etatsbakgrunn og «nyansatte»	68
12.5	Ansettelse i stat eller kommune.....	69
13	Kontorenes tjenesteyting	70
13.1	Tjenestespekteret ved kontorene	70
13.2	Antallet brukere per veileder	71
13.3	Fast kontaktperson?	73
13.4	Uoppfylte brukerbehov	74
13.5	Brukermedvirkning	75
13.6	De ansattes syn på NAV-reformen	77
13.7	Oppsummering.....	79
14	Oppgavefordeling.....	80
14.1	Ansattes kompetansespekter.....	80
14.2	Arbeidsorganisering på kontorene/grensesnitt	81
14.3	Oppsummering.....	82

15	Forholdet mellom statlige og kommunale oppgaver	84
15.1	Skjevfordeling mellom kommunale og statlige oppgaver	84
15.2	NAV-reformens målsettinger og utviklingen ved NAV-kontorene.....	85
15.3	Oppsummering.....	88
16	Kompetanse/opplæring	89
16.1	Tilstrekkelig opplæring?	89
16.2	Kompetanseområder med potensiale for heving	89
16.3	Kilder til læring	90
16.4	Oppsummering.....	91
17	Behovs- og arbeidsevnevurderinger	92
17.1	Synspunkter på verktøyet	92
17.2	Utfordringer knyttet til gjennomføringen av AEV	93
17.3	Kvalitetssikring.....	94
17.4	Oppsummering.....	95
18	Arbeidsbelastning.....	97
18.1	Opplevelse av turnover	97
18.2	Opplevd arbeidsbelastning.....	97
18.3	Omorganiseringer.....	99
18.4	Medvirkning.....	100
18.5	Oppsummering.....	101
19	Samhandling med forvaltnings- og pensjonsenhetene.....	102
19.1	Generelle synspunkter på enhetene	102
19.2	Konsekvenser for lokalkontorene	102
19.3	Samhandlingen mellom NAV-kontor og forvaltnings- og pensjonsenhetene.....	106
19.4	Oppsummering.....	107
20	Ledernes utfordringer	109
20.1	Partnerskapet og statlig målstyring.....	109
20.2	Forholdet til kommunen.....	110
20.3	Viktige prioriteringsområder for NAV-lederne.....	111
20.4	Oppsummering.....	112
21	Referanser	113

Figurliste

Figur 1 Grunnmodell med plassering av funksjoner og oppgaver	8
Figur 2 Andelen ansatte ved NAV-kontorene etter ansettelsesbakgrunn fra de tidligere etatene (aetat, kommunaletat, trygdeetat, nyansatt) 2007 (N=572), 2008 (N=831), 2010 (N=1283) og 2014 (N=936). Prosent	69
Figur 3 Ulike kommunale tjenester ved NAV-kontorene. Prosent.....	70
Figur 4 Differansen mellom andelen NAV-ansatte i 2010 (n=1283) sammelignet med 2014 (n=941) og hvor mange brukere de har fulgt opp. Prosent.....	72
Figur 5 Andelen NAV-ansatte og hvor mange brukere de har fulgt opp i løpet av de siste fire ukene fordelt på kontorstørrelse, 2014. Prosent.....	73
Figur 6 Andelen brukere medarbeiderne oppfatter har behov for tettere oppfølging enn de kan gi dem, 2010 og 2014. Prosent.	75
Figur 7 Andelen NAV-ansatte med etatsbakgrunn som er helt eller delvis enig i følgende påstander om NAV-reformens påvirkning på arbeidet ovenfor brukerne, 2008 og 2014. Prosent.....	76
Figur 8 Andelen NAV-ansatte med bakgrunn i etatene som er helt eller delvis enig i følgende påstander om NAV-reformens påvirkning på arbeidet ovenfor brukerne etter kontorstørrelse, 2014. Prosent	76
Figur 9 Andelen tidligere etatsansatte som er helt eller delvis enig i at NAV-kontoret har gitt følgende gevinster i 2007 (N=541), 2008 (N=660), 2010 (N=976) og 2014 (N=568). Prosent	77
Figur 10 Andelen tidligere etatsansatte som er helt eller delvis enig i at NAV-reformen har gitt følgende gevinster fordelt etter kontorstørrelse, 2014. Prosent.....	78
Figur 11 NAV-ansattes opplevelse av utfordringer i NAV-systemet, 2014 (n=930).....	78
Figur 12 Andelen ansatte som har sagt seg helt eller delvis enig i ulike påstander om utfordringer i NAV-systemet (2014), fordelt på kontorstørrelse. Prosent	79
Figur 13 Organiseringen av NAV-kontorene etter størrelse (n=45), 2014. Prosent	81
Figur 14 Andel ansatte i 2014 som jobber i team ved tre måletidspunkt. Prosent	81
Figur 15 Andelen statlig og kommunalt ansatte i 2014 som jobber i statlige, kommunale eller «integrerte» team. Prosent.....	82
Figur 16 Andelen statlig og kommunalt ansatte i 2014 som jobber i statlige, kommunale eller «integrerte» team etter kontorstørrelse. Prosent.....	82
Figur 17 Andelen NAV-ansatte som er enig eller uenig i påstandene om at kommunalt ansatte jobber mer statlige oppgaver, og statlig ansatte jobber med kommunale oppgaver, 2014. Prosent	84
Figur 18 Andelen ansatte i 2014 som er hel eller delvis enige i påstandene statlig ansatte jobber med kommunale oppgaver og statlig ansatte jobber med kommunale oppgaver fordelt på kontorstørrelse. Prosent	85
Figur 19 Andelen ansatte som er helt eller delvis enige i følgende påstander om utviklingen av NAV-kontoret i 2008 (N=831), 2010 (N=1283) og 2014 (N=939). Prosent.....	86
Figur 20 Andelen ansatte som er helt eller delvis enige i følgende påstander om utviklingen av NAV-kontoret etter kontorstørrelse, 2014. Prosent	87
Figur 21 Andelen statlige og kommunalt ansatte som har sagt seg helt eller delvis enig i følgende påstander om utviklingen av NAV-kontoret, 2014. Prosent	87
Figur 22 Andelen ansatte som i stor eller liten grad opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye arbeidsoppgaver ved tre måletidspunkt. Prosent	89
Figur 23 Områder de ansatte har størst behov for kompetanseoppbygging, 2014. Prosent (n=949) .	90
Figur 24 Nyttige kilder til oppbygging av kompetanser for de NAV-ansatte 2008 (n=831) og 2014 (n=937)	91

Figur 25 Andelen ansatte som er enig eller uenig i følgende påstander om arbeidsevnevurderinger, 2014. Prosent	92
Figur 26 Krevende eller vanskelige sider ved gjennomføringen av arbeidsevnevurderinger, 2014 (n=589). Prosent	93
Figur 27 De ansattes vurderinger av arbeidsevnevurderinger effekter på sikt fordelt på statlig og kommunalt ansatte. Tre svarmuligheter. 2014 (n=949)	94
Figur 28 Andelen ansatte som oppgir at de følgende tiltakene har blitt gjennomført ved NAV-kontoret med hensikt å videreutvikle eller forbedre arbeidet med arbeidsevnevurderinger, 2014 (n=589).....	94
Figur 29 Andelen ansatte som jobber med aev opplevelse av rutiner for å sikre kvalitet i arbeidsevnevurderingene ved NAV-kontorene, 2014 (n=589).....	95
Figur 30 Kontorstørrelse og tidligere arbeidsplass før NAV-kontoret ble etablert, 2014. Prosent.	97
Figur 31 Ansatte med bakgrunn i etatene og deres opplevelser av belastninger som følge av NAV-reformen, 2008 (N=660), 2010 (N=976) og 2014 (N=564). Prosent	98
Figur 32 Ansatte med bakgrunn i etatenes opplevelser av belastninger som følge av NAV-reformen etter kontorstørrelse, 2014. Prosent	99
Figur 33 Andelen NAV-ansatte som opplever at det skjer for hyppige omorganiseringer som berører arbeidet, i 2010 og 2014. Prosent	99
Figur 34 Andelen ansatte og opplevelse av innflytelse på arbeidsplassen 2010 og 2014	100
Figur 35 Andelen ansatte som mener at det var fornuftig å organisere NAV med egne forvaltnings- og pensjonsenheter 2010 og 2014. Prosent	102
Figur 36 Andelen ansatte som er helt eller delvis enig i at forvaltningsenheten har gitt de følgende resultater i 2008 (N=831), 2010 (N=1283), og 2014 (N=937). Prosent	103
Figur 37 Andelen ansatte som er helt eller delvis enig i at forvaltningsenheten har gitt de følgende resultater etter ansettelsestid, 2014. Prosent	104
Figur 38 Andelen ansatte som er helt eller delvis enig i at pensjonsenheten har gitt følgende resultater ved to måletidspunkt. Prosent	105
Figur 39 Andelen ansatte som er helt eller delvis enig i at pensjonsenheten har gitt følgende resultater etter ansettelsestid, 2014. Prosent	106
Figur 40 Andelen ansatte som oppgir at de er godt eller svært godt fornøyd med samhandlingen/saksflyten mellom NAV-kontoret og forvaltnings- og pensjonsenhetene 2014. Prosent	107
Figur 41 Andelen ansatte i 2014 som oppgir at de er godt eller svært godt fornøyd med samhandlingen/saksflyten mellom NAV-kontoret og forvaltnings- og pensjonsenhetene etter kontorstørrelse. Prosent	107
Figur 42 Andelen enhetsledere i 2010 (n=41) og 2014 (n=45) som i stor og noen grad er enig i følgende påstander. Prosent.....	109
Figur 43 I hvilken grad enhetsledere av NAV-kontorene oppfatter at de har blitt trukket med i planarbeidet i kommune og fylke. 2014 (n=45)	110
Figur 44 Hva er de viktigste prioriteringsområder for ditt NAV-kontor i dag? Enhetsledernes svar i 2010 (n=41) og 2014 (n=45). Prosent.....	111
Figur 45 Prioriteringsområder ved NAV-kontorene etter kontorstørrelse	112

Tabelliste

Tabell 1 Antall respondenter i undersøkelsen og størrelsen på utvalgskontorene i 2014	66
Tabell 2 Prosentandelen små, mellomstore og store kontor i vårt utvalg sammenlignet med populasjonen (alle NAV-kontor i landet) basert på antall årsverk (i parentes), 2014	66
Tabell 3 Rollefordeling i NAV-kontorene, 2014	67
Tabell 4 Antall ansatte i kontorene. Ledernes svar.....	68
Tabell 5 Andelen kommunale tjenester ved utvalgskontorene fordelt på små, mellomstore og store kontor, 2014. Antall	71
Tabell 6 Hvorvidt kommunale tjenester er lagt til eller tatt ut etter at kontoret åpnet etter kontorstørrelse, 2014. Antall	71
Tabell 7 Andel brukere som tildeles fast kontaktperson ved NAV-kontorene i 2014. Ledernes svar (n=45)	73
Tabell 8 Andel brukere som må bytte veileder/saksbehandler ved bytte av ytelse. Ledernes svar i 2008 og 2014.....	74
Tabell 9 Organiseringen av NAV-kontorene 2008 (n=37) og 2014 (n=45) basert på enhetslederne svar.....	80
Tabell 10 Andelen ledere og mellomledere ved NAV-kontorene i 2014 som i stor eller noen grad er enig i følgende påstander etter kontorstørrelse.	110

Sammendrag

Prosessevalueringen av NAV-kontorenes organisering viste at NAV-kontorene i stor grad har hatt et internt fokus på kompetanseoppbygging og inntektssikring, og at oppfølgingsoppgavene har blitt ned-prioritert. Effektevalueringen har vist at det har vært en liten signifikant negativ effekt av reformen i forhold til den arbeidsrettede oppfølgingen.

Denne rapporten tar utgangspunkt i disse evalueringene og reiser spørsmålet om den utviklingen som har skjedd på NAV-kontorene peker mot et større og bredere og bedre fokus mot oppfølgingsoppgavene, samt på de organisatoriske premissene, utfordringene og diskusjonene som eksisterer på kontorene. Rapporten er basert på en spørreundersøkelse til ansatte ved 57 kontorer og på kvalitative casestudier i ti utvalgte kontorer innhentet våren 2014.

Rapporten viser at mange av de utfordrende og til dels kaotiske situasjonene som fantes på kontorene i de første omstillingsårene siden 2006 nå er borte. Den indre organiseringen er i økende grad falt på plass, og det finnes også en tydeligere felles faglig-metodisk plattform for det arbeidet som utføres på kontorene. Slik sett er mange av omstillingsproblemene over, og kontorene har i større grad kommet over i en driftsfase.

Samtidig er det viktige utfordringer som preger kontorenes hverdag. Slike utfordringer dreier seg blant annet om partnerskapet mellom statlige og kommunale tjenesteområder, om IKT-baserte fagsystemer og hvordan disse strukturerer arbeidet til veilederne ved kontorene, og om opprettelsen av forvaltningsenhetene og den samordningen de skal ha med NAV-kontorene. Disse utfordringene peker i stor grad på konsekvensene av sterk statlig styring samt en tilhørende spesialisering av arbeidet på kontorene.

Rapporten peker således på et behov for et betydelig utviklingsarbeid med basis i lokalkontorene. Dette omhandler utviklingen av mer integrerte arbeidsformer, mellom ansatte på kontorene og mellom kontorene og andre enheter i og utenfor NAV-systemet. Det omhandler også utviklingen av nye og andre former for organisering og samarbeid mellom statlig og kommunalt personell på kontorene knyttet til saks- og oppgaveflyt, samt forholdet mellom eksisterende og ny kompetanse. Videre synes ansattes (og lederes) mulighet for å gi tilbakemeldinger på hva som fungerer eller ikke å være små. Dette reduserer mulighetene for lokal utvikling, samt at de ansattes opplevelse at deres kompetanse og synspunkter tas i bruk på egnede måter.

Sett fra de lokale NAV-kontorenes side synes det derfor å være en grunnleggende enighet om at NAV ikke er blitt det den skulle – det vil si én dør for brukerne inn til tjenestene. Her pekes det gjerne mot ettervirkningene av oppstartsproblemene i NAV: manglende ressurser, fortsatt sterk ytelsesorientering, feil rekkefølge i fusjoneringsprosessen (de statlige før stat og kommune), forvaltningsenhetene burde vært på plass fra starten av, bedre opplæring, og fungerende IKT-løsninger. Dette er fortsatt utfordringer som preger NAV-kontorenes arbeid.

Ikke minst knyttes utfordringene for brukerne (og de ansatte) til et økende byråkrati. Byråkratiseringen handler om at brukerne ikke får hjelp fra et sted eller en person, om mange og kompliserte inntektssikringsordninger og regelverk, om beslutninger som overordnede fatter og som man ikke skjønner fornuften i eller som fjerner myndighet fra lokalkontorene, om tiden de ansatte bruker på å jobbe inn mot systemet i stedet for å jobbe mot brukerne, om at systemet er blitt så stort at det er vanskelig å få gitt tilbakemeldinger til beslutningstakere om ting som ikke fungerer, og at det er blitt så stort at de ikke har oversikt over hva de ansatte kan og hva de skal kunne.

Rapporten peker avslutningsvis på tre aspekter knyttet til spørsmålet om omstillingsproblemer versus strukturelle problemer. For det første synes kontorstørrelse i vårt materiale å ha en selvstendig positiv betydning for arbeidet på kontorene, der scorer små- og mellomstore kontorer jevnt over scorer bedre enn store kontorer.

For det andre mangler det, i lys av sterk statlig målstyring, en intern diskusjonsarena hvor disse betingelsene håndteres og trekkes inn i utviklingsdiskusjoner. Det er grunn til å tro at denne avstanden mellom sentralt utviklet politikk og styring og opplevelsen av manglende innflytelse over arbeidsbetingelsene på lokalt nivå vil være en sentral utfordring for en effektiv iverksetting av NAV-reformen i tiden fremover.

For det tredje anser vi at ledernes og kontorenes innsats i lang tid fremover, på tross av en svak positiv utvikling, vil preges av mer eller mindre *ad-hoc* pregete oppgaver, som går på bekostning av den innholdsmessige delen av reformen. Slike oppgaver kan dreie seg om atter nye dugnader, opplæring i nye fagsystemer eller programmer, til nye roller eller arbeidsoppgaver, eller til omorganiseringer som de ansatte ikke alltid ser nytten av.

Mange av disse problemstillingene er slik vi anser det ikke av forbigående art. Og det er vanskelig å tro at disse oppgavene kan løses utelukkende gjennom sentralt utviklede reformgrep og standardisering. Utover prosessene med statlig standardisering må det i tillegg legges til rette for organisatoriske løsninger som åpner for organisatorisk læring og feedbacksløyfer, og hvor de ansattes erfaringer og kompetanse i større grad tas i bruk enn det som er tilfelle i dag.

1 Innledning

1.1 To reformer: Organisasjonsreform og innholdsreform

NAV-reformen var en organisasjonsreform som skulle bidra til helhetlig og samordnet tjenestetilbud til brukerne. Organisasjonsreformen ble gjennomført i perioden 2006-2010. To statlige etater – Aetat og Trygdeetaten – ble fusjonert, det ble inngått et partnerskap mellom stat og kommune, og de tre tidligere separate tjenestene ble samlokalisert på NAV-kontorene. Tre dører skulle med NAV-reformen erstattes av en. I perioden fra 2006 til 2010 ble det stadig etablert nye lokale NAV-kontorer. I 2008 ble regionale forvaltningsenheter for ytelsessaksbehandlingen opprettet, og saksbehandlingsoppgaver og vedtaksmyndighet trukket ut av NAV-kontorene. Lokalkontorene skulle avlastes slik at de kunne bruke mer ressurser på oppfølging av brukerne.

Parallelt ble det også utviklet et nytt stønadssystem og nye arbeidsverktøy og arbeidsmetoder, det stortingsrepresentant Per Kristian Foss i sin tid dømte «innholdsreformen». Både stønadssystemet og tiltaksregelverket skulle forenkles til beste for brukerne, og gi flere ressurser til oppfølgingsarbeidet. Samlet sett skulle organisasjonsreformen og innholdsreformen bidra til å realisere det overordnede målet for arbeids- og sosialpolitikken om brukerrettet og individuelt tilpasset bistand for å få flere i arbeid og færre på stønad.

Innholdsreformen besto av flere viktige grep: a) et Kvalifiseringsprogram for personer med redusert arbeidsevne og få eller ingen rettigheter i folketrygden, som ble innfaset parallelt med utrulling av NAV kontorene; b) en forenkling av stønadssystemet: tre ytelser ble til en – arbeidsavklaringspenger; c) en forenkling av tiltaksregelverket: Nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltakene kom seinhøstes 2008 basert på at det ikke lenger skulle være stønadstype, men brukernes behov som skulle styre hvilke tiltak de fikk tilgang på; d) nye rettigheter for brukerne, til vurdering av behov og arbeidsevne, og eventuelt til aktivitetsplan, vedtatt i 2008 og implementert fra 2010, e) metode for arbeidsevnevurdering som skulle være felles verktøy for medarbeiderne i NAV-kontorene, på tvers av kommunale og statlige ansvarsområder. Den enkelte har fått rett til å få vurdert sitt behov for bistand, og til å medvirke i denne vurderingen; i arbeidsevnevurderingen skal fokuset være på nedsatt arbeidsevne-/inntektsevne og ikke på sykdom og diagnose, og brukerne får en aktivitetsplan som skal brukes til en systematisk oppfølging av den enkelte, og hvor det er tydelig hvilke rettigheter og plikter den enkelte har.

Daværende assisterende NAV-direktør, Yngvar Åsholt, sa på lanseringen av boka «NAV ved et veiskille» (Alm Andreassen and Fossetøl, 2011b) at iverksettingens første fase handlet om å få etablert var å få etablert kontorene. Den neste fasen skulle dreie seg om virksomhetsutvikling, og om å iverksette innholdsreformen.

En viktig oppgave for denne rapporten er derfor å få et grep om hvordan denne virksomhetsutviklingen har virket inn på oppgaveløsingen på de lokale NAV-kontorene, og om de utfordringer kontorene sto ovenfor i de første årene av reformen var barnesykdommer, eller peker mot mer grunnleggende problemer.

1.2 Situasjonen på NAV-kontorene

Prosessevalueringen viste at i etableringsprosessen hadde de lokale NAV-kontorene i stor grad et internt fokus. Oppfølgingsoppgavene ble nedprioritert. Fokuset var på spørsmål knyttet til egen organisering og kompetanseoppbygging, og på inntektssikringen (Alm Andreassen and Fossestøl, 2011a).

Den første fasen var knyttet til en til dels turbulent utprøving av ulike de-spesialiserende organisasjonsmodeller og til forsøk på å utvikle en «generalistrolle». Etterhvert vendte kontorene i stor grad tilbake til de arbeids- og spesialiseringsprinsipper som var institusjonalisert i de tidligere etatene, og det skjedde en re-spesialisering og videreføring av grenser mellom statlige og kommunale oppgaver (Helgøy et al., 2013, Alm Andreassen, 2011b, Alm Andreassen, 2011a).

Den første fasen var imidlertid også knyttet til implementering av statlige reformgrep, og særlig til etableringen av forvaltningsenhetene (Alm Andreassen et al., 2011). Dette skapte en voldsom økning i saksbehandlingstid og antall saker. Nav-kontorene måtte avgi personale til de nye enhetene, og ble tappet for trykdefaglig kompetanse. Samtidig skulle de veilede brukere og forberede ytelsessøknader.

I 2010 da etableringen av NAV-kontorene stort sett var gjennomført og innholdsreformen innført, var det tegn i NAV-kontorene på «en vending tilbake til reformen» og ny oppmerksomhet om reformens målsettinger og de arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet i NAV-kontorene (Klemsdal, 2011). Det var blant annet knyttet til innføringen av arbeidsavklaringspengene og til retten til en arbeids- evnevurdering. Samtidig var det trekk ved både NAV-kontorenes ressursituasjon og omfanget av den statlige styring, standardisering og byråkrati, som kunne peke mot fortsatte utfordringer for NAV-kontorene (Alm Andreassen og Fossestøl 2011).

Særlig syntes store kontorer allerede å ha spesielle utfordringer (Andreassen, Drange, Thune og Munkerud, 2007). Derfor omtalte vi situasjonen i 2010 som en situasjon hvor NAV sto «ved et veiskille» (Alm Andreassen and Fossestøl, 2011b) – den kunne åpne for utvikling som satte de lokalt forankrede utviklingsoppgavene knyttet til partnerskapet og oppfølgingsarbeidet i sentrum, eller man kunne fortsette med en statlig standardisering, som gjorde at oppmerksomheten i større grad ble vendt mot å implementere stadig nye statlige reformgrep.

1.3 Effekten av NAV-reformen – så langt

Også effektstudiene av NAV-reformen understreker det samme bildet. Fevang, Markussen og Røed (2014) har gjort en analyse av hvorvidt det har blitt flere i arbeid og færre på stønad som følge av reformen. Basert på registerdata frem til 2011 viser resultatene av deres undersøkelse er at det har vært en negativ effekt av reformen, alt annet likt. Effekten har vært liten, men likevel signifikant negativ.

Den negative effekten startet inntil ett år før kontorene ble etablert, og har vart i mer enn to år etter etableringen. Resultatene viser at de negative effektene av reformen skjer på de store kontorene i de store kommunene (over 20 000 innbyggere). De minste kontorene ser ut til å gjøre det bedre. Perioden etter to etter at kontorene ble etablert har vært noe mer positiv.

Dette gjør at forskerne knytter negative resultatene til selve *omstillingsprosessen* med reformen. De forventer at resultatene blir bedre over tid, ettersom kontorene får tid til å «sette seg» etter omstillingene, og at store kontorer vil trenge lenger tid med denne prosessen enn små kontorer.

Aakvik, Monstad og Holmås (2014) effektforskning støtter opp om disse funnene. Deres forskning viser til små, men negative effekter av opprettelsen av NAV-kontorene. De finner en større negativ effekt

av reformen for kontorer i store kommuner (dvs. det vi refererer til som store kontorer). Videre finner de at den negative effekten minsker i det andre året, og går mot null i det fjerde året. Ifølge denne studien kan det altså se ut som nav-kontorene – uavhengig av størrelse – trenger omlag fire år for å produsere effekter på nivå med det som var situasjonen før reformen inntraff.

1.4 Formål med studien

Med grunnlag i denne beskrivelsen, samt i at innholdsreformen ennå ikke var ordentlig på plass i 2010, vil reise spørsmålet om den utviklingen som har skjedd på NAV-kontorene peker mot et større og bredere og bedre fokus mot oppfølgingsoppgavene.

Vi ønsker å beskrive NAV-kontorenes organisering, saks- og oppgaveflyten i organisasjonen, hvordan forholdet mellom «eksterne» faktorer (partnerskap, forvaltningsenheter, IKT) påvirker den interne organiseringen av kontorene og opptaket av nye reformgrep, og hva som alt i alt fremmer og hemmer den arbeidsrettede oppfølgingen, slik de ansatte på kontorene opplever det. Fokuset er således på organisatoriske mekanismer som kan påvirke de resultatene som oppnås.

Et viktig spørsmål er også forholdet mellom betingelser for oppgaveløsning, formell styring, og lokal autonomi. Lokalkontorene og ledelsen måles og ansvarliggjøres i forhold til resultatene de leverer. Da blir det viktig å ha et reflektert forhold til hvilken innflytelse lokalt nivå har i forhold til de lokale beslutninger som fattes, eller i hvilken grad beslutningene følger av forhold lokalkontorene har liten innflytelse over.

Slik håper vi å kaste lys over både hva som kan forklare eventuell manglende måloppnåelse så langt, men også om de endringene som har skjedd siden 2010 kan sannsynliggjøre bedret måloppnåelse i tiden fremover.

1.5 Styring, autonomi og organisering på lokalkontorene

For å studere relasjonen mellom organisering og innhold må man skille mellom temaer som kan sies å utgjøre betingelser for NAV-kontorenes oppgaveløsning, og temaer som i større grad er knyttet til den lokale iverksettingen av reformen.

Vi skiller i denne forbindelse mellom temaer som partnerskapet, IKT-struktur og forvaltningsreform og som vi i stor grad forstår som nasjonale organisatoriske rammebetingelser for lokal oppgaveløsning.

Partnerskapet med kommunen er både en ytre ramme for kontorene, men gir også innholdet i kontoret. Det er en ytre ramme fordi det involverer to politiske herrer med tilhørende administrative systemer.

En hovedutfordring her er om den ene parten gjør disposisjoner som også får konsekvenser for den andre parten, for eksempel knyttet til ressursfordelingen mellom stat og kommune. Her vil målstyringen stå sentralt. Men det vil også handle om den statlige utviklingen av IKT-baserte fagsystemer, oppfølgingsmetoder, veiledere, standarder og plattformer som kan få konsekvenser for mange aspekter ved kontorets virksomhet, og ikke minst for kommunalt ansatte.

Men partnerskapet er også innholdet i kontoret, både ved at omlag halvparten av de ansatte ved kontoret er kommunalt ansatte, og at en del av brukerne av kontoret er et felles ansvar for både NAV-stat og kommunen, og fordi mange brukerne trenger samarbeid fra andre kommunale tjenester som ikke er lagt inn i NAV-kontoret.

Dette gjør partnerskapet til en kritisk forutsetning for å lykkes med reformen. Eierne må utvikle en felles forståelse av kontorets oppgaver, finne ut hvordan de skal samarbeide, og være sikre på at det

lovpålagte ansvaret for «deres» brukergrupper ikke svekkes. Tilsvarende gjelder for de ansatte som må oppleve at partnerskapet gjør det enklere å samarbeide om brukerne og at de får brukt sin kompetanse på en fruktbar måte. Ikke minst må de ansatte være enige om grad av oppgaveintegrasjon på tvers av ansettelsesforhold og forpliktelser i forhold til ulike lovverk.

Forvaltningen (dvs. pensjons og forvaltningsenhetene) utgjør en felles ytre ramme for NAV-kontorene ved at bestemte ytelsesoppgaver med tilhørende ansatte er fjernet fra lokalkontorene til spesialiserte regionale eller nasjonale enheter. Samtidig griper arbeidet i forvaltningsenhetene dypt inn arbeidet ved kontorene ved at kontorenes innstillinger godtas eller overprøves av forvaltningen; ved at det går ut brev fra forvaltningen om at henvendelser om saken skal gå til lokalkontorene; og ved det er lokalkontorene som veileder om ulike trygdeytelser, som skal forklare de vedtak og eventuelle forsinkelser som være knyttet til forvaltningens beslutninger.

IKT utgjør den teknologiske infrastrukturen for kontorene. Mens de statlige data- og fagsystemene (f.eks. Arena, GOSYS, Infotrygd, PESYS) er felles for alle kontorene, vil de kommunale datasystemene variere. De vil på grunnleggende måter strukturerer kommunikasjon, oppgavefordeling, oppgaveløsning og saks og oppgaveflyt på kontoret og mellom kontorene.

IKT-systemene har det til felles med partnerskapet og forvaltningen at lokalkontoret i begrenset grad kan påvirke dem, eller de beslutninger som den kommunale – og enda mer den statlige – eieren fatter. De utgjør derfor ytre rammevilkår som ligger til grunn for det som gjøres på lokalkontorene, som kontorene er utlevert til, og som og som man gjør best mulig ut av.

Det er innenfor disse rammene skal NAV-kontoret ivareta sitt autonomi og sitt resultatansvar.

Grunnleggende sett handler dette om hvordan kontorene løser sine løpende oppgaver, ikke minst knyttet til inntektssikring og oppfølging av brukerne. Dette ansvaret vil nærmere bestemt handle om den interne organiseringen på kontoret, om fordeling av mengde og type arbeidsoppgaver mellom ansatte og om graden av oppgaveintegrasjon mellom statlig og kommunalt ansatte. Det vil handle om hvordan de organiserer mottak og oppfølging og relasjonen mellom dem. Og det vil handle om i hvilken grad statlig og kommunalt ansatte jobber sammen i team, og/eller på hverandres arbeidsområder. Det vil handle om «opptaket» av sentralt utviklede verktøy som for eksempel behov- og arbeidsevnevurderingene. Det vil handle om de ansattes arbeidsmiljø, ikke minst om turnover og sykefravær. Det vil handle om de ansattes kompetanse og opplæring, og det vil handle om medvirkning på arbeidsplassen. Den viktigste ressursen en lokal NAV-leder vil ha er de de ansatte, dvs. mobiliseringen av motivasjon og kompetanse hos de ansatte. Ikke minst vil rekruttering av nye medarbeidere stå sentralt i utviklingen av den nye organisasjonen.

Samtidig er det også slik at inndelingen kan problematiseres. Blant annet er temaet om partnerskapet ikke bare en organisatorisk rammebetingelse, men også selve innholdet i reformen, ved at statlige og kommunalt ansatte skal samarbeide innenfor rammen av et nytt kontor. Tilsvarende gjelder for IKT. Det er både en infrastruktur for kommunikasjon og styring, men også et metodeverktøy blant annet i oppfølgingsarbeidet. Temaer knyttet til lokal organisering, og til innholdsreformen, kan også forstås som rammebetingelser ved at det i stor grad ligger statlige anbefalinger og metoder til grunn for den lokale organiseringen. Videre er et spørsmål om oppgavebelastning et spørsmål om ressurser, og derfor også om betingelser for oppgaveløsningen ved kontorene.

Inndelingen er heller ikke uttømmende. For eksempel er temaer knyttet til endringer i regelverk, for tiltaksbruk og inntektssikringssystemer stemoderlig behandlet. Dette skyldes at vårt evalueringsfokus har vært på organisasjonsreformen, og som helt fra NAV-evalueringen startet har holdt tiltaksbruk og

inntektssikringen utenfor. Det er likevel lite tvil om, også ut fra vårt materiale, at problematikken særlig rundt tiltak er av stor betydning for å forstå hva som foregår på kontorene.

Det sentrale i denne sammenhengen er imidlertid ikke å komme fram til den perfekte eller uttømmende inndeling. Poenget er i stedet å understreke at diskusjonen om hva som er betingelser som de lokalkontorene er «utlevert» til, og hvilke forhold som lokalkontorene selv kan gjøre noe med gjennom å tenke positivt eller utvikle smartere måter å gjøre ting på, gjennomsyrer kontorene. Det er en gjennomgripende uenighet om hvordan ting henger sammen, om hva som forårsaker hva, hva som lokalt nivå kan holdes ansvarlig for, og hva som er knyttet til sentrale beslutninger som lokalkontorene ikke har innflytelse over. Men det er også mer grunnleggende uenigheter om målene med reformen, men også om hva som er mål og hva som er midler. Følgelig er det også uenighet om hva som er veien videre.

At det brukes mye tid på slike spørsmål, kan leses som et uttrykk for at det fremdeles er store utfordringer knyttet til den lokale iverksettingen av NAV-reformen. Som det vil fremgå finnes det for eksempel en betydelig kritikk av den statlige styringen, som omfatter de grunnleggende grepene knyttet til utviklingen av NAV, og prinsipielle spørsmål knytte til hva det arbeidsrettet oppfølgingsarbeid egentlig består i, og hvordan ansattes kompetanse best kan utnyttes. Først og fremst er imidlertid spørsmålene og kritikken forankret i problemstillinger av konkret og praktisk art: Den statlige styringen holder ikke det den lover. De forenklingene og den hjelp man blir lovet, kommer ikke. I stedet skjer det en byråkratisering som resulterer i mindre og dårligere oppfølgingsarbeid enn det som burde vært mulig. Det er slik sett jakten på det optimale forholdet mellom statlig standardisering og lokalkontorenes mulighet til å påvirke og utforme sine egne organisatoriske løsninger i lys av lokale betingelser og forhold, diskusjonene på kontorene til syvende og sist dreier seg om.

1.6 Metode og datagrunnlag

1.6.1 Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen er en oppfølging av forløpsstudien evalueringen av NAV-reformen 2007-2010 (Alm Andreassen and Reichborn-Kjennerud, 2009, Alm Andreassen et al., 2011, Alm Andreassen et al., 2007). Den første spørreundersøkelsen ble gjennomført i 2007 blant ansatte i de første 20 NAV-kontorene (kalt pilotkontor) som ble opprettet i landet. Utvalget i den andre spørreundersøkelsen inkluderte pilotkontorene¹ i tillegg til 19 nye kontor basert på kommunens fylkesinndeling og folketall i 2008 (Alm Andreassen and Reichborn-Kjennerud, 2009). Utvalget av de nye kontorene var sammensatt på en slik måte at de skulle være mest mulig like pilotkontorene i geografisk og størrelsesmessig spredning. I 2010 ble ytterligere 19 NAV-kontorer knyttet til spørreundersøkelsen, igjen basert på tidspunkt for etablering, størrelse og geografisk utbredelse. Samlet sett var 57 NAV-kontor med i 2010 undersøkelsen.

Våren 2014 ble en ny spørreundersøkelsen sendt ut til ansatte ved de samme 57 NAV-kontorene som 2010 undersøkelsen. Vi har vært avhengige av å få adresser til de ansatte ved disse NAV-kontorene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Via datainnsamlingsverktøyet Questback fikk medarbeidere og lederne en e-post med link til spørreundersøkelsen. Det ble purret flere ganger og av 2081 mulige respondenter, fikk vi svar fra 949 respondenter. Dette utgjør en svarprosent på 46 prosent.

Spørreskjemaet har inneholdt et åpent felt hvor ansatte kunne kommentere forhold de mente var av relevans for å forstå NAV-reformen. Kommentarene utgjør ca 70 tettekrevne sider, og er særlig brukt i

¹ Med unntak av ett kontor som ble tatt ut av hensyn til egen evaluering (SYVERSEN, T. L. 2007. *NAV-piloten i Nord-Gudbrandsdal - En statusrapport*, Lillehammer, Høyskolen i Lillehammer.

del 1 av rapporten. Mange kommunalt ansatte har i denne forbindelse benyttet anledningen til å kritisere spørreskjemaet for å ha en sterk statlig slagside og vise manglende forståelse for den kommunale delen av NAV-kontorenes virksomhet.

Det empiriske designet av denne oppfølgingsstudien er en replikasjon av det designet som ble gjennomført i forløpsstudien fra 2007 til 2010, som igjen var bygget på en studie som NAV selv gjorde om de såkalte «pilotkontorene». Dette har medført at vi har måttet avveie det å beholde spørsmål fra denne studien for å skape grunnlag for sammenligning, versus å endre dem for å gjøre dem mer oppdaterte. Mange av de samme spørsmålene ble følgelig videreført fra tidligere studier, men vi har også lagt til noen spørsmål, spesielt knyttet til organisering og utfordringer i avklarings- og oppfølgingsarbeidet. Når vi sammenligner spørsmål fra ulike datainnsamlingspunkt er det viktig å merke seg at noen av forskjellene vi finner kan skyldes at det var andre trekk ved kontorene som startet tidlig enn de som startet senere.

Analysene som er gjennomført på surveydataene har tjent to formål. For det første var det ønskelig å undersøke utviklingen ved NAV-kontorene ved å sammenligne respondentenes svar i 2014 med funn fra tidligere undersøkelser. For det andre var det ønskelig å undersøke individuell variasjon etter ansattes bakgrunn i de tidligere etatene versus «nyansatte»², ansettelse i stat eller kommune og undersøke variasjon i forhold til kontorstørrelse.

Vi har brukt independent-samples t-test og one-way-between-groups ANOVA for å vurdere hvorvidt funne er statistisk signifikante på et 5 % nivå ($p < ,05$) eller lavere, hvilket betyr at det er 5 % eller lavere sannsynlighet for at forskjellene skyldes tilfeldigheter.

1.6.2 Casestudier

Opprinnelig hadde vi valgt ut 18 casekontorer for å dekke en variasjon når det gjelder geografi, oppstartstidspunkt, størrelse og oppgavebelastning. Av kapasitetsgrunner har vi valgt å konsentrere oss om et utvalg på 10 av disse kontorene – valgt ut slik at de i tilstrekkelig grad dekker variasjonsbredden. I de fleste casene har vi vært to personer. Dette fordi det gir bedre og mer kvalifiserte analyser av hva som er situasjonen og utviklingen på kontoret, fordi det vil være mulig å gjennomføre flere intervjuer per case, og fordi vi ikke ønsket at personer som ikke tidligere kjenner kontorene skulle være alene på kontorene. I tre av de mindre casene har datainnsamlingen skjedd alene.

Casestudiene er organisert i en casestudieprotokoll utviklet i forbindelse med evalueringen av den lokale iverksettingen av NAV-reformen. Denne protokollen har sikret at datainnsamlingen i de enkelte casene har et felles og strukturert opplegg for innsamling og analyse av data, og hvor det blant annet har vært utviklet felles intervjuguider. Dette designet har gjort det mulig for flere medarbeidere å samle inn data på standardiserte måter. Vi har i stor grad ha kunnet gjenbruke tidligere intervjuguider, men de er noe oppdatert i lys av endringer som har skjedd etter at vi besøkte kontorene sist. I tillegg har rapporteringsmalene fra casebesøkene blitt revidert slik at den redegjør for forløp og utvikling ved kontorene.

Ved tidligere besøk la vi vekt på å intervju leder, tillitsvalgte og ansatte fra de tre tidligere enhetene. Samlet sett skulle intervjuene dekke opp den viktigste oppgavemessige variasjonen ved NAV-kontorene. Der det har vært mulig har vi intervjuet de samme personene, eller personer i samme

² Nyansatt i denne sammenhengen blir brukt om ansatte som ikke har bakgrunn i de tidligere etatene, men som ble ansatt ved NAV-kontoret etter NAV-reformen og sammenslåingen av etatene.

funksjoner som sist, men vi har også vært opptatt av å få fram endringer i organisasjonsmodell og turnover i stillingene.

Da vi også har ønsket å kartlegge organiseringen av avklarings- og oppfølgingsarbeidet, har vi valgt å intervju mellomledere og veiledere/ besluttere som konkret er involvert i vurderinger og beslutninger knyttet dette arbeidet overfor brukerne.

1.7 Rapportens struktur og avgrensning

I det følgende vil vi se nærmere på en del av de forholdene som er med på å bestemme den lokale organiseringen av lokalkontorene.

Vi har valgt å fremstille materialet i tre hoveddeler. Den første delen presenterer en analyse av NAV-kontorene, slik de ser ut fra de ansattes ståsted. Den andre delen presenterer surveymaterialet. I den tredje delen legger vi frem et eksempel på en casebeskrivelse fra et mellomstort kontor. Sammendraget vil inneholde en avsluttende oppsummering og drøftelse av materialet.

Fremstillingen av de ulike temaene i del 1 har følgende hovedstruktur. Først en beskrivelse av hvorfor temaet er viktig. Dernest en beskrivelse av hva surveymaterialet sier om dette teamet. Så en deskriptiv fremstilling av hvilke diskusjoner som foregår lokalt knyttet til teamet, før vi avslutningsvis gir en kort konkluderende drøftelse av teamet. Del 2 representerer i stor grad et bakgrunnsmateriale for beskrivelsen og analysen i del 1.

Fremstillingen har et fokus på utfordringer som er felles for samtlige kontorer. Dette har vi gjort fordi vi har opplevd at det i våre omgivelser finnes en betydelig interesse for innhold, metoder, saks- og oppgaveflyt på de lokale NAV-kontorene. Dette innebærer at vi her i mindre grad har vektlagt variasjon i tilpasningsstrategier mellom kontorene.³ Dette kan innebære at de valg og tilpasningsmuligheter de enkelte kontorene har underspilles, men de utfordringene og den kritikk lokalkontorene har i møtet med statlig standardisering får større plass. Når vi har valgt den sistnevnte tilnærmingen så skyldes det at vi mener at det var behov for en mer detaljert gjennomgang av de ansattes erfaringer særlig knyttet til de såkalte innholdsdelen av NAV-reformen, og at standardisering på tvers av kontorene synes å være et særtrekk ved reformen.

³ Vi har analysert variasjonen mellom kontorene annet sted: FOSSESTØL, K., ALM ANDREASSEN, T., BREIT, E. & KLEMSDAL, L. kommende. Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations. *Public Administration*..

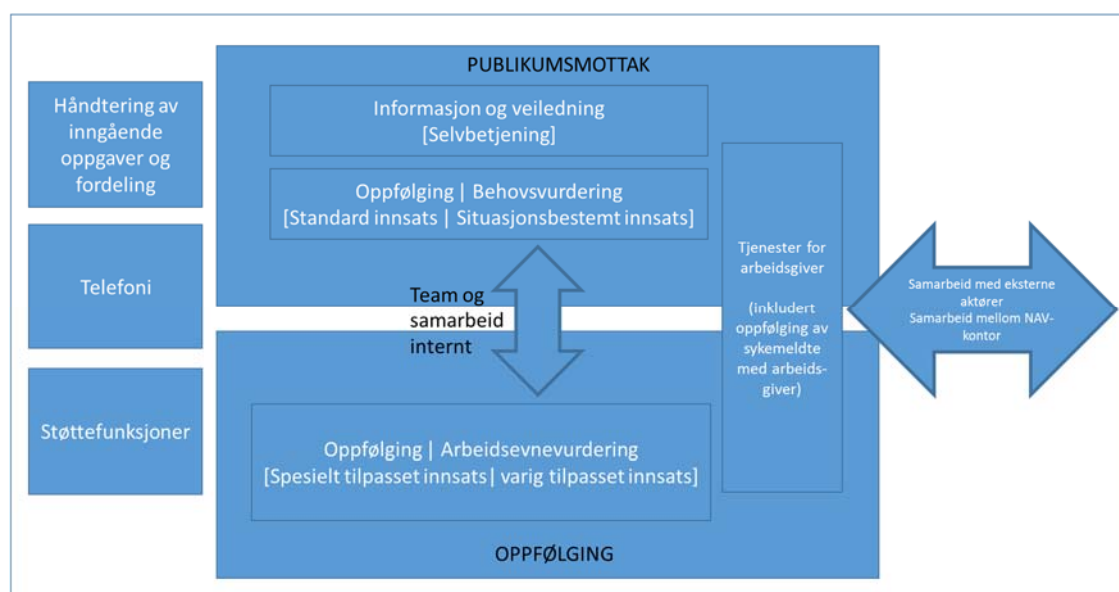
DEL 1 Arbeidsorganisatoriske utfordringer ved NAV-kontorene

2 Grunnmodellen for lokalkontorenes organisering

NAV-direktoratet har utviklet en grunnmodell og veileder for den lokale organiseringen av NAV-kontorene. Anbefalingene er generelle men gir likevel et inntrykk av hovedstrukturen knyttet til lokalkontorenes organisering.

Organiseringen skal bidra til aktive brukere, til at medarbeiderne har felles mål, holdninger, kultur, og faglig plattform, til løsningsdyktighet og gode og effektive arbeidsprosesser:

Figur 1 Grunnmodell med plassering av funksjoner og oppgaver



Sentralt for organiseringen ved NAV-kontorene er skillet mellom en mottaksavdeling og en oppfølgingsavdeling. Hovedprinsippet for arbeidsdelingen mellom avdelingene er knyttet til innsatsbehov, hvor Standard innsats og Situasjonsbestemt innsats er knyttet til mottaket, mens Spesielt tilpasset innsats og Varig tilpasset innsats er knyttet til oppfølgingsavdelingene.

For å fordele brukerne etter disse innsatskategoriene gjøres det en behovsvurdering i mottak, som i hovedsak tar brukere korttidsytelser, brukere med informasjonsbehov, arbeidsledige. Lengre innsats, gjerne knyttet til brukere med helseutfordringer mv, gjøres av oppfølgingsavdelingene, og her kreves det en arbeidsevnevurdering.

Samarbeidet mellom avdelingene og innad i avdelingene foreslås koordinert gjennom ulike former for teamorganisering. Ifølge veilederen bidrar tverrfaglige team til «sikre bedre kvalitet og samhandling om brukeren, utveksling av informasjon; gi effektiv læring og bidra til å skape en helhetlig kultur; og gi en fleksibel bruk av personalressurser». Den anbefaler også samhandling og kompetansedeling mellom team og samarbeid mellom mottaks- og oppfølgingsavdelingene, uten at det er nærmere spesifisert hvordan dette skal foregå. Veilederen gir også anbefalinger til oppgaveløsning for kontor av ulike størrelse (store kontor, +40; mellomstore kontor, 11-40; små kontor, >11) knyttet til arbeidsområder

som håndtering av stort volum, støttefunksjoner, tjenester for arbeidsgivere, kompetanse, ledelse, team, brukeropfølging, etc.

Som vi skal se i det følgende har disse anbefalingene store konsekvenser for den lokale organiseringen av kontorene, og de utgjør et av de meste sentrale omdreiningspunktene for diskusjonene lokalt om hva som fremmer god oppgaveløsning og saks- og oppgaveflyt i organisasjonen.

Før vi behandler dette vil vi imidlertid først ta opp en del av betingelsene for del lokale iverksettingen av NAV-reformen, partnerskapet, forvaltningsenhetene og IKT-systemene.

3 Partnerskapet

Som vi har nevnt innledningsvis skaper partnerskapet mellom stat og kommune de ytre rammene for NAV-kontoret. I utgangspunktet består dette partnerskapet av de kommunale (gjerne representert ved rådmann, eller kommunalsjef) og de statlige eierne (fylkesdirektøren) som undertegner en samarbeidsavtale og gir den et innhold. Partnerskapet er basert på innsikten i strukturert og formalisert avhengighet, likeverdighet, dialog og forhandlinger, samt en samlokalisert virksomhet i alle kommuner i Norge. Det står i motsetning til tidligere, hvor stat og kommune var fysisk og organisatorisk atskilt, og hvor arbeidskontorene var regionaliserte.

Samtidig er det betydelige forskjeller mellom kommunene og staten, og mellom kontorene. Mens den statlige delene av staten er stor, med et NAV-Direktorat og et selvstendig fylkesledd med omfattende selvbestemmelse og med spesialiserte forvaltnings- og pensjonsheter, så er kommunene selvstendig, og kan bare i begrenset grad representere en motvekt til statlig planleggingsaktivitet gjennom KS og gjennom fylkesmannen, med ansvar med tilsyn for lov om sosiale tjenester (LOST). Det er slik sett en betydelig maktasymmetri mellom stat og kommune, og hvor kommunen på mange måter utgjør en «juniorpartner».

På kontornivå er det også betydelige forskjeller. På de store bykontorene kan de kommunalt ansatte være i flertall. I tillegg kan det være stor grad av selvbevissthet rundt den kompetansen kommunen besitter på ulike velferdsområder, på kommunenes organisatorisk egenart (f.eks. korte veier mellom ledelse og ansatte og fleksibilitet) og på kommunal politisk autonomi. Slik sett vil det finnes NAV-kontorer hvor kommunen må betraktes som «seniorpartner», og hvor staten ikke har tilstrekkelig makt til statlig likeforming. På små og mellomstore kontor vil statlig ansatte i større grad dominere, og kommunen ha mindre politiske og administrative ressurser. Alternativt kan kontorene utvikle arbeidsformer som i større grad integrerer statlig og kommunale tjenester.

I det følgende vil i kort redegjøre for hva spørreundersøkelsen sier om stat-kommune-partnerskapet. Dernest vil i redegjøre for noen av de typiske diskusjonene som oppstår i spenningsfeltet mellom stat og kommune, med basis i det åpne spørsmålet i spørreundersøkelsen og casematerialet. Avslutningsvis vil vi kort drøfte funnene vi har presentert.

3.1 Resultatene fra spørreundersøkelsen

NAV-lederne, og som i hovedsak har statlig ansettelse, opplever partnerskapet med kommunene som en styrke for oppgavene NAV-kontoret skal løse. Over 70% oppga dette i 2010, 5 % færre gjør det i 2014.

De små kontorene er mer tilbøyelig til å se på partnerskapet som en styrke (74%). De store og særlig de mellomstore kontorene opplever dette i mindre grad (50%). 80% av kontorene oppgir at de i stor eller noen grad har blitt trukket med i planarbeidet i kommunene. Særlig gjelder det de små kontorene. De store kontorene oppgir derimot i større grad at de trekkes med i planarbeidet i fylket. Sistnevnte forhold henger antakelig sammen med at de store kontorene i større grad gjør utslag på fylkesvise resultatmålingene, enn de små kontorene «som går under radaren» til disse målingene, som en kontorleder formulerte det.

I vår spørreundersøkelse er det en tendens til at det kommunale tjenestespekteret i hovedsak opprettholdes. Dette kan være en indikasjon på at kommunene ikke er grunnleggende misfornøyd med den oppmerksomheten disse tjenestene får ved kontoret.

De ansatte forteller at de i stor grad jobber i team bestående av kommunalt og statlig ansatte, og at tendensen er økende. Slikt teamarbeid trenger ikke å være en indikasjon på oppgaveintegrasjon, dvs. at man jobber på tvers av hverandres oppgaveområder. Man kan jobbe spesialisert, sekvensielt eller parallelt innenfor en teammodell. I praksis synes det å være flere kommunalt ansatte som jobber på statlige områder enn omvendt. 67% av de kommunalt ansatte oppgir at de jobber med statlige områder, mens 44 % av de statlige oppgir det samme. Graden av «integrasjon er betydelig sterkere på små og mellomstore kontorer enn på store kontorer. På de store kontorene jobber 35 % av de statlige og 58% av de kommunalt ansatte på andres oppgaveområder. På de små kontorene er tallene henholdsvis 65% og 83%.

Slik sett er det i spørreundersøkelsen ikke tydelige indikasjoner på at lederne eller kommunene er grunnleggende misfornøyd med partnerskapet. Utviklingen synes også å tyde på noe større oppgaveintegrasjon på tvers av ansettelsesforhold, noe som kan forstås som en indikasjon på mer samarbeid.

3.2 Hva handler stat-kommune-diskusjonen om?

Tross de relativt positive signalene over, er det stat-kommune-problematikken i tillegg til påstandene om byråkratisering, som problematiseres i flertallet av tilbakemeldingene og i casematerialet.

En fellesnevner er at man har kommet kortere i integrasjonen mellom stat og kommune og at utfordringene er større, enn det som vanligvis fremkommer. Typiske formuleringer på hvor kort man er kommet er for eksempel:

«Skillet mellom stat og kommune kommer til uttrykk ved at man ofte har separate kølapper for stat og kommune»;

«Når man ringer til NAV (55553333) og spør etter sin saksbehandler, som faktisk jobber i NAV, men de ikke finner dem i systemet fordi de er kommunalt ansatte, da er det noe som skurrer»;

«Utad skal vi være et kontor, men jeg kan ikke sette over telefonen til den som sitter på nabokontoret fordi det er en statlig ansatt»;

«Mens kommunalt ansatte er tilgjengelig på direktenummer, så har ikke statlig ansatte lov til å gi ut sitt direktenummer til brukerne».

Andre formuleringer handler om at problematikken rundt to eiere fører til en uheldig spesialisering internt på kontorene, slik at brukere ofte støter på «dette vet jeg ikke noe særlig om, da må du spørre stat/kommune som driver med dette». Det bidrar til at «den ene parten ikke vet hva den andre gjør eller sier. De blir kun opptatt av sin egen del». «Konseptet med at det skal være "ett NAV", altså ett sted brukere skal komme for å få hjelp til sine utfordringer, fungerer dårlig i praksis i forhold til skillet stat/kommune», hevdes det.

Utfordringene er sammensatte, men gir tilsammen et inntrykk av hvilke dimensjoner og hvilke forklaringer de ansatte og ledelse tar i bruk når de skal forklare hvorfor stat-kommune-samarbeidet er kommet så kort, eller ikke lykkes.

3.3 Målkonflikt

Mange ansatte snakker om en målkonflikt som kan vurderes som mer eller mindre grunnleggende: «Målene med arbeidsoppgavene mellom kommune og stat er så forskjellige at samarbeid internt kan være vanskelig». Det handler om at kommunen «ensidig er opptatt av å redusere sosialhjelps-utbetalingene, mens staten er opptatt av målekortet», noe «som forhindrer at de blir en enhet».

Statlig ansatte hevder at kommunene har «ulik grad av oppmerksomhet, forståelse og innsikt for NAVs målsetting, dvs. arbeid først», eller «i min kommune opplever jeg kommunen som en hemske for en god og helhetlig utvikling» av arbeidsrettingsmålet». De ønsker ikke å «ha samme faglige plattform, brukertilnærming / fokus og mål i arbeidet uavhengig av statlig eller kommunal tilknytning». Sett i dette perspektivet «reflekterer ikke kommunen arbeidslinja» og ønsket om «arbeidsretting i brukeroppfølgingen og tjenestetilbud i NAV kontorene». For enkelte blir det derfor «kommunen selv som blir den største hindringen for å nå NAV –reformens mål».

De kommunalt ansattes versjon av dette handler om at NAV-reformens «gjør-det-selv-perspektiv, ikke fungerer godt for marginale grupper».

... for noen brukere er NAV (les stat) for stort og for omfattende til at NAV har anledning til å klare og makte bistå dem i forhold til deres premisser/ behov. F.eks. trenger langtidsmottakere av sosialhjelp noe nærmere og mer konkret samt oversiktligere enn det NAV kan i dag tilby/ være tilstede for.

Videre hevdes det at «bolig, økonomi, rusmestring passer ikke inn i arbeidslinja til NAV». Selv om «kommunen har valgt å legge oppfølging av rusavhengige til NAV-kontoret og dermed arbeid etter helse- og omsorgstjenesteloven», så opplever

... kommunalt ansatte at denne jobbingen ikke er et felles prosjekt med statlige kollegaer. Felles mål og tiltak på kontoret inkluderer ikke det kommunalt ansatte opplever som en svært stor del av sin arbeidshverdag.

3.3.1 Kommunene vil ikke integreres i NAV

Noen fremhever den kommunale parten som problemet: «Så lenge kommunene selv må ta regningen for store deler av sin virksomhet gjennom NAV så krever de høy grad av selvbestemmelsesrett, med et dertil ønske om å ikke ha utviskede linjer i frykt for å miste kontrollen». Et uttrykk for dette finner vi i følgende sitat:

«Hos oss er det nå bestemt at NAV skal ha delt ledelse. Bakgrunnen er at kommunal virksomhet har fått lov av rådmannen til å trenere/nekke å gjøre de statlige oppgaver som er i vårt partnerskap».

Resultatet er at de «kommunalt ansatte har fått lov å utvikle et svært negativt arbeidsmiljø som nå har bidratt til at man ikke får til å jobbe slik intensjonen skal være i NAV. Dette er veldig uheldig, og har skapt stor splid», hevdes det.

En rekke andre forhold ved den kommunale partneren understrekes også: Kommunal eier kan mangle interesse for de oppgavene NAV-kontoret gjør. «Kommunen stiller ingen krav,» hevdes det, og «følger ikke opp mål». Eller de kan tvert imot ha en sterk interesse for sine ansatte og for det ansvarsområdet lov om sosiale tjenester inneholder: «I vårt kontor kom kommunen inn med en egen oppfatning av hva et NAV-kontor er. De skulle jobbe slik de gjorde før, og kun være samlokalisert».

Et annet uttrykk for dette kommer fra en leder som i utgangspunktet hadde stor tro på reformen, men som så innser at den ikke har gitt forventet effekt. «Det skyldes ikke de ansatte» som han sier, men at «kommunen ikke er integrert i NAV. Fortsatt er det kommunen og NAV, ikke kommunen i NAV». Som vi skal se senere kan de kommunalt ansatte også ha sin egen identitet, og ønske å opprettholde egne arbeidsformer og mål. Dette er gjerne definert som en reaksjon på statlig dominans på kontoret.

En del av to eiere -problematikken er kommunenes muligheter for å legge inn tjenester utover minimumsløsningen. På et av de større kontorene har de valgt minimumsløsningen, pga. «en mistillit til NAVs (les statens) evne til å løse kommunale oppgaver». I slike tilfeller blir gjerne grensesnittet

mellom de av kommunens oppgaver som er lagt til NAV og de øvrige sosiale tjenester som kan gis av kommunen også dårligere:

Grensesnittet mellom kommunens oppgaver som er lagt til NAV og de øvrige tjenester som kan gis av kommunen er dårlig. Mangelfulle delegasjonsbestemmelser, ansvar og fullmakter går ut over brukerne.

For de fra kommunen som er gått inn i NAV oppleves dette som et savn, fordi «dette er tjenester som er avgjørende for mange av (deres) brukere».

Motsatt kan andre kommuner velge å legge inne mange tjenester i NAV-kontoret, og, som vi skal se senere, som mange ser negativt på: «Et stort kommunalt oppgavespekter sees som ensbetydende med manglende arbeidsorientering», hevdes det.

3.3.2 Statlig dominans

På den andre siden gjør også staten sitt eierskap gjeldende, noe som kommer til uttrykk i en opplevelse av – særlig blant kommunalt ansatte – at de statlige oppgavene dominerer på kontoret. Dette kommer for eksempel til uttrykk i følgende sitat:

Jeg opplever at partnerskapet (stat/kommune) ikke har klart å ta inn over seg det felles ansvaret de har for å samordne tjenestene og gi brukerne - uavhengig av kommunal eller statlig ytelse - faglig god oppfølging. Ved vårt kontor er det stort sett målekort og "den statlige siden" som gis oppmerksomhet ved kontormøter. Dette er også reflektert i den oppmerksomheten de kommunale tjenestene gis av ledelsen ved kontoret.

Staten tar «i liten grad innover seg de kommunale oppgavene», hevdes det. De kommunale oppgavene «drukner og blir borte i mengden av statlige oppgaver selv om de i antall er færre krever mer arbeid enn statlige oppgaver». Opplevelsen av å drukne kan også handle om en opplevelse av at «kommunalt ansatte må gjøre mer og mer av statlige oppgaver, men ikke motsatt»; «at kommunalt ansatte må ta i bruk statlige IKT-systemer, mens statlig ansatte ikke benytter det kommunale systemet overhodet»; at statlige beslutninger påvirker kommunenes arbeidsmengde»; eller at «kommunen tvinges til å påta seg oppgaver for å kompensere for bortfall i statlig oppfølging eller ytelser».

Eksempler på kommunal overtakelse av statlige oppgaver kan ifølge en veileder være arbeidsevnevurderinger, søknad om arbeidspraksis, barnetilsyn og tiltakspenger (penger til månedskort). Tilsvarende hevder mange at byråkratiseringen av KVP handler om at kommunalt ansatte må gjøre flere statlige oppgaver. Det handler også om at kommunalt ansatte har funksjoner som «i utgangspunktet ikke har med NAV-oppgaver å gjøre overhodet»: Gjeldsrådgivning nevnes som en slik oppgave: «Likevel sniker NAV-brukere i køen for time hos oss, da veilederne gjerne ønsker at sine brukere får time (før de som tar direkte kontakt med oss)».

Resultatet for enkelte er en opplevelse av at sosialt arbeid for mange blir «taperen i reformen»; at «kommunens sosialtjeneste er på vei til å bli utradert»; at «forståelsen for de kommunale oppgavene har blitt helt borte etter reformen» eller at «den sosialfaglige biten i NAV er i ferd med å dø ut uten at noen griper fatt i det».

«Det jeg trodde på og følte jeg mestret godt før reformen» heter det, «er ikke lenger verdt noen ting i ledelsens øyne». Andre typiske utsagn er:

«Oppfølging av sosialdelens brukere, i form av samtaler og hjemmebesøk, har blitt nedprioritert»;

«Kunnskapen om marginale grupper og hvordan disse kan gis helhetlig hjelp - hjelp til selvhjelp – mangler»;

Betydningen av «tilgjengelighet, oppfølging, relasjonsbygging og større grad av brukermedvirkning har blitt tilsidesatt».

Dette skyldes den statlige dominansen på kontorene, men også at «kommunalt ansatte er omdirigert til statlige arbeidsoppgaver», fordi «staten har flyttet sine ansatte til spesialenheter og lokalkontorene sitter igjen med oppgaver de ikke kan løse». Det skyldes også den omseggripende byråkratiseringen og at det er «vanskeligere å hjelpe med sosialfaglig oppfølging siden vi snart bare sitter med papirarbeid, penger, vedtak, registreringer og meldekort».

Enkelte etterlyser «de gamle sosialsjefene ... som fronter våre klienters sak overfor (les de kommunale) politikerne», og det fremheves som «en fordel at fylkesmannen har fått utvidet tilsynsmyndighet med lokale NAV-kontor».

3.3.3 Målstyring

Det foregår en omfattende målstyring i etaten. Den kommer fra departementet til direktoratet via mål- og disponeringsbrevet, og operasjonaliseres så videre av fylkene. Målekortet som samler forventningene til kontoret, inneholder også kommunale mål. Det er imidlertid en sterk opplevelse av at staten følger opp målstyringen mye tettere enn kommunen, og at det følgelig er større fokus på statlige mål, enn på kommunale mål i lokalkontorene. Målstyringen sees derfor også av mange som en del av den statlige dominansen. For eksempel, «staten trykker voldsomt på og er veldig mye mer resultatorientert enn kommunen, sa en kontorleder.

En avdelingsleder hevdet at:

Fra staten får du ferdig planer og mål, slik at det bare er å rapportere. Du blir innkalt hvis du ikke oppnår målene, og bedt om å komme med tiltak som kan settes inn umiddelbart. Det er ukentlig rapportering på resultatkravene og AAP.

Spørreundersøkelsen viste at lederne av kontorene ser på de statlige resultatmålene som svært nyttig i sin styring av kontorene. Som en avdelingsleder sa: «Tellesystemene virker kvalitetshevende og motiverende. Vi ønsker å gjøre en god jobb, og målene blir en referanse på hva vi regner for en god jobb».

Også for tillitsvalgte kan målstyringen være et nyttig redskap: «Når resultatene kommer i «tirsdaysmailen» fra fylket og vi ser at det er et område som er rødt, så er alle med på å jobbe ekstra for å få opp de resultatene. Dette vekker konkurranseinstinkt, å være bedre enn nabokommunen». Den tillitsvalgte peker her mot det forhold at i møtene som fylkesdirektøren har med kontorledelsen rangeres kontorene etter hvordan de presterer.

En ansatt går enda lengre:

Jeg er veldig glad i målingene og kravene. Jeg har fått beskjed av enhetsleder om ikke å snakke slik. Men jeg skjønner ikke hvordan man kan drive butikk uten å vite hvordan det går. Jeg vil bli målt. For jeg vet at jeg er dyktig. Jeg skulle ønske vi hadde målekortet oppe, og fulgte med på resultatene og hvor mange vi fikk ut i jobb. Få vite hva innsatsen betyr. Få vite at innsatsen betyr noe. Det er flere som etterlyser det, gjerne de nye, så her er det et skille.

Lederne mener samtidig at den styrer ressursbruken vekk fra målene ved NAV-reformen. Dette kan henge sammen at statlig styring avlastet lederne for å forvalte alle forventninger som reises til dem, enten de kommer som forventninger om nye plattformer (for veiledning og arbeidsretting) som skal implementeres, eller som kommunale forventninger om NAV som «motor i kommunal drift»:

Vi blir krasjet av ulike plattformer, som alle er like viktige. Det er mye fornuftig som kommer, men det blir voldsomt med implementeringer. Vi forsøker jo å være tro mot det som kommer. [...] I tillegg har vi daglig drift. Dette blir veldig massivt, og krevende å få til i praksis. Derfor har vi blitt enig med fylkesdirektør, om at vi (bare) skal forholde oss til disponeringsbrevet. Det ble mer håndterbart.

I starten var det et ønske om at vi skulle være en motor i den kommunale driften, utover det å yte sosialhjelp. [...] Nå vi har fått til måltallene, så nå er det greit.

At lederne stiller seg positive til resultatmålingen, betyr imidlertid ikke at de ikke også har en rekke innvendinger av svært ulik karakter. En leder understreker at målstyringen ikke hjelper/brukes til å forklare hvorfor de produserer gode resultater:

Vi møter tallene i målekortet i overgang til jobb, men vi opplever ikke at vi blir involvert i en analyse av hva som gjør at vi gjør det bedre». På denne måten blir målingene av mindre nytte for veilederne. De gir ikke feedback som kan endre den retningen det individuelle oppfølgingsarbeidet tar.

En annen leder stiller spørsmålsteget ved hyppigheten i rapporteringen: «jeg ser at de må ha en viss kontroll, men en gang i uka...?» Denne lederen hevder at hun og andre på kontoret bruker veldig mye tid på det. Hun synes også at direktoratet kunne vært flinkere til å begrunne hvorfor de trenger all rapporteringen og hva den brukes. Det hadde gjort det lettere for henne å «selge inn» dette arbeidet på kontoret.

Det er også en diskusjon knyttet til handlefriheten. Noen hevder at den reduseres, andre at man står fritt: «Jeg synes vi står veldig fritt til å organisere oss som vi vil, utfra vår ressursituasjon. Det er lite konkrete føringer for hvordan det skal gjøres. Målekortet og mål og disponeringsbrev gir signaler, men hvordan vi løser dem er veldig fritt». En annen leder sier tvert imot at: «Vi ser at vi er veldig styrt. Du har klare resultatkrav og det er ikke mange måter å få det til på», nemlig spesialisering: «Staten henvender seg spesialisert om AAP eller sykemelding, og sender slik et signal om at spesialisering lønner seg. En person ringer ukentlig og spør kun om en ting. Vi svarer med å ansette en egen person som kan svare».

I tillegg føres det en rekke diskusjoner på kontorene som berører velkjente utfordringer knyttet til målstyringen.

En grunnleggende problemstilling som trekkes opp er at de ulike aktørene som påvirker kontorets arbeidsmåte ikke har samme målforståelse. Skal NAV-reformen lykkes, hevdes det, må forvaltning, kommunal ledelse, fylket og kontorledelse dele samme mål. I tillegg må også de statlige og kommunalt ansatte ha samme målforståelse. Dette er ikke tilfelle i dag. Det handler om forholdet mellom det statlige fokuset på arbeid versus det kommunale om aktivitet: «det er ikke alltid det er realistisk at arbeid er målet. Vi er pålagt å snakke om arbeid med alle brukere, men det blir meningsløst i forhold til mange», sies det. Det handler om kontorenes fokus på oppfølging versus forvaltningens fokus på inntekt, og det handler om det å holde (eller minske) kommunale budsjetter versus det statlige målet om å få flere i arbeid, færre på trygd.

En annen problematikk handler om hva som måles. På den ene siden hevdes det at fokuset er på hva veilederne gjør er for stort, men fokuset på resultater for lite. Det handler om forskjellen mellom ulike effektivitetsbegreper, hvor den førstnevnte fokuserer på «output» mens den sistnevnte fokuserer på «outcome», i denne sammenheng om innsatsene fører til arbeid.

På den andre siden handler det om at fokuset på kvantifiserbare mål går på bekostning av et kvalitetsfokus. Man blir mer opptatt av å gjøre tingene riktig, dvs. på måter som gir telling, enn å gjøre de riktige tingene. Kvalitet forbindes med arbeidet med brukerne og de enkeltes bistandsbehov, dvs. med brukeroppfølgingen, veiledningen og innholdet i oppfølgingen. Det blir mindre anledning til et slikt arbeid når man blir så «opptatt av å registrerer de aktivitetene som gir telling på målekortet», med andre ord av «å tilfredsstille systemet», som det hevdes.

Måloppnåelse forbindes videre av mange, med oppfølging av de «ordinære arbeidssøkerne». Arbeidet med de tyngste brukerne, som ofte er i det kommunale systemet, får mindre oppmerksomhet. Dette er igjen forbundet med at det er de statlige oppgavene som blir vektlagt i målekortene. For mange kommunalt ansatte er det en opplevelse at kommunale oppgaver ikke blir vektlagt på samme måte som de statlige, og at dette hvert fall delvis er et resultat av den betydningen målingene har på kontorene. Utfordringen er slik sett ikke at målstyringen ikke virker, men at den nærmest virker for godt.

Andre er opptatt av at det er for mange målkrav og fokusområder, og at det ikke prioriteres tydelig nok mellom dem i lys av eksisterende ressurser: «For mange fokusområder, uten tilstrekkelige ressurser, gjør at jobben blir halvveis gjort over alt», og «NAV må bli tydeligere på hva vi skal få til, og samtidig på hva som ikke er våre oppgaver», hevdes det. Denne diskusjonen berører forholdet mellom stat og kommune, fordi en reduksjon av hvilke oppgaver kommunene har lagt inn i NAV og en mer spesialisert oppgaveportefølje, kan oppleves som et svar på nødvendige prioriteringsutfordringer.

Det fremgår av casematerialet at det er betydelig variasjon mellom fylkene i forhold til hvor sterkt de følger opp målkravene, og hvordan kontorlederne og/eller avdelingslederne operasjonaliserer målkravene i forhold til sine ansatte. På kontornivå virker de jevnt over forsiktige med å formidle målkravene slik den kommer til uttrykk i styringsdialogen med fylket. På flere av kontorene hevder lederne at de skjærer de ansatte fra de ulike kravene fra staten. For eksempel, på et kontor forteller lederen at en viktig oppgave er å «buffre» for statlig resultatkrav. Skulle han formidle til sine ansatte de styringssignalene han selv ble utsatt for ville kontoret «gå i opprør», som han formulerte det.

På store kontorer oppleves styringen som spesielt sterk – det beskrives ofte som mye «trøkk». På små kontorer er ikke styringen så sterk, fordi deres resultater teller så lite i den store sammenhengen. En leder beskrev sin strategi som å prestere «helt middelmådig». På den måten gikk vedkommende «under radaren» til fylket (og kommunen).

3.3.4 Dobbeltarbeid knyttet til partnerskapet

Det finnes også mer praktiske utfordringer knyttet til partnerskapet, selv om de også kan knyttes til mer prinsipielle resonnementer rundt hensiktsmessigheten av partnerskapet. Disse handler om at det er vanskelig å gjennomføre partnerskapet pga. problematikken rundt dobbeltarbeid og todelt ledelse.

En viktig og unison utfordring er knyttet til lederutfordringene ved NAV-kontoret. Det handler om at NAV leder i dag har en statlig og en kommunal eier, må forholde seg til to forskjellige personalreglement og to driftsbudsjetter med tilhørende rapportering. Det oppleves som «i høyeste grad sløsing av ledelsesressurser», som å gjøre «en ellers krevende hverdag enda mer komplisert», og som «svært belastende for ledelsen». Skal man «komme i mål med reformen», «få frigjort tid til ledelse» må man endre dette, heter det:

Man bruker enormt mye tid på dobbelt-føring i alle de kommunale IKT systemene og de statlige da man har personalansvar for begge grupper. Det er forskjellige rutiner, rapporteringssystemer, avvikssystemer, rekrutteringssystemer osv. man må kunne dobbelt av alt!

3.3.5 Utfordringer med todelt ledelse

Flere kontorer – ikke minst de store bykontorene i Oslo og Bergen – har delt ledelse. I flere av dem fortelles det om en «oss og dem-kultur» ved kontoret.

Flere mener at toledersmodellen – ofte brukt ensbetydende med partnerskapet med kommunene – har «spilt fallitt». Den tar for mye ressurser og er for krevende, går utover arbeidsmiljø og gir sprikende forståelser av hvordan en best kan bistå brukerne». Svaret er statlig modell, ifølge denne respondenten.

Etter å ha jobbet på et NAV kontor med enhetlig/en leder, opplever jeg det som et tilbakeskritt å jobbe i ett kontor med todelt ledelse. Det er lite hensiktsmessig med to ledere når dette bidrar til å opprettholde at vi er to kontor som er samlokalisert, og ikke ett kontor. Todelt ledelse forholder seg til forskjellige styringslinjer og ulike prioriteringer. Ett kontor med en leder kan f.eks. bestemme bruk av felles fagsystemer/It systemer i arbeidsrettet oppfølging, dette fungerer ikke med todelt ledelse. Min erfaring er at her opprettholdes skillelinjer mellom stat og kommune i større grad enn i kontor med en leder.

Generelt er det imidlertid grunn til å tro at kontorer med todelt ledelse vil ha lettere for å opprettholde et fokus på tradisjonelle sosialfaglige kommunale oppgaveområder, og at en del av utfordringene ved dobbeltarbeid ikke vil oppleves som så store, siden de utføres i to linjer.

3.4 Kort drøftelse

Den foregående gjennomgangen løfter frem noen typiske diskusjonstema mellom statlig og kommunalt ansatte ved kontorene.

En grunnleggende problemstilling ute på kontorene er knyttet til opplevelsen av at kontorene har to eiere som opererer med to ulike målsystemer, det ene typisk knyttet til omsorgen for de svakeste, den andre til arbeid og aktivitet. Problematikken blir satt på sin spiss der de to eierne legemliggjøres i form av todelt ledelse samt to til dels ulike kulturer eller identiteter (dvs. forståelser av hva NAV skal være og hvilke arbeidsoppgaver som bør prioriteres) mellom statlig og kommunalt ansatte.

Det er også interessant å legge merke til at utfordringen ikke handler om at målstyringen ikke virker. Tvert imot virker den svært godt. Men den virker samtidig ensidig i den forstand at andre mål prioriteres ned.

Handlingsimplikasjonene av denne dualistiske forståelsen er ulike. Fra kommunalt ansattes side er en anbefaling at kommunene «i større grad hegne om sine forpliktelser og «ta tilbake» sine oppgaver. Da vil kommunen enklere kunne få oversikt og kontroll og kan iverksette bistand og tiltak på "gateplan", før brukeren blir sendt til NAV. I dag er NAV for rigid og for stort». Et annet alternativ er å gå tilbake til situasjonen før reformen, dvs. hvor kommunen «i stedet for å være partner, burde vært en særlig viktig samarbeidspart».

Fra statlig ansattes side hevdes det at «den ekstreme misnøyen mot NAV, hovedsakelig skriver seg fra det faktum at sosialtjenesten er blitt en del av NAV, med det resultat at de (les ordinære) brukerne må ta del i miseren til de svakeste brukerne». En mer moderat versjon er knyttet til resonnementet om at et bredt kommunalt oppgavespekter sees på som ensbetydende med manglende arbeidsorientering. I dette tilfelle handler anbefalingene om å «få tatt ut alle oppgaver som ikke har arbeid og aktivitet i seg», og at det «bør komme klare føringer fra sentralt hold om at det bare skal være kommunale minimumsløsninger i NAV-kontoret». Det etterlyses «nasjonal inngripen, og at kommune-Norges prinsipielle motstand mot statlig innblanding i det kommunale selvstyre», må overvinnes. Enda en versjon av dette er å «å gjøre økonomisk sosialhjelp til en statlig ytelse og organisere NAV i en statlig linje». Både kommunalt og statlig ansatte kan i denne forbindelse hevde at det som trengs er å kutte ut ordningen med statlig og kommunal ansettelse, dvs å gi samtlige ansatte et statlig (selv om enkelte også foreslår et kommunalt) ansettelsesforhold.

Begge disse synene etterlyser grunnleggende politiske grep. Vårt materiale tyder imidlertid på at de fleste har et mer pragmatisk forhold til analysen av partnerskapet, dvs. de ser det som positivt og at det er et økende samarbeid mellom statlig og kommunalt ansatte ved kontorene. I forhold til et slikt pragmatisk utgangspunkt synes det tydeligste endringsbehovet å være i forhold til ledelse, dvs. til dobbeltarbeidet og todelt ledelse.

Samtidig tyder vår empiri på betydelige uløste utfordringer knyttet til stat-kommune-dimensjonen, og som også preger samarbeidet mellom de ansatte ved kontorene. En slik forståelse styrkes av statlig og ansatte analyserer samme fenomen – problematikken rundt to eiere og to målsystemer – som negasjoner av hverandre. Med tanke på at reformen har vart såpass lang tid skulle man forvente en mindre grad av polarisering og en større grad av konsensus eller «gylden middelveisbeskrivelse». Dette stemmer overens med vårt inntrykk om at denne problematikken ikke eksplisitt diskuteres på noen kontorer, men utgjør det noen kaller «elefanten i rommet».

Tilsvarende synes også å gjelde partnerskapet forstått som oppgaveintegrasjonen på kontorene. Oppgaveintegrasjonen er noe som hvert fall delvis skjer som følge av beslutninger fattet utenfor kontoret. Og det synes i liten grad mulig å diskutere fornuften og de bemannings- og oppgavemessige konsekvensene av den oppgavefordelingen og arbeidsdelingen som vokser frem på kontorene.

Mange av kommentarene knyttet til partnerskapet med kommunene synes å basere seg på at den kommunale partneren ikke utgjør en selvstendig og fornuftig partner, og som staten må komme i møte på individuell basis. Partnerskapet med kommunen synes å betraktes som støy, og ikke som potensiell energi som kan omsettes til et fruktbart samarbeid. Det er som man ikke vil akseptere avhengigheten av sin kommunale partner, dvs. deres frihet til selv å bestemme hvilke tjenester som bør legges inn, og hvordan NAVs målforståelse best kan operasjonaliseres for deres brukere.

På den andre siden synes den statlige dominansen ved kontorene å være betydelig, og så betydelig at den kan representere en utfordring for reformen. Det synes å være vanskelig å utvikle nasjonale løsninger som på en smidig måte også omfatter kommunale brukere og oppgaver. Like fullt kan det være nødvendig å diskutere hvorvidt de eksemplene som gis på statlig dominans faktisk er et uttrykk for slik dominans, eller om den også kan være et uttrykk for et uvilje mot nødvendig integrasjon.

En sentral problematikk er knyttet til målstyringen, hvor statlige resultatmål oppleves å dominere, og at kommunale oppgaver blir mindre viktige. Det synes ikke å være «redselen for å bli talt», dvs. for å bli sett i kortene, som dominerer denne problematiseringen. I stedet synes det å handle om at styringen ikke er avveid i forhold til hele oppgaveporteføljen ved kontorene, og at dette gjør at noen statlige oppgaver får større oppmerksomhet og mer ressurser enn de kommunale oppgavene eller av integrasjonsoppgavene. Dette skaper en opplevelse av å ikke bli sett, eller at oppmerksomheten fordeles ulik i organisasjonen.

For mange ansatte fremstår overordnetes sterke fokus på målstyring som urettferdig, ved at den fokuserer på måloppnåelse og på kontorenes og medarbeidernes større eller mindre evne til å levere etter forventningene, samtidig som betingelsene for å levere ikke er tilstede. Dette kommer særlig til uttrykk når andre temaer bringes på banen som byråkrati, IKT eller forvaltningsenheter.

I spørreundersøkelsen ser lederne positivt på resultatmålingen, men mener den fjerner kontorene fra målene med NAV-reformen. Deres positivitet kan skyldes at målstyringen hjelper dem i deres prioriteringsarbeid, men at de på samme tid ser at denne prioriteringen gjør at andre hensyn, kanskje ikke minst til en kommunal oppgaveportefølje eller til integrerte arbeidsformer, må vike.

En hovedutfordring synes å være at det verken på kontoret, mellom kontoret og eierne, mellom eierne eller på nasjonalt nivå synes å foregå en systematisk samtale om erfaringene med partnerskapet og hva som er den gode arbeidsdelingen mellom statlige og kommunale oppgaveområder, og statlige og kommunalt ansatte. Dette handler vel egentlig om at betingelsene for partnerskap ikke er oppfylt. Den likeverdige dialogen og forhandling mellom to parter som er gjensidig avhengig av hverandre, mangler.

Det er imidlertid få som beskriver partnerskapet som en personifisert arbeidsmiljøkonflikt, selv om noen ansatte er opptatt av negative holdninger og dårlig kultur blant enkelte grupper ansatte. Det er i stedet rammene rundt tjenesteytingen som er problemet, enten det er lederne som ikke samarbeider, problematikken rundt to herrer eller manglende ressurser. Det er slik sett struktur og ikke samarbeidsproblemer som ligger bak utfordringene ved kontoret. Dette tyder på stor kapasitet og vilje blant de ansatte, til tross for disse strukturproblemene knyttet til å opprettholde et godt arbeidsmiljø ved kontorene.

Samlet sett tyder den foregående drøftelsen på at partnerskapet – forstått som en dynamisk infrastruktur rundt NAV-kontorene, og hvor stat og kommune aktivt utvikler kontoret og løsningene der sammen – i liten grad eksisterer i dag.

4 Forvaltningsenhetene

Selv om forvaltningsreformen (dvs. opprettelsen av forvaltningsenhetene) ikke var et sentralt element i de politiske dokumentene som lå til grunn for reformen, så har det i ettertid vist seg å være et nøkkelelement i den administrative iverksettingen av reformen. Det er umulig å forstå NAV-reformen uten å se den i sammenheng med den store betydningen forvaltningsreformen fikk for lokalt nivå, og for de ansatte som jobbet i de nye spesialiserte enhetene som ble opprettet.

Reformen skulle blant annet, og hvert fall på sikt, bidra til at det ble brukt mindre tid til ytelsesbehandling og mer tid til arbeidsrettet oppfølging. Det å fjerne inntektssikringen fra kontoret ble forstått som en nødvendig forutsetning for at man på lokalkontorene skulle kunne fokusere på den arbeidsrettede oppfølgingen av brukerne.

Resultatet var at det ble flyttet ut trygdefaglig kompetanse fra lokalkontorene, som skulle brukes til spesialisert arbeid knyttet til ytelsesforvaltning, og at man har jobbet lenge med å finne ut hva som er et hensiktsmessig grensesnitt mellom hva lokalkontorene skal gjøre, og hva forvaltningsenhetene skal gjøre. Forvaltningsenhetene var i utgangspunktet fylkesvise. Det siste året har det skjedd en ytterligere spesialisering og sentralisering av forvaltningsenhetene, knyttet til nasjonale eller fylkesovergripende enheter, for eksempel knyttet til dagpengeutbetalinger.

En av de store diskusjonene på kontorene er om denne reformen har innfridd de forventninger man hadde til dem, dvs. frigjort tid til oppfølging, gitt raskere saksbehandling og større rettssikkerhet, eller om den har ført til kompetansetapping, dobbeltarbeid og dårligere service til brukerne. Som det vil fremgå, opplever saksbehandlere og ledere fremdeles store utfordringer knyttet til forvaltningsenhetene. Mye tyder på at forvaltningsenhetene ennå ikke har gitt den avlastning lokalt som ansatte opplever at de var forespeilet.

4.1 Resultatene fra spørreundersøkelsen

Veilederne oppgir følgende resultater for lokalkontorene av opprettelsen av forvaltningsenhetene: 68% oppgir tap av kompetanse, 55% dobbeltarbeid, 55% dårligere service til brukerne. Sammenlignet med tidligere år er det en liten negativ endring i forhold til opplevelsen av tap av kompetanse, dobbeltarbeid og dårligere service til brukerne fra 2008 til 2014.

Funnene er mye dårligere for forvaltningsenhetene enn for pensjonsenhetene. Dette har antakelig både å gjøre med at pensjonsenhetene fungerer bedre enn forvaltningsenhetene, og at grensesnittet mellom lokalkontor og forvaltningsenhetene er mer kritisk enn for pensjonsenhetene fordi de direkte griper inn i vurderinger og beslutninger fattet lokalt. Samtidig er det slik at mange av de tradisjonelle veiledningsoppgavene knyttet til (alders)pensjon er blitt digitalisert og gjort gjenstand for selvbetjening, slik at veien for brukerne ofte går utenom NAV-kontorene.

De med etatsbakgrunn er jevnt over mer negative enn de nyrekruttede når det gjelder tap av kompetanse, dobbeltarbeid og dårligere service til brukerne. Igjen er det slik at store og mellomstore kontorer er betydelig mindre fornøyde enn små kontorer. Det synes derfor å være forhold ved kontoret – nærmere bestemt kontorstørrelsen – som påvirker samhandlingen med forvaltningsenhetene. Men kanskje er det allikevel så enkelt som at små kontorer har færre saker, og dermed sjeldnere kontakt og færre (negative) erfaringer med forvaltningsenhetene.

Når det gjelder frigjort tid i lokalt NAV-kontor, bedre løsninger for brukerne, raskere saksbehandling og økt rettssikkerhet har utviklingen imidlertid vært positiv, riktignok fra et mye lavere nivå. Godt

under 20 % mente at reformen hadde frigjort tid i lokalt NAV-kontor, gitt bedre løsninger for brukerne og raskere saksbehandling i 2010, mens i 2014 har det økt til rundt 30 %.

Det blir derfor interessant å forsøke å finne ut hva disse utfordringene består i, sett fra ansatte på NAV-kontorenes side. Vi vil her ta utgangspunkt i casematerialet, samt ikke minst i hva veilederne selv har fylt ut i spørreundersøkelsen på det avsluttende spørsmålet «Er det noe mer du vil si om dine erfaringer med NAV-reformen eller NAV-kontoret?».

4.2 Hva handler diskusjonen om forvaltningsenhetene om?

Vi kan skille mellom to ulike diskusjoner på kontorene. Den ene handler om spørsmål av diskusjoner av grunnleggende art og handler om forholdet mellom hvilken myndighet som skal ligge lokalt, og hvilken myndighet som skal ligge i forvaltningsenhetene, om forholdet mellom saksbehandling og vedtak og om forholdet mellom skjønn og regler. Disse diskusjonene knyttes gjerne til overveielser om rasjonalet bak forvaltningsenhetene overhodet. Det er ofte vanskelig å avgjøre om skepsisen til forvaltningsenhetene er av prinsipiell art, eller hvor mye den er preget av de konkrete erfaringene lokalkontoret har med samhandlingen med forvaltningsenhetene. Den andre diskusjonen handler derfor de erfaringene kontorene har med forvaltningsenhetene.

4.2.1 Prinsipielle spørsmål

For det første er det kommentarer som omhandler hva slags oppgaver forvaltningsenhetene skal ha, dvs. om de burde være rene økonomienheter à la de gamle forvaltningsenhetene i Aetat, og følgelig uten egen beslutningsmyndighet, eller om de også burde ha slik myndighet. Det hevdes at opprettelsen av forvaltningsenhetene og spesialiseringen der også innebærer at bruker må sende samme dokumentasjon til flere instanser, for eksempel «hvis en bruker søker for eksempel om bidrag, kontantstøtte og utvidet barnetrygd». Dette er ikke i overensstemmelse med «en-dørs politikken».

I forhold til å ha slik myndighet synes de ansatte opptatt av hvilke saker som skulle kunne overprøves av forvaltningsenhetene, og hvilke som ikke burde overprøves. Denne diskusjonen handler om hvor vedtaket om for eksempel vedtaket om uførepensjon bør fattes. Den handler også om hvor «enkle saker» blant annet knyttet til stopp av sykepengen burde foretas, om hvor streng lovanvendelse forvaltningsenhetene har lagt seg på knyttet til uførepensjon.⁴ Det er også en diskusjon som omhandler de såkalte gråsonesakene, dvs. saker hvor lovverket tillater bruk av skjønn, men hvor forvaltningen ikke anerkjenner det skjønnet som er utvist.

Grunnleggende sett pekes det på utfordringene knyttet til å skille mellom saksbehandling og vedtak, mellom den som skriver innstillingene og kjenner brukeren, og den som sitter på avstand og godkjenner/avslår innstillingene eller sender dem i retur. I en slik sammenheng står opplevelsen av å bli «overstyrt» og «overprøvd» sentralt. Opplevelsen kan være forankret i at man er uenig i vedtaket så å si uavhengig om det er riktig eller ikke, men oftere synes det å handle om at man lokalt ikke tror avgjørelsen forvaltningen har fattet er riktig, og at det skyldes at forvaltningen «ikke kjenner brukeren». Uansett oppleves det som krevende å skulle forklare et avslag til en bruker, som man selv ikke har vært med på å fatte, kjenner begrunnelsen for (dvs. at vedtaket viser til en paragraf, og dermed ikke sier noe om de vurderingene forvaltningsenheten har gjort), eller som man selv er uenig i eller opplever som urimelig.

⁴ For eksempel oppgir flere at enkelte forvaltningsenheter virker «kun å ha fokus på å få til flest mulig avslag», eller praksisen knyttet til arbeidsevnevurderinger hvor den blir returnert når den inneholder noe søker skriver eller mener. Dette blir avvist med at dette bare er brukers meninger og ikke dokumentert.

En rekke av disse spørsmålene må sies å være av sentral faglig betydning, og det fremstår som viktig at de foregår på løpende basis.

4.2.2 Erfaringer med forvaltningsenhetene

Det synes å være enighet om at utviklingen knyttet til forvaltningsenhetene går i riktig retning. Samtidig er det liten tvil om at det fremdeles synes å gjenstå mye knyttet til det konkrete samarbeidet mellom lokalkontorene og forvaltningsenhetene, sett fra lokalkontorenes side.

For det første fremkommer det veilederne kaller «dobbeltarbeid». Dette handler om at NAV lokalt forbereder vedtak og innstiller, som skal vurderes på nytt av en beslutter på forvaltningen. På nytt og på nytt understreker de at denne arbeidsformen innebærer et ytelsesfokus, at det er en tidstyv, og at arbeidet går ut over oppfølgingsarbeidet. Det handler også om at saker hele tiden sendes tilbake fra forvaltningen ved mangler. Det kan for eksempel dreie seg om «manglende avkryssing på kravskjema», men det kan også knyttes til mangler for å fatte riktige vedtak knyttet til beregning og utbetaling.

De ansatte kan derfor oppleve at de sitter igjen «med svarteper i forhold til å gjøre beslutninger som strider mot brukerens forventninger» og at systemet skader eller setter NAVs omdømme i forlegenhet. Enkelte hevder til og med at «vi er to etater nå; NAV-lokal og NAV forvaltning».

I dobbeltarbeidet synes det også å inngå at NAV-kontorer ofte må veilede brukere i teknisk komplisert lov- og regelverk, uten å oppleve at de har den nødvendige kompetansen. Ikke minst er de opptatt av at kompetanse på NAV.no nivå ikke er nok for å besvare spørsmålene som kommer: «Det nytter ikke med generalistkompetanse når en skal gi individuell bistand og gi rett informasjon i forhold til regelverk i en spesifikk sak», hevder en veileder. Med andre ord har det skjedd det som omtales som en «kompetanselekkasje» ved at de «at de gamle som kunne besvart disse spørsmålene ikke lenger er der. Da har vi store problemer med å forklare hvorfor vedtak blir slik eller slik». Videre handler det om arbeidet lokalkontoret har med å besvare spørsmål fra brukerne knyttet hvordan det går med saken deres, eller til å forklare vedtak fattet av forvaltningen, og som de ofte ikke fullt ut forstår selv eller er uenig i. En veileder sier følgende:

Vedtakene er ikke forståelige, for der henvises det bare til paragrafer, og vi sitter ikke på vurderingen som er lagt til grunn. Det er mulig det ligger et notat noen plass, men det ligger ikke i Arena... Da blir det vanskelig forsvare, skjønne og vurdere avgjørelsen.

En avdelingsleder sier noe lignende:

Det er vanskelig å veilede folk når du ikke kjenner hva som er tanken til de som har fattet vedtaket. Du må forsvare vedtak du kanskje ikke er enig i og ikke helt kjenner grunnlaget for. Vi blir advokater for brukeren istedenfor veileder. Men dette er bra for produksjon.

Antallet henvendelser øker når forvaltningen har lang saksbehandlingstid, eller bruker lang tid på å få satt i gang (eller stanset⁵) ytelser. Ikke minst er det store utfordringer knyttet til å forklare regelverk og vedtak til innvandrere/EØS borgere med mangelfulle norskkunnskaper. Det reises spørsmål om kontoret ivaretar sitt veiledningsansvar for denne gruppa.

En utfordring i denne forbindelse er at brukerne ikke kan ringe direkte til forvaltningsenhetene. I brevene fra forvaltningen til brukerne står det «henvend deg til ditt lokale NAV-kontor». I stedet må kontakten gå via veilederne, blant annet gjennom den såkalte kompetansetelefonen. Det beskrives

⁵ Stans av ytelser er ikke minst viktig der vilkårene for ytelsen er brutt.

imidlertid som vanskelig å nå frem på telefon til forvaltningen, ofte kjenner de ikke saken eller gir ulike svar hver gang man ringer. Ideen er god, med det er vanskelig å nå frem.

Det er også vanskelig å finne ut hvor en sak befinner seg i systemet via nett. Det skyldes både tilgangsproblemer pga. personvernet, men også at datasystemene ikke har den funksjonaliteten som gjør dette mulig. Dette gjør at veilederne beskriver seg selv som «mellomledd», «formidler», «advokat» eller «sekretær» mellom brukerne og forvaltningen.

En veileder karakteriserer dette systemet som «et overgrep mot enkeltpersoner». En annen knytter forekomsten av aggresjon i NAV-kontoret til hendelser knyttet til det dårlige samarbeidet mellom lokalkontorene og forvaltningen.

I den seinere tid har forvaltningsenhetene gjennomført en ytterligere sentralisering og spesialisering. Flere er opptatt av at dette skaper ytterligere avstand mellom lokalkontorene og forvaltningen. En avdelingsleder sier:

Forvaltningsenhetene er veldig fjerne. Før var det forvaltning XY, men etter spesialiseringen så blir de enda fjernere. I utgangspunktet er det ingen kontakt. Det er mange avgjørelser som blir fattet uten at vi vet det, vi blir først orientert om vedtaket av brukeren. Brukeren kommer til oss og ber om forklaring på avslag på uføretrygd, da må vi lete frem og sjekke at vedtaket er et faktum. Vi får ikke beskjed, men må allikevel svare for det. Vi forsøker å ha samarbeidsmøter, men vi har ikke tid til det.

I følge samme avdelingsleder er det utfordring å få til møter med forvaltningsenhetene, og at de ofte må løfte en sak til direktørnivå for å få til et møte. Men «direktørene er ikke interessert i veiledning og oppfølging. De tenker kun forvaltning. De har saksbehandlere, «et helt annet fagområde egentlig».

Utfordringene knyttet til forvaltningsenheten knyttes ikke til uvilje mot samarbeid, men store saksmengder: «de skal oppfylle måltall og saksbehandlingslister. Resultatene er derfor lang saksbehandlingstid og dobbeltarbeid, som nevnt innledningsvis. En ansatt formulerte det som følger:

I forvaltningsenheten behandler man saker – man avslår hvis det ikke er nok dokumentasjon. Den kan være på vei fra Nav-kontoret, men søknaden blir avslått hvis den ikke er inne. Det gjelder for eksempel varig uførepensjon. Hvis enn har hatt langvarig sykdom, og vi ikke har fått hentet inn innstilling fra rådgivende lege. De ønsker å ta sakene innen to uker, men det rekker de sjelden. De har mye raskere tid på saksbehandling, enn på klaging. Derfor anbefaler vi brukeren å søke på nytt igjen – det går mye raskere. Så det der med å skille ut forvaltningsenhetene, det har noen store utfordringer.

4.3 Kort drøftelse

Mot denne bakgrunnen er det lettere å forstå resultatene fra casebeskrivelsene og fra spørreskjemaene knyttet til de manglende gevinstene ved opprettelsen av forvaltningsenhetene.

På den ene siden har man diskusjonen knyttet til ulik lov- og regel anvendelse, og til forholdet mellom å ha kunnskap om brukeren versus å ha kunnskap om regelverket, og om det eksisterer en motsetning mellom disse, samt diskusjonen om grensesnittet mellom forvaltning og lokalkontorene for de enkelte ytelser. Dette er langt på vei faglige spørsmål.

På den andre siden har man de ulike rammene disse spørsmålene skal diskuteres innenfor: A) Veilederne skal veilede om til dels komplisert regelverk som krever kompetanse utover nav.no nivå, som ifølge «Veileder for NAV-kontoret» er den trygdekompetansen et NAV-kontor samlet skal beherske.

B) Det mangler et IKT system som kunne hjelpe veilederne til å finne ut hvor en sak ligger i systemet. Brukerne kan ikke selv ta kontakt med de som fatter vedtakene, men må gå via veilederne som mellommenn. C) Det kan være vanskelig å nå frem via kompetansekøene; man kommer frem til personer som selv ikke kjenner saken, og ofte mangler veilederne tilstrekkelig kompetanse for å kunne informere om begrunnelsene for vedtakene. Særlig blir dette vanskelig ved språkproblemer. I tillegg kommer at forvaltningsenhetene ofte bruker lang tid på saksbehandlingen.

Resultatet er at det reises spørsmål om kvaliteten på de beslutningene som fattes av forvaltningen. Resultatet er også en opplevelse av å gi dårlig service og at veilederne må gjøre masse «dobbeltarbeid» knyttet til inntektssikring og som stjeler tid, og gir dårlige muligheter til å følge opp brukerne. Det er for øvrig interessant at opplevelsen av pensjonsenhetene er betydelig mer positiv enn av forvaltningsenhetene.

I denne sammenheng er det igjen en utfordring at det tilsynelatende ikke eksisterer noen fora hvor lokalkontorets erfaringer med forvaltningen kan diskuteres (og visa versa), og hvor det kan skje gjensidig erfaringsutveksling og læring. Det synes heller ikke å finne fora for faglig diskusjon av disse spørsmålene. Muligheten for en slik utveksling med forvaltningen blir antakelig også mindre når forvaltningsenhetene mister sin regionale tilknytning, og man behandler saker fortløpende, mer enn å ha ansvar for et sett av datoer eller personer.

Som på andre områder av NAV-reformen synes det å være mangelfullt utviklede feedback-systemer mellom lokale og sentrale nivå. Diskusjonene mellom lokalkontorene og forvaltningsenhetene synes i liten grad å være satt i system, og inngår som en del av NAV-systemet som lærende organisasjon. Diskusjonen foregår lokalt, men synes i liten grad å føres mellom dem det gjelder, dvs. knyttet til konkrete saker. Det betyr at det mangler muligheter for å lære med basis i lokale forhold. Dette kan skape en opplevelse av maktesløshet på lokalt nivå. Videre utvikling synes avhengig av at forvaltningsenhetene eller nasjonale aktører fanger opp kritiske erfaringer og omsetter dette til ny politikk.

Utfordringene knyttet til forvaltningen synes fremdeles store, selv om utviklingen går noe bedre.

5 IKT - den teknologiske infrastrukturen for NAV-kontorene

IKT (Informasjons- og kommunikasjonsteknologi) gjennomsyrrer NAV-kontorenes virksomhet og de NAV-ansattes arbeidshverdag. Det utgjør dermed en viktig infrastruktur for NAV-kontorene som legger sentrale føringer på hvordan arbeidet utføres.

IKT er viktig i forhold til kontakten med brukerne, for eksempel knyttet til avtaler eller til automatisk genererte påminnelser om stoppunkter i forhold til ulike ytelser. IKT er også viktig for brukerne som oppfordres av kontaktsentra og veiledere til å orientere seg på NAV.no og til å ta i bruk selvbetjeningsløsninger. Videre er IKT viktig for kontakten med eksterne aktører, enten det er knyttet til kontaktsentre, forvaltning, fylke eller tiltaksleverandører – kommunikasjonen foregår i stor grad nettbasert.

Men ikke minst er IKT viktig for veilederne: Store deler av den formelle kommunikasjonen på kontorene foregår via IKT. Oppgavene tildeles der, for eksempel de ulike oppgavene knyttet til sykefraværsoppfølging eller forespørsler fra brukerne om kontakt; søknader og krav fremmes der; fagsystemene ligger der, ikke minst behovs- og arbeidsevnevurderingene; alle standarder, programmer og veiledere ligger der; opplæringen foregår der (e-læring); og ikke minst telles og måles de ansattes produksjon, produktivitet og tidsbruk her. De elektroniske systemene kan også kvalitetssikre saksforberedelsene ved å sørge for at veiledere vurderer de nødvendige momenter i forhold til en sak ved at de ikke kan komme videre i systemet uten å fylle ut de nødvendige feltene.

Samtidig representerer ikke IKT noe enhetlig system for veilederne. Det finnes flere statlige IKT-baserte fagsystemer. Et av del eldste og viktigste er det DOS-baserte INFO-trygd som er et saksbehandlingssystem til bruk i vedtak og utbetalinger for mange av de gamle trygdesaksområdene. Et annet viktig system er Arena, som er det gamle Aetats systemet, og som er et oppfølgingsverktøy som benyttes til å behandle saker, til utbetaling og oppfølging av brukerne, blant annet i forbindelse med søknad om AAP, gjennomføring av arbeidsevnevurderinger eller kvalifiseringsprogrammet.

I tillegg har man systemer som forsøker å skape en felles arbeidsflate på tvers av fagsystemene. Det viktigste er GOSYS, som tar for seg oppgaver på tvers knyttet til aktiviteter, oppgavebehandling, fordeling av oppgaver, skanning og journalføring av dokumenter mv. Andre systemer er BISYS og PESYS som er fagsystemer for henholdsvis bidragssaker og pensjonssaker. I tillegg har du Personkortet, som henter ut nøkkelinformasjon om enkeltindivider fra de ulike statlige fagsystemene (også fra for eksempel skatt) og fra kommunens sosialsystemer.

Utover disse statlige systemene har kommunene sine egne systemer. Disse er gjerne forskjellige fra kommune til kommune. Systemene har ulike brukergrensesnitt, og adgangsbestemmelser, og passord som endres på ulike tidspunkt.

På mange måter kan man hevde at NAV-reformen forutsetter fungerende fagsystemer for utveksling av informasjon og for god oppgaveflyt. Det gjelder så vel internt på kontorene, som mellom kontorene og forvaltnings- og pensjonsenhetene. Betydningen av IKT utgjør derfor en sentral problemstilling for de fleste ansatte. Fagsystemene kan skape irritasjon og frustrasjon når de oppleves som tungvinte eller at de ikke støtter opp under den jobben veilederne skal gjøre.

Som vi skal se, reiser de ansatte spørsmål ved om denne forutsetningen om velfungerende fagsystemer er oppfylt.

5.1 Resultatene fra spørreundersøkelsen

Vi har ikke spurt om IKT i spørreundersøkelsen, utover om det er behov for kompetanseoppbygging på området. Bare 7,7 % oppgir at de har størst behov for kompetanseoppbygging på dette området. Problematikken er heller ikke adressert eksplisitt i intervjuguidene knyttet til casebesøkene. Likevel har IKT vært et tema som er kommet opp i alle samtaler, ved at veilederne forteller om de IKT-utfordringer som er knyttet til fagsystemene og til forvaltningen av de aktuelle fagområdene de arbeider med.

5.2 Hva handler diskusjonen om IKT om?

I caseundersøkelsen og i de åpne spørsmålene i spørreskjemaet er det en rekke større og mindre sider som trekkes frem som IKT-utfordringer.⁶

5.2.1 Fagsystemene åpner ikke for multitasking

Den grunnleggende utfordringen beskrives som at arbeidet for NAV-veilederne «i stor grad består av multitasking eller av oppgaver som krever tilgang til store mengder informasjon som sjelden er samlokalisert». Arena beskrives som et lappeteppes av funksjoner og informasjon, og som er «like brukervennlig som en kajakk når det kommer til å betjene flere behov samtidig». Det er blant annet ikke mulig å ha flere vinduer åpne samtidig, eller å mellomlagre informasjon slik at man kan fortsette arbeidet der man slapp det sist.

5.2.2 «Registrering for registreringens skyld»

Et annet forhold som understrekes er «registreringer for registreringens skyld». Det handler om journalføring og dobbeltarbeid, og ikke minst om at veilederne må registrere samme sak flere ganger «for å få telling», som en formulerer det. Som vi skal se senere kan de ansatte på kontorene ofte være i tvil om hensiktsmessighetene av å telle antallet aktiviteter som utføres. I denne sammenheng er imidlertid utfordringen at systemet er tungvint.

I stedet for å opprette egne prosesser i Arena for alt mulig, kunne det vært en hovedprosess med alternative sideprosesser for å få registret aktiviteter

Videre hevdes det at:

Bruk av tilretteleggingsgarantien burde vært knyttet rett på registrering av tiltak, men må registreres separat. Notat på arbeidsgiver kunne vært knyttet til registrering av arbeidsgiverkontakt, men må registreres separat. Tilsvarende med egenvurdering, som burde vært registrert i prosessen med arbeidsevnevurdering.

En annen utfordring er det merarbeidet som tellingene innebærer:

NAVs dataverktøyet utløser et skred av datatekniske oppgaver som må løses enkeltvis for hver oppgave og/eller tiltak en iverksetter i samråd med bruker/arbeidsgiver/tiltaksarrangør. Men så lenge oppgavene MÅ kjøres igjennom for å dokumentere og registrere tellinger i henhold til måloppnåelser krever dette i dag betydelig tidsbruk og derav personalressurser.

5.2.3 Ulike datasystemer mellom stat og kommune

Et annet forhold som understrekes er de ulike IKT-systemene mellom kommune og stat. De kommunale systemene er ofte DOS-baserte, har i liten grad bygget ut selvbetjeningsløsninger, samtidig som det mangler gode IKT-løsninger for mange kommunale oppgaver, for eksempel gjeldsrådgivning.

⁶ Utfordringene knyttet til å behandle behovs- og arbeidsevnevurderingene i Arena diskuterer vi i kapittel 7.

Disse forskjellene intervenserer ved mange forhold på NAV-kontorene. For det første gjør de betingelsene for intern samhandling vanskeligere. Informasjonen flyter ikke lett frem og tilbake mellom fagsystemene. For det andre innebærer de at saksbehandlingen blir unødig tidkrevende, og til dels at det må gjøres dobbeltarbeid i form av doble registreringer blant annet knyttet til KVP (som vi skal komme tilbake til senere).

I denne forbindelse kan det også være en utfordring at mange av sakspapirene til kommunale brukere ikke er tilgjengelige elektronisk. Hvis man for eksempel skal skrive en arbeidsevnevurdering om en tidligere kommunal bruker, kan man ikke bare regne med å bruke GOSYS, Arena og «fysisk saksmappe». I tillegg må man sammenfatte materialet om brukerne fra sosialtjenesten. Dette ville vært enklere hvis informasjonen var elektronisk tilgjengelig, og hvis det var et og ikke flere systemer, hevdes det.

5.2.4 De statlige systemene dominerer

Det er et gjennomgripende tema på kontorene at de statlige systemene dominerer. Dette kommer til uttrykk igjennom en forventning om at samtlige ansatte behersker de statlige fagsystemene. Det finnes ikke en tilsvarende forventning knyttet til de kommunale systemene. Gjennomgående synes erfaringen å være at de kommunalt ansatte tar i bruk de statlige systemene, mens det omvendte ikke er tilfelle. Videre skal alle avtaler og møteinnkallinger skje via statens fagsystemer. En mer grunnleggende problematikk er at enkelte kommuner/fylker, for eksempel Oslo, nå utvikler nye og egne IKT-løsninger, og at staten oppleves å ikke ville samarbeide om utviklingen av dette. Dette tolkes som et uttrykk for statlig dominans.

5.2.5 Systemene er tungvinte

En gjennomgående kritikk er at systemene er tungvinte å jobbe i. Ikke minst er det mye frustrasjon knyttet til skanningrutinene. Et kontorleder hevdet de brukte bortimot et halvt årsverk på denne jobben. Det finnes ikke merkantilt personale som gjør jobben. Derfor må veilederne gjøre den.

En leder hevdet at det er vanskelig å motivere de ansatte til å gjøre denne jobben – i tillegg til at det tar tid fra oppfølgingsoppgavene.

Per i dag må veilederne kopiere utgående brev for skanning, slik at de blir elektronisk arkivert og lagt inn i GOSYS. Dette krever at hvert brev får en egen førsteside som sendes over til skanningsenheten. For eksempel hevdet en veileder at «Jeg må trykke minst 19 ganger for å få skrevet ut en førsteside i GOSYS hvis jeg velger lokal print.» Dette burde ifølge mange veiledere skje automatisk.

En veileder beskriver følgende prosedyre for en sykmeldt bruker uten arbeidsgiver som har fått arbeidspraksis.

1. Lage 14 a vedtak i 2 eksemplarer
2. Lage framside i Gosys til 14a vedtaket
3. Lage aktivitetsplan som bruker skal godkjenne og underskrive
4. Lage framside i Gosys til aktivitetsplanen
5. Lage framside i Gosys til registreringsskjema for tiltaksarrangør
6. Lage framside i GOSYS til opplæringsplanen
7. Registrere arbeidspraksis i Arena og sende vedtak til bruker om arbeidsretta tiltak (2 ex)
8. Lage framside i GOSYS om arbeidsretta tiltak
9. Lage tilretteleggingsgaranti i i tre eksemplarer
10. Lage framside i Gosys for tilretteleggingsgarantien.
11. Journalføre dokumentene når de kommer som oppgave i Gosys (6 dokumenter)
12. Registrere arbeidsgiverkontakt i Arena. I tillegg får bruker med seg 14a vedtak, aktivitetsplan, tilretteleggingsgaranti som bruker må gå til arbeidsgiver å få underskrift på og sende/levere tilbake til NAV, samt vedtak om arbeidsrettede tiltak. Endres aktivitetsplanen må alt gjøres på nytt.

For denne veilederen er ønsket forenkling. I stedet for tre skjema for arbeidspraksis, burde det være ett, dvs. at opplæringsplanen og tilretteleggingsgarantien burde være integrert i arbeidspraksis-skjemaet. I tillegg, hevder veilederen, må my av denne jobben gjøres i to systemer:

For eksempel når vi foretar et 14a-vedtak i Arena må vi også skrive ut det, lage framside og sende dette inn i GOSYS og journalføre dette i GOSYS når det er blitt skanna.

5.2.6 Oppfølging i fagsystemene blir viktigere enn relasjonell oppfølging

Flere er også opptatt av en type målforskyvning som skjer gjennom arbeidet med fagsystemene. Det handler om at «helheten på [den arbeidsrettede] jobbingen med bruker» blir borte i en hverdag med å «sikre utbetalinger og klikking i fagsystemene». Det handler om at fagsystemene deler opp kompliserte oppgaver i sine enkelte bestanddeler, og at de dermed kan ta oppmerksomheten fra hvordan disse bestanddelene henger sammen i brukernes liv.

Som vi har vært inne på handler det også om tungvinte systemer, som for eksempel «17 klikk for å lage en forside når vi kopierer en innkalling til samtale, eller produksjon av fem papirer knyttet til arbeidsgiver og bruker hvor halvparten skal kopieres med forside til GOSYS». Dette beskrives som en «tidstyv».

Det hevdes videre at «datateknisk kompetanse har fått høyere prioritet enn veiledningskompetanse i møtet med brukerne». «Det blir for mye [fokus på] digitaliseringstjenester, og for lite menneskelig toveis-kommunikasjon». Det å lykkes i jobben er ofte det samme som å lykkes i fagsystemene – det er her produksjonen måles, og det er her det fremgår om du er à jour med oppgavene dine:

Resultater i henhold til NAVs visjon og mål skapes ikke av at NAV veilederne er resere på å løse datatekniske oppgaver og i forhold til arbeidsflyt internt i etaten, men skapes først og fremst gjennom prosess-samtaler der brukerne kommer videre i forhold til egen prosess. Dette krever primært god veiledningskompetanse og markedskunnskap, dernest et effektivt dataverktøy som bidrar til at veilederne på kort tid kan dokumentere sitt arbeide og dernest synliggjøre forhåpentlig ønskede resultater i bl.a. målekort.

5.2.7 Intranettet er vanskelig å orientere seg i

NAVs intranett er av stor betydning for de ansatte, ikke minst fordi det er her all informasjon som veilederne trenger, all plattformer, veiledere og standarder ligger, og fordi det er her e-opplæringsmodulene også er plassert. Det kan imidlertid være en utfordring å finne frem på nettet – for eksempel kaller mange veiledere intranettet for «HAVet», en sarkastisk vri på det vanligere kallenavnet «NAVet». I tillegg er det en utfordring med vedlikehold av nettet. Det er for eksempel ikke alltid lett å avgjøre gyldighetsstatusen av dokumenter som kommer frem gjennom søk.

Andre forhold er bruken av Arena som krever gode rutiner. Brukeroppfølgingen skjer her. En hovedoppgave for veilederne og for lederne er følgelig å ha «kontroll på og rydde (arbeids)benken» sin. Har man ikke denne kontrollen «bryter systemet sammen» ved at brukerne ikke får den oppfølgingen de har krav på. Fremdeles er det flere veiledere som sliter med dette, og hvor oppgavene hopper seg opp, og hvor de føler de mister kontroll og oversikt, noe som i første omgang går utover brukerne, i neste omgang kollegaer som må avhjelpe situasjonen.

Det beskrives også utfordringer knyttet til at systemene er ustabile og har mye nedetider, og at de endres hele tiden:

Stadige nye prosessordninger og nye grensesnittrutiner forsinker effektiv saksbehandling og i for mange tilfeller er det endringer som kompliserer fremfor å forenkle våre oppgaver.

5.3 Kort drøftelse

Det er slik sett store utfordringer knyttet til IKT. Retorisk hevdes det «det største problemet for NAV i dag er ikke primært mangel å personellressurser, men tungvinte dataløsninger. Dette er kanskje det største ressursluket NAV står overfor i dag». Utfordringene er av en svært mangslungen karakter.

Utfordringene synes i liten grad å handle om kompetanse. Svært få etterlyser behov for mer IKT-opplæring i spørreundersøkelsen. Utfordringene synes heller ikke å handle om motstand mot å ta i bruk nye IT-systemer, som preget kontorene i oppstartsfasen. Slik motstand finnes fremdeles, men den synes knyttet til enkeltpersoner og ikke til grupper av ansatte. I stedet synes kritikken å handle om at systemene mangler funksjonalitet og at de er til dels svært tungvinte å bruke. Det handler ikke minst om at det må gjøres mange registreringer for å tilfredsstille dokumentasjons- og målingsbehov.

Stat/kommune-biten er her også sentral, både ved at kommunene har mange og ulike systemer, at de kan ha mangelfulle IKT-systemer, og ved at de statlige og kommunale systemene ikke snakker godt sammen. Dette skaper dobbeltarbeid og utgjør arbeidsbelastninger der stat og kommune arbeider tett sammen, som KVP. I tillegg blir IKT også en anstøtsstein mellom stat og kommune, ved at «alle» forventes å kunne de statlige systemene, mens den tilsvarende forventningen ikke gjelder for de kommunale. Dette kan oppleves som en del av nedvurderingen av de kommunale oppgavene, og at kommunalt ansatte etterhvert kan løse «statlige» oppgaver, mens det motsatte ikke er tilfelle for de statlige ansatte.

Flere rapporterer om en form for målforskyvning hvor det å skape datateknisk oppgaveflyt og oppfylle registrerings og dokumentasjonskrav blir hovedoppgaven, mens veiledningsoppgaven blir en underordnet oppgave. I stedet burde det vært motsatt.

Flere setter sin lit til nye, mer integrerte og enklere datasystemer og med større grad av funksjonalitet. Ikke minst synes myndighetene å forutsette dette. Mange av de moderniseringsgrep som gjøres er knyttet til konkrete arbeidsprosesser og verktøy (f.eks. arbeidsevnevurderinger), målretting av de ansattes oppmerksomhet, oppgaveflyt og kommunikasjon mellom avdelinger/team (særlig på de store kontorene) og forvaltningen. Disse grepene er ment å skulle føre til mer effektive arbeidsprosesser, noe som igjen skal frigjøre tid til oppfølging. Alle grepene har til felles at de forutsetter et godt IKT system. Dette finnes ennå ikke, og det er lite som tyder på at det komme med det første. Det betyr antakeligvis at dagens situasjon vil pågå i mange år fremover, og at god ledelse lenge ennå vil handle om å ikke stille krav til de ansatte som forutsetter at et slikt system eksisterer, når det faktisk ikke gjør det.

6 Avdelings- og teamorganisering – nye grensesnitt

Begrepet om generalisten ble i startfasen brukt som et begrep som på den ene siden rommet visjonen om NAV – at det beste for brukerne vil være å få ytelser og tjenester som tidligere tilhørte ulike etater og sektorer til å henge sammen på en meningsfull måte, og dermed gi bedre, mer effektive og arbeidsrettede tjenester – men som også rommet en slags organisatorisk forestilling om hvordan kontorene skulle se ut i sin radikale form. Denne formen inkluderte tverrfaglige team hvor brukerne var datofordelt, og hvor veilederne hadde ansvar for alle typer brukere innenfor sine datoer, men skulle trekke på andres kompetanse i arbeidet med dem. Diskusjonen om generalisten ga imidlertid ikke i seg selv et uttømmende svar på de organisatoriske utfordringer NAV-kontorene står overfor.

Slike utfordringer handler om fordeling av mengde og type arbeidsoppgaver mellom ansatte og om graden av oppgaveintegrasjon mellom statlig og kommunalt ansatte. De handler om hvordan de organiserer mottak og oppfølging og relasjonen mellom dem. Og de handler om i hvilken grad statlig og kommunalt ansatte jobber sammen i team, og/eller på hverandres arbeidsområder. De handler videre om de ansattes arbeidsmiljø, ikke minst om turnover og sykefravær. De handler om de ansattes kompetanse og opplæring, og de handler om medvirkning på arbeidsplassen. Den viktigste ressursen en lokal NAV-leder vil ha er de de ansatte, dvs. mobiliseringen av motivasjon og kompetanse hos de ansatte. Ikke minst vil rekruttering av nye medarbeidere stå sentralt i lage den nye organisasjonen. Dette skal vi se nærmere på i det følgende.

Som tidligere vil vi starte presentasjonen med en gjennomgang av spørreundersøkelsen. Vi vil deretter presentere noen resonnementer knyttet til generalistmodellen, fordi de fremdeles står så sentralt ute på mange av kontorene, og da gjerne som noe negativt. Vi vil deretter presentere den lokale organiseringen av kontorene, og med særlig fokus på inndelingen av brukere etter innsatsbehov, og på behov og arbeidsevnevurderingene som premiss for god saks- og oppgaveflyt i det nye NAV-kontoret. Gjennomgangen av arbeidsevnevurderingene gjøres i eget delkapittel.

6.1 Resultatene fra spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen har en rekke spørsmål som kan fungere som indikatorer på hvorvidt kontorene jobber mer eller mindre helhetlig eller spesialisert i dag enn i de første fasen av reformen. De kan slik sett avkrefte eller bekrefte utbredelsen av en generalistmodell. Indikasjoner kan blant annet være spørsmålene om slags kompetansespekter veilederne skal dekke, bruk av kontaktpersonordningen, bredden i det kommunale tjenestespekteret, forekomsten av teamarbeid, og oppgaveintegrasjon.

Med tanke på de spesialiseringskrav som ligger i omgivelsene knyttet til blant annet ulike og kompliserte lov- og regelverk, utfordringene med stat-kommune samarbeidet, forvaltningsreformen og målstyringssystemet, utfordringer knyttet til sykefravær og turnover, manglende bemanning og den kritikk «generalistmodellen» hadde blitt utsatt for, ville en rimelig forventning være at det hadde skjedd en sterk grad av spesialisering på kontorene. En slik spesialisering ville svare på omgivelsenes krav, gjøre arbeidsoppgavene enklere og mer oversiktlige, tydeliggjøre hva man har ansvar for (og hva man ikke har ansvar for) og redusere krav til ny læring og omstilling.

Spørreundersøkelsen bekrefter ikke uten videre dette bildet.

Bredden i det kommunale tjenestespekteret, i hvilke kommunale tjenester som inngår i kontoret, synes i hovedsak å opprettholdes. Fremdeles finnes det en utstrakt bruk av kontaktpersonordningen: Nesten samtlige kontorer opererer med faste kontaktpersoner for brukere med bistandsbehov over lengre tid, og i overkant av 40% opererer også med fast kontaktperson for personer med kortvarige

behov. At 37 % av lederne fremdeles mener at de ansatte skal dekke hele tjenestespekteret, tyder på at modellen fremdeles har en utbredelse, særlig på små- og mellomstore kontor, hvor mulighetene til spesialisering er mindre.

Teamarbeid – hvor statlig og kommunalt ansatte jobber sammen – synes å bli en stadig mer utbredt arbeidsform. På små og mellomstore kontorer jobber nærmest alle i slike team. På de store kontorene over 2 av 3. Det å jobbe i samme team trenger ikke å bety at man jobber på hverandres oppgaveområder (oppgaveintegrasjon) eller utvikler en ny faglighet på tvers av tidligere faggrensere. Teamarbeid kan også innebære at man jobber flerfaglig, dvs. sekvensielt og parallelt innenfor teamet.

Utviklingen synes imidlertid å tyde på at man jobber mer på tvers av tradisjonelle statlige og kommunale områder enn tidligere, og mye mer utbredt på små og mellomstore kontor enn på store kontor. I snitt er det imidlertid flere kommunalt ansatte (67%) som jobber på statlige områder enn statlige som jobber på kommunale områder (44%). På de små kontorene er tallene henholdsvis 83% og 65%.

Vi ser imidlertid tendenser til spesialisering fra 2008 og frem til i dag, selv om kontorutvalgene i perioden varierer. Vi ser det i synet på hva slags kompetansespekter veilederne skal dekke. Mens over 60% av lederne oppgir at alle veilederne skal dekke hele tjenestespekteret i 2008, mener 37% dette i dag. Vi ser det også ved en økning i antall brukere som rapporterer at de av og til eller ofte må bytte veiledere ved bytte av ytelse (fra 65% til 85%), og en reduksjon av brukere som aldri eller sjelden må bytte veiledere (fra 35 % til 15%). På de store kontorene oppgir lederne at 50% må skifte veiledere ofte. Hyppige veilederbytte kan være en indikasjon på at veilederne i større grad er spesialisert rundt ytelser enn tidligere, og at kontaktpersonordningen svekkes.

6.1.1 «Generalisten»

Et viktig mål for NAV-reformen var å sikre brukerne helhetlige tjenester (brukerretting), ved å sørge for en organisering og en fordeling av oppgaver og saker som i størst mulig grad kunne sørge for at dette skjedde.

Dette målet ble operasjonalisert på ulike måter. En grunnleggende operasjonalisering var en-dør-en-kontakt-person, og handler om at brukerne bare skulle ha ett kontaktpunkt å forholde seg til i saker som gjaldt inntekt, arbeid og aktivitet, og at bruker som hovedregel skulle ha sin egen kontaktperson som koordinerte innsatsen for den enkelte (à la fastlegeordningen). En slik ordning krevde en veileder som kunne følge brukerne gjennom ulike faser av et rehabiliteringsopplegg. Det var en person – eller et team – som kunne jobbe på tvers av statlige og kommunale oppgaveområder, på tvers av ulike regelverk, og som kunne møte brukere med ulik bakgrunn og relasjon til yrkeslivet. Denne personen (eller teamet) ble omtalt som «generalisten».

En mer radikal form for generalistmodell fant man på de kontorene hvor brukerne (inkludert arbeidsgivere) skulle ha en kontaktperson, og hvor brukerne ble fordelt til veilederne etter dato/bransjeprinsipper.

På dette kontoret har de i dag gradvis moderert generalistambisjonene, slik at de i dag skiller mellom tre ulike nivåer av kompetanse blant de ansatte. De skiller mellom det de kaller «grunnleggende NAV-kompetanse», som alle ansatte på et NAV-kontor bør besitte, og som av andre omtales som «NAV.no-kompetanse». Dette er det som de tidligere omtalte som generalistkompetanse. Videre opererer de med kompetanse som er knyttet til hovedoppgavene til teamene (teamkompetanse), og til slutt med «spesialistkompetanse», dvs. en kompetanse som er knyttet til enkeltpersoner – for eksempel

fagansvarlige – og som resten av kontoret kan trekke på ved behov. Fremdeles er imidlertid dybden og bredden av kompetanse omtvistet på kontoret.

Utfordringene ved å jobbe som generalist knyttes særlig til de mange og kompliserte regelverkene som veilederne skal beherske. Dette handler om opplevelsen av at mange av de brukerne som henvender seg til NAV trenger hjelp som gjør det mulig for dem å forstå hva slags konsekvenser lover og regelverk har for dem selv, m.a.o. for å «forutberegne sin stilling» som det heter juridisk. Disse spørsmålene makter veilederne ofte ikke å besvare. Dette gir manglende mestringsopplevelse. Når dette samtidig er en beskrives som en av «tidstyvene» på kontoret, men samtidig er en viktig oppgave for kontorene fordi forvaltningen ikke gjør denne jobben («hvor skal de få svar på sine spørsmål om ikke på NAV-kontoret?»), så kan denne situasjonen oppleves av mange som svært belastende.

Man kunne tenke seg at utfordringene med å være generalist var like store når det gjaldt utfordringer knyttet til ulike brukergrupper, helsetilstander eller ulike alders- og familiemessige bakgrunner, og som vil kreve spesialiserte kompetanse og kunnskap om de samarbeidspartnere og tiltak som finnes for brukergruppa. Særlig skulle man tro at dette gjaldt brukere med helseproblemer. Dette synes likevel ikke å være tilfelle, selv om flere etterlyser veilednings- og motivasjonskompetanse (for å kunne «snu brukerne i døra»), og at mange anerkjenner at sosialfaglig kompetanse har en kunnskap om tunge brukergrupper, som statlig ansatte ofte ikke har – og ikke burde ha. Det synes derfor å være en antakelse om at generalistproblemstillingene – dvs. behovet for spesialisering – primært er knyttet til regelverk og ikke til brukere, og at det er vanskeligere å være en «regelverksgeneralist» enn å være en «veiledningsgeneralist». Som en veileder uttrykker det, med «få brukere, høy grad av brukermedvirkning, vektlegging av fagkompetanse på veiledning («motiverende intervju») så kan man veilede de fleste», dvs. alle kan være generalist.

Her finnes det imidlertid nyanser. Ikke minst vil mange statlige ansatte understreke behovet for en spesialisering knyttet til ulike brukergrupper: «Statlig bør ikke gjøre sosialt arbeid i dybden. Vi har ikke samme kompetanse som sosionomene til det».

Det kan være flere grunner til at det er oppleves som vanskeligere å være regelverks- enn veiledningsgeneralist. I praksis jobber særlig sosialfaglig personale med de brukergruppene de kjenner fra før. Mange statlig ansatte har imidlertid fått nye brukergrupper gjennom innføringen av AAP. Fokuset på inntektssikring har vært så stort at mange ennå ikke er blitt oppmerksom ulike brukeres oppfølgingsbehov. Videre er helseutfordringer av psykisk og fysisk art mindre anerkjent eller har mindre oppmerksomhet enn utfordringer knyttet til regelverk ved kontorene.

Ikke minst er diskusjonen viktig som en markør for forskjellen mellom store og små- og mellomstore kontorer. For veiledere som jobber på de store kontorene – spesielt for nytt personale og for deler av det sosialfaglige personale – synes diskusjonen å forbindes med et ønske om å distansere seg fra ideen om at «alle skal kunne alt», dvs. at man skal kunne slippe unna behovet for spesialisering. For ansatte på de små- og mindre kontorene er generalisten mer en realitet ut i fra praktiske hensyn enn noe man distanserer seg fra. Man tar utgangspunkt i den kompetansen som finnes ved kontoret, og gjør så godt man kan på tvers av stat/kommune-grenser og gamle etatsgrenser.

Kritiske kommentarer knyttet til kompetanse kommer i ulike versjoner:

På den ene siden understrekes det som en utfordring at spesialistkompetanse er flyttet bort fra kontakt med brukerne. En veileder uttrykker det slik:

Jeg mener at det gir mindre service til brukeren. Det krever enda mer kompetanse på NAV lokal for å gi individuell informasjon i brukerens sak. Det nytter ikke med generalistkompetanse når en skal gi individuell bistand og gi rett informasjon i forhold til regelverk i spesifikk sak.

På den andre siden vektlegges det, særlig fra kommunesiden, at folk med sosialfaglig kompetanse ikke lenger får tid til slik oppfølging, fordi de skal veilede brukere om regelverk. I denne versjonen har man «mistet ekspertkompetanse som en hadde tidligere» fordi man skal «inneha kunnskap på et for stort område». Enkelte tolker utviklingen som en «villet og styrt utvikling» i retning av «de høyest kvalifiserte medarbeiderne ikke gis tilstrekkelig motiverende oppgaver», og ikke minst at høy kompetanse er erstattet av lav kompetanse, dvs. av «generalisten».

Andre er opptatt av at kravene om regelverkskompetanse og annen kompetanse er for omfattende. «Det er ikke mulig å kunne alt» sies det, enda mindre når «regelverk og rutiner stadig endres». «Da resignerer man» fordi det ikke er mulig å drive oppfølging lenger. I stedet bruker denne personen «store deler av sin tid på å forklare for brukere og samarbeidspartnere at de har urealistisk store forventninger til hva NAV (jeg som ansatt) kan, skal gjøre og ha ansvar for å ha oversikt over, dvs. hvordan NAV fungerer».

En annen veileder legger til at «hverdagen er mer uforutsigbar enn tidligere», og at «det kommer stadig nye ting, flere oppgaver og mindre ressurser. Man skal kunne mer enn før». Resultatet er «større grad av usikkerhet på egen jobbstring i dag enn tidligere», hevdes det. Ifølge denne informanten er det lite fokus på at de ansatte skal bli trygge og kunnskapsrike i jobben de er satt til å utføre, og vedkommende retter kritikk mot ledelsen og manglende fokus på lederrekruttering.

Enkelte reiser også grunnleggende spørsmål ved den «generalistideen» som ligger bak NAV-reformen, her forstått som at kontorene og veilederne skal jobbe på tvers av stat/kommunegrensen. En veileder hevder for eksempel at:

Sosialtjenesten har de svakeste brukerne og brukere som har større behov enn det NAV kan klare å tilrettelegge for. Derfor bør kommunene ut av NAV. Kommunene har for stor tillit til at omsorgen og oversikten for disse menneskene blir ivaretatt i det store NAVet.

Kritikken kommer særlig fra de store kontorene. Dette henger antakeligvis sammen med at sjansene for å få en komplisert sak er større på et kontor med et stort befolkningsgrunnlag, enn på et mindre, og opplevelsen av at man mangler kompetanse kan være større i et mer variert og sammensatt arbeidsmiljø. På de store kontorene synes størrelsen i seg selv å gi opphav til spesialisering – kontoret er for stort til at man lett ser avhengigheten av andre eller vet hvem som kan det man selv ikke kan. På mindre kontorer, og til dels i mottakene hvor mulighetene til spesialisering ikke er så store, er også diskusjonen om generalisten færre og mer positive – generalisten er et uttrykk for hvordan man jobber «NAVsk», dvs. samarbeider og deler på oppgaver.

For sosialarbeiderne synes avvisningen av generalisten at kunnskap om statlig regelverk og statlige oppgaver tar fokus fra det faglige oppfølgings- og veiledningsarbeidet; og for nye medarbeidere at regelverkene er for mange og for omfattende. Utfordringene ved å være generalist vil antakelig også fremstå som forskjellig avhengig av om man jobber i en-etatlige eller en-faglige team, eller om man jobber i tverrfaglige eller flerfaglige team, hvor sakene er datofordelt og teamet som helhet besitter den nødvendige kompetansen.

Vi kan med basis i våre data ikke konkludere entydig rundt spesialist-/generalistdiskusjonen. Til det vet vi for lite både om innhold i og hva som kjennetegner betingelsene for å lykkes med grad og omfang

av spesialisering. Tvert imot synes diskusjonene i stor grad på ha vært preget av turbulensen knyttet til oppstarten av diskusjonene, og den til dels uoversiktlige situasjon som fremdeles preger kontorene.

6.2 Grunnmodellen for lokalkontorenes organisering – de fire innsatskategoriene

Vi beskrev innledningsvis direktoratets anbefalinger for organisering av kontor med ulik størrelse. En viktig inndeling på de fleste av kontorene er skillete mellom mottak og oppfølgingsavdelingene. Mens mottaket skal ta «ordinære» brukere, skal oppfølging ta brukere med større bistandsbehov.

Som beskrevet tidligere (se figur 1) er grensesnittet mellom mottak og oppfølging er i hovedsak knyttet til bestemmelse av innsatsbehov. Dette bestemmes etter en behovs- og arbeidsevnevurdering. Behovsvurderingen skal som hovedprinsipp foretas i mottak, arbeidsevnevurderingen i oppfølging. Vurderingen bestemmer hva slags bistand bruker skal få, og hvilken avdeling/team som har ansvar for brukeren.

6.2.1 Innsatsbehov og arbeidsfordeling.

Brukerne kan plasseres i fire innsatskategorier: «Standard innsats» og «situasjonsbestemt innsats» for dem med minst bistandsbehov og «spesielt tilpasset» og «varig tilpasset innsats» for dem med større bistandsbehov. For å bli plassert i kategoriene «spesielt tilpasset» og «varig tilpasset innsats» må bruker blitt gjort gjenstand for en arbeidsevnevurdering hvor nedsatt arbeidsevne er blitt påvist. Disse innsatskategoriene bestemmer hva slags tiltak bruker kan få.

Arbeidsevnevurderingen kan konkludere med at du har nedsatt arbeidsevne, og dermed behov for tilpasset innsats. At man får tilkjent et slikt bistandsbehov, og følgelig har nedsatt arbeidsevne, betyr imidlertid ikke at du har rett inntektssikring via lov om folketrygd. Skal du ha rett til slik inntektssikring må du ha gjennomført en arbeidsevnevurdering og ha nedsatt arbeidsevne, men nedsatt arbeidsevne i folketrygdens forstand er ikke det samme som nedsatt arbeidsevne i tiltaksregelverket. På denne måten skal arbeidsevnevurderingene fylle to formål: Den skal brukes som et dynamisk og mulighetsorientert verktøy i relasjonen mellom bruker og veileder for å få å matche en person til tiltak eller arbeid, men den skal også gjøre at bruker kan vurderes i forhold til rettigheter etter lov om folketrygd. Behovs- og arbeidsevnevurderingene spiller en annen rolle enn i det rent brukerrettede arbeidet brukerne og som forsøket på å etablere et nytt grunnlag for en mer behovsorientert arbeidsrettet oppfølging av brukerne. Dette skyldes at behovs- og arbeidsevnevurderingene fordeler brukerne og dermed arbeidsbelastningene mellom medarbeiderne. De blir derfor på mange måter selve omdreiningspunktet for mange av diskusjonene mellom veilederne og mellom avdelingene.

For det første bestemmer plasseringen i innsatsbehov hvem i organisasjonen som skal gjøre hva, dvs. arbeidsflyten i organisasjonen. Gjennom dette bestemmer den også hva som skal gjøres i mottak og hva som skal gjøres i oppfølgingsavdelingen, og følgelig fordelingen av arbeid mellom mottak og oppfølging og arbeidsbelastningen til veilederne i de to avdelingene. Diskusjonen handler både om hvem som skal gjøre arbeidsevnevurderingene, og hvem som skal følge opp brukerne som får de ulike innsatsene. Vurderingene bestemmer også karakteren av veilederens jobb, ved at oppfølgingen av brukerne antas å variere med innsatsbehov.

Vurderingene ligger videre til grunn for tiltaksplasseringer. For veilederne er tiltaksplasseringer viktig fordi de utgjør en måte å bli «kvitt oppgaver på arbeidsbenken», opprettholde produksjonen og minske egen arbeidsbelastning. Fra veilederens side blir denne problematikken viktig hvis de gruppene de arbeider med har tilgang til flere eller færre tiltak enn de andre innsatsgruppene. Hvis det for eksempel er for få tiltak til gruppa med behov for spesielt tilpasset innsats vil det innebære at veiledere med ansvar for denne gruppa vil oppleve større trykk og arbeidsbelastning enn veiledere som for sin innsatsgruppe har tilgang til flere tiltak.

Vurderingene ligger også til grunn for søknader (krav) om inntektssikring. Da blir kvaliteten på vurderingene viktig, og de vurderingene og anbefalingene som gjøres kan til dels kvalitetssikres eller overprøves av kontrollere og besluttere på fylkesnivå. For veilederne, særlig i oppfølgingsavdelingene, har denne kvalitetssikringen stor betydning. Dels fordi slike tilbakemeldingene er noen av de få direkte kommentarene de får på kvaliteten av det arbeidet de gjør, dels fordi den kan resultere i merarbeid for veilederne ved at saken sendes tilbake, for eksempel fordi den ikke fungerer som god nok som dokumentasjon ved et krav om AAP eller uførepensjon, og endelig ved at vedtak i forvaltningen kan gå i en annen retning enn det veileder selv har anbefalt, noe som kan oppleves som svært utfordrende for veilederne.

Dette gjør at mange av diskusjonen på kontoret handler om vurderinger av innsatsbehov, om det er nok tiltak til brukerne med ulike innsatsbehov, og om kvaliteten på de vurderingene som gjøres. Disse diskusjonene er vanskelig å se løsrevet fra den mer generelle arbeidssituasjonen på kontorene, inkludert forholdet mellom stat og kommune, IKT, og kompetanse som vi har diskutert tidligere. Dette fordi «både kollegialiteten og fokuset på å finne gode løsninger til beste for brukeren forsvinner når arbeidspresset er umenneskelig» som det heter. Det går utover «tverrfaglighet, saksflyt og god informasjonsoverføring ved flytting av brukere mellom avdelinger og ytelses». «Siden alle er så presset i sin arbeidssituasjon», hevdes det, «er ingen på tilbudssiden i forhold til å sikre gode overganger og overføringer». Dette forsterkes når oppgavebelastningene mellom saksbehandlerne oppleves som ulikt og/eller urettferdig fordelt. For eksempel vil veiledere som har enkelte ytelses som KVP ha betydelig færre deltakere å følge opp enn de som arbeider med AAP, men uten at brukernes problemer er noe mindre for denne gruppa. Utfordringene kan bli større hvis diskusjonen om arbeidsbelastninger følger andre spenningslinjer i organisasjonen, for eksempel mellom stat og kommune.

6.2.2 Grensesnittet mellom mottak og oppfølging

De fleste kontorer er delt i to avdelinger – mottak og oppfølging. Publikums-mottaket, som også inneholder selvbetjeningsløsninger, skal kunne ta imot alle henvendelser. De har hovedansvaret for brukere med mindre bistandsbehov. Typiske henvendelser er arbeidssøkere, sosialklienter, brukere som trenger informasjon om ulike skjemaer, og de som ikke har mulighet til å gjøre seg nytte av NAVs selvbetjeningsløsninger. Gjennomgående er det blitt færre henvendelser, hevdes det, men sakene er blitt mer komplekse:

De selvgående [brukerne], som er ganske mange, klarer seg selv. De bruker selvbetjening. De tyngre sakene kommer i mottaket.

Det er variasjon knyttet til om enkeltveiledere skal kunne svare på alle spørsmål, eller om veilederne jobber mer spesialisert. Tendensen til spesialisering i mottaket øker desto større kontor det er. Enkelte steder vil man ofte finne ulike køsystemer for henvendelser som gjelder trygd, sosial eller arbeid. Tendensen til oppgaveintegrasjon på tvers av stat og kommune, og på tvers av etatsgrenser er større på de små og mellomstore kontorene.

Mottaket har ofte åpne kontorlandskapsløsninger. På noen kontorer har veiledere egne cellekontorer eller «bakland» med lydtette kontorer. På grunn av sikkerhetsspørsmål har de fleste av disse kontorene nå to utganger.

Oppfølgingsavdelingene ligger gjerne i en egen etasje, eller etasjer. Det vil ikke være mulig å bevege seg mellom de ulike delene av kontoret uten nøkkelkort. På mindre kontorer vil de to avdelingene ligge i samme etasje, gjerne atskilt av en låsbar dør. I oppfølgingsavdelingene vil man ofte ha cellekontorer, selv om man på enkelte av de større kontorene har åpne kontorløsninger organisert etter

teamstruktur. Her vil det være mulig å gå inn på såkalte stillekontorer ved brukerbesøk eller telefonering.

Oppfølgingsavdelingen har hovedansvaret for brukere med større bistandsbehov. Avdelingen er gjerne teambasert, og er på større kontor typisk team spesialisert etter statlige og kommunale ytelser (AAP, SYFO-team, sosial, flyktning). Ungdomsteam, som vi skal komme tilbake senere, synes å være det eneste teamet som i genuin forstand er tverrfaglig. Også her er det variasjon i hvor spesialisert veilederne jobber, dvs. i hvor stor grad de jobber på flere oppgaveområder, og i hvor stor grad de «statlige» teamene består av ansatte både fra stat og kommune, mens de kommunale temaene i hovedsak består av kommunalt ansatte. Innenfor de tverrfaglige teamene synes hovedtendensen imidlertid å være at de jobber spesialisert. Graden av spesialisering i oppfølgingsavdelingen synes derfor sterkere i oppfølging enn i mottak, og større på de store, enn på de små og mellomstore kontorene.

Ansvars- og arbeidsdelingen mellom mottak og oppfølging er viktig for kontoret. Det anbefalte hovedprinsippet er at mottak skal ta brukere som er mottakere av korttidsytelser, brukere med informasjonsbehov, og arbeidsledige dvs. brukere som krever standard og situasjonsbestemt innsats. Siden brukernes første kontakt gjerne vil være mottaket⁷ er det også de som skal gi en første behovsvurdering av hva slags bistand brukeren trenger (dvs. innsatsbehov), og eventuelt anbefale at det gjennomføres en arbeidsevnevurdering (se punkt 6.2.1). Oppfølgingen skal ta brukere med behov for tettere oppfølging, dvs. brukere med nedsatt arbeidsevne og behov for spesielt eller varig tilpasset innsats.

I praksis er dette skillet vanskelig å trekke, og kan gi opphav til en rekke til dels sterkt konfliktpregede diskusjoner mellom mottaksavdelingen og oppfølgingsavdelingen. Diskusjonen får ekstra farge ved at mottakene ofte fremstår som mer integrert enn oppfølgingsavdelingene. Statlige og kommunalt ansatte samarbeider mer på tvers enn det de gjør i de mer spesialiserte oppfølgingsteamene. Dette gjør at konflikten fort også kan bli en konflikt mellom avdelingen som jobber «NAVsk», dvs. integrert mellom ulike ytelser, i motsetning til dem som jobber spesialisert, dvs. teamledere og veiledere i oppfølging, som skjerner seg for nye saker og kritiserer kvaliteten på arbeidet som gjøres i mottak.

På et kontor beskrives relasjonen som en konflikt, og som handler om *hvor* arbeidsevnevurderinger skal gjøres, ikke om den er god eller dårlig. Følgende er hentet fra utsagnet til en kontrollør:

Konflikten per i dag handler om at vi ikke er enige i om arbeidsevnevurderingen skal skrives oppe eller nede, og hva som er en riktig behovsvurdering av innsatsbehovet.

Slike diskusjoner handler om mange ting. Vurdering av brukers innsatsbehov og arbeidsevnevurderinger er kompetanse- og tidkrevende aktiviteter. Samtidig er de forutsetningen for en riktig henvisning og tiltaksplassering. Et sentralt spørsmål på samtlige av nav-kontorene er følgelig hvem som skal gjøre arbeidsevnevurderinger (se også punkt 6.2.1).

På den ene siden er det viktig/naturlig at dem som sitter med mye informasjon om en person gjør vurderingen (dvs. mottaket). Det er også viktig at hvis mottaket har fulgt opp en person over tid er det viktig at de følger opp videre slik at personen ikke trenger å bli utsatt for skifte av veileder eller kartlegges på nytt – altså det som ofte omtales som «skyveproblematikk».

På den andre siden er det viktig at de vurderingene som gjøres er kvalifiserte. Dette inkluderer at tilstrekkelig tid og kompetanse er satt til å vurdere brukerens muligheter på en adekvat måte, inkludert

⁷ Hvis sykefraværsoppfølgingen, som er hovedveien inn til NAV, er plassert her,

at veilederne får med utfordringene, ressursene og hva som skal til for at brukeren skal være i en arbeidsrettet aktivitet. Ellers kan ikke vurderingen brukes videre. Det er ikke gitt at slik oppmerksomhet (dvs. tid og kompetanse) kan gis i mottaket, og således at det må gjøres i oppfølging.

Ofte vurderes og oppfattes brukerne ulikt av de ulike veilederne, og de er gjenstand for forhandlinger og gjensidige «beskyldninger» mellom mottaks- og oppfølgingsavdelinger. Det ble hevdet at veiledere i mottak kan skrive arbeidsevnevurderinger for å få brukerne over til oppfølgingsavdelingene – og følgelig for å få brukere over fra kommunale budsjetter til statlige.

På ett kontor har mottak utført arbeidsevnevurderinger på eget initiativ av noen av de erfarne veilederne, «for å få overført brukere med uløste behov og som var blitt gående for lenge i mottak». Dette er blitt dårlig mottatt av oppfølgingsavdelingen fordi mottaket etter sigende mangler kompetanse til å gjøre slike vurderinger i mottak. Oppfølging hevder at mottak «alt for lett bestemmer at personer har nedsatt arbeidsevne og sender dem videre til oppfølging, uten å avklare dem grundig nok først».

Fra mottakets side fremholdes at brukerne med standard og situasjonsbestemt innsats «har betydelig større bistandsbehov enn det som ofte fremkommer», som en uttrykker det, og trenger betydelig «mer support enn de ser ut som, men uten at de av den grunn puttes i de to «tunge» brukergruppene. Det hevdes også at mottak har fått et utvidet ansvar for brukere med større bistandsbehov, dvs. ansvar for saker som oppfølging burde ha hatt på grunn av den såkalte konvertittproblematikken, hvor det ble vanskeligere å få overført en bruker fra mottak til oppfølging. Dette gjør arbeidet i mottak mer oppfølgingskrevende enn det er lagt opp til.

Problematikken forsterkes ved at mange av brukerne dette gjelder beskrives som «jobbskiftere» som raskt trenger å komme i tiltak (dvs. praksisplass med påfølgende lønnstilskudd) for ikke å ende på varige inntektssikringsordninger. Denne muligheten er blitt redusert med den nye «virkemiddel-fordelingen» hevdes det.

Tiltaksmidlene til situasjonsbestemte er redusert, noe som gjør det vanskeligere å snu brukere i døra.

På et annet kontor beskrives samarbeidet mellom teamledere og veiledere som viktig. «Vurderingene som mottak gjør av brukers behov er kjempeviktig» hevder avdelingslederen for mottak, og «når det gjøres behovsvurderinger så gjøres det ofte arbeidsevnevurderinger også. Men diskusjonen om hva som er godt nok for overføring er vanskelig. Oppfølging reiser spørsmål om veilederen i mottak har gjort det og det – «Da blir det viktig å ha fokus på kvalitet og på å lage gode notater og skrive ned alle vurderingene vi gjør».

På flere av særlig de større kontorene er det ikke formaliserte møter mellom avdelingene knyttet til grensesnittet mellom mottak og oppfølging. På tross av gjentatte diskusjoner mellom avdelingene for å utvikle en felles forståelse, fortsetter problemene, og skaper barrierer mellom avdelingene. En leder på et stort kontor avviser nødvendigheten av slike møteplasser. Han mener at veilederne i for stor grad ser mot ham for å finne ut hvordan grensesnittet skal trekkes, og mener de selv først bør avklare eventuelle tvilstilfeller ved å snakke sammen.

På et annet kontor har de forsøkt å løse overføringsproblematikken ved at sakene skal datofordeles både i mottak og i oppfølgingsteamene, noe som innebærer at det finnes veiledere i mottak og i oppfølging som har samme datoer, og hvor saker som skal videre overføres mellom de samme

veilederne hele tiden. Dette skulle tilsi en lettere overføring. I dette tilfellet var imidlertid samarbeidsrelasjonen mellom veilederne vanskelig, noe som gjorde at modellen ble beskrevet som en «godværsmodell».

Resultatet er ifølge representanter både for mottak og oppfølging utfordringer knyttet til «gråsoneklientellet», dvs. brukere som ikke faller tydelig inn i noen oppfølgingskategorier. For eksempel beskrives fremmedspråklige som en slik gruppe:

De har ikke helseproblemer, men de får ikke jobb når de ikke kan godt nok norsk. De trenger mer norskopplæring.

En annen gråsonegruppe er sosialklienter: «I utgangspunktet», hevdes det, «skal folk på sosialhjelp ha oppfølging. Men hvem skal følge opp disse, er det mottaket eller oppfølging?». På slike gråsonesaker brukes det mye tid på å diskutere hvor brukeren skal. Spenningene går på bekostning av oppfølging av brukerne, hevdes det, og fører også til at brukerne skyves mellom avdelingene. De kan m.a.o. fort bli såkalte «kasteballer» mellom mottak og oppfølging.

Vi presenteres for ulike forståelser for hvorfor slike barrierer mellom mottak og oppfølging opprettholdes. Dette er blant annet knyttet til kultur, dvs. at de som sitter sammen utvikler en egen forståelse av brukerne eller gjør «slik de alltid har gjort» og som er annerledes enn den som skjer i oppfølging. Det er også knyttet til arbeidsbelastningen, dvs. at begge parter ønsker å minske belastningen ved å skyve brukere over til de andre.

Mer generelt synes utfordringen å handle om «forhandlinger» om hvem som har kompetanse og makt i organisasjonen til å bestemme kriterier for fordeling av arbeidsbelastninger mellom avdelingene.

6.2.3 Spesialisering etter ytelse

Det synes, på tross av indikasjonene om tettere integrasjon i spørreskjemaet, innføringen av behovs- og arbeidsevnevurderingen, samt inndelingen av brukere etter innsatsbehov, å være en sterk spesialisering på kontorene – særlig på mange av de store kontorene. Dette gjelder da en spesialisering som i stor grad følger den ytelsen eller inntektssikringen bruker har.⁸

Vi har tidligere (i kapittel 3) vært inne på spesialiseringen rundt statlige og kommunale oppgaver har fått svært tydelig uttrykk – for eksempel «når bruker ringer NAV-telefonen (kontaktsenteret) for å få kontakt med sin saksbehandler, og senteret bare har nummeret til den statlige saksbehandleren, ikke til den kommunale», ved at man ved «mange kontor fremdeles har separate kølapper for stat og kommune», eller ved at man har et hurtigskranke som kanaliserer brukerne til veiledere for de gamle etatene.

Spesialiseringen rundt ytelse synes å handle om at NAV-kontorene skal forholde seg til mange ulike ytelser og kompliserte regelverk med ulike inngangsvilkår, og som til dels krever omfattende dokumentasjon. På oppfølgingsområdet innebærer det for eksempel at man har egne SYFO-team, AAP-team eller sosialteam, og at arbeidsdelingen følger de gamle skillene mellom stat og kommune og de gamle etatsskillene – med andre ord at de ansatte med trygdefaglig bakgrunn jobber med trygdeoppgavene, de med sosialfaglig bakgrunn med sosialoppgavene, etc. Ytelsesfokuset forsterkes også ved det brukes mye tid og ressurser på «stadig å vurdere en persons rettighet til ulike ytelser». Dette henger blant annet sammen med at brukere mister rettigheter ved manglende aktivitet. Det gjelder for eksempel for AAP-brukere, som må vurderes for andre ytelser.

⁸ Her må det riktignok tilføyes at det for mange er sammenfall mellom ytelse og innsatsbehov.

Flere snakker om at det eksisterer «skott» mellom de ulike ytelsene. Resultatet er at brukere «faller mellom lovverk, og flyttes rundt i NAV-systemet etter hvilken ytelse de har rett på» og at kontoret «bruker mye tid på å flytte brukere mellom ulike tiltak, økonomiske ytelser og veiledere som har ansvar for de respektive ytelsene».

Omorganiseringen av NAV-kontoret etter innsatsgruppe skulle endre dette ved at fokuset ble rettet mot brukernes oppfølgingsbehov mer enn mot inntektssikringen. Men selv om organiseringen etter innsatsgruppe vurderes som positiv, så synes den ikke å fjerne forbindelsen til inntektssikrings-systemene. Dette synes å henger sammen med at uansett hvilken innsatsgruppe du plasseres i, og hvilke oppfølgingstiltak som dermed gjøres tilgjengelig for deg, må du ha en inntektssikring som bestemmes separat fra – og til dels uavhengig av – hvilket innsatsbehov du har.

Ofta kan kontorene få problemer med å plassere ansvaret for noen grupper, «for eksempel de med behov for varig tilpasset innsats uten krav på uførepensjon, eller de med spesielt tilpasset innsats uten krav på AAP». Dette beskrives som gråsonegrupper, og hvor innsatsbehov og inntektssikring ikke faller sammen. Dette gjør at inntektssikringen i praksis påvirke beslutningen om innsatsbehov, ved at AAP for eksempel automatisk plasserer brukeren i en gruppe med større innsatsbehov («spesielt» og «varig tilpasset», mens en med dagpenger plasseres i «standard» eller «situasjonsbestemt» innsats. Dette bidrar til at vurderingen av bistandsbehov og plassering i innsatsgruppe lett blir en «en veiledende mer enn en forpliktende vurdering», og «derfor ikke kan brukes som et systematisk verktøy for kontoret og veilederne for å klargjøre behovet til brukerne, hvor mange de er og deres behov for tiltak».

6.2.4 Om teamorganisering og ungdomsteam

Større kontor har gjerne en formalisert teamorganisering. Det er ulike synspunkter på hensiktsmessigheten av denne arbeidsformen.

Spesialiserte team gjør at man «jobber lett og at oppgavene går enklere, men fokuset blir snevrere, hevder en:

Forståelsen av helheten på jobbingen med bruker fra god CV, rette jobbønsker, avklaring av muligheter og utfordringer kombinert med kunnskap og nært samarbeid med arbeidsgiverne blir borte.

I følge denne respondenten blir helheten ytterligere svekket av all «klikkingen» i fagsystemene.

Andre mener at spesialiserte team, for eksempel SYFO-team, «gir stor trygghet i regelverk og sikrer lik praksis og behandling av brukerne». I dette tilfelle avholder teamet ukentlige fagmøter med rådgivende overlege og kompetanseveiledere. Spesialisering knyttes til målene ved NAV-reformen om å gi mennesker muligheter, om å være tydelige og løsningsdyktige. Ved å snakke med en spesialist finner du tydelige løsninger som gir brukerne muligheter. Dette kan du ikke få hos en person: «Det er ikke mulig å bli god nok på alt».

Ulempen med «fellesfaglig teamarbeid» er knyttet til arbeidsmetodikken, dvs. til møtevirksomhet hvor «for mye diskuteres av for mange over for lang tid». Resultatet er redusert effektivitet, ansvarspulverisering og at utviklingen av selvstendige veiledere reduseres. Svaret på denne situasjonen er for enkelte «generalisten», dvs. at medarbeiderne med basis i egen kompetanse på samtaleteknikk og psykiske helseproblemer kommer i en situasjon hvor man jobber med få brukere, med høy grad av brukermedvirkning, og over lang tid: Da «kommer folk seg i jobb, eller over i gode aktivitetsplaner og -prosesser».

Andre mener at utviklingen av såkalte «tversteam» som de har kalt det på enkelte kontorer er positiv. Teamene svekkes imidlertid av at de ikke har fått den delegerte myndigheten som de skulle ha (jfr

ideen om det myndiggjorte lokalkontor). Videre er heller ikke samarbeidet så omfattende som det burde være. Skal man samarbeide må fokuset i større grad være på «tverrfaglighet og å trekke inn deltakere utenfor NAV-organisasjonen», hevdes det.

Til tross for at de store kontorene sett under ett jobber ytelsesspesialisert, blir gjerne arbeidet med ungdomsteamene løftet frem som eksempel på en mer helhetlig og integrert arbeidsform. Et sentralt premiss for disse teamene er gjerne at kontoret har samlet ulike former for ytelser og tjenester i samme team, for eksempel individstønning, dagpenger, sosialhjelp, kvalifiseringsstønning og arbeidsavklaringspenger, og at de også tilbyr et bredt spekter av tjenester for gruppa. Enkelte kontorer har også et eget mottak for ungdom.

Flere steder beskrives ungdomsteamene som vellykkete fordi man opplever å knytte statlige ytelser og tjenester bedre sammen rundt en avgrenset brukergruppe. De andre brukergruppene, for eksempel AAPere, er til sammenligning ekstremt sammensatte og med få eller ingen felles holdepunkter. For omgivelsene er det også bra at ansvaret for en ungdom er knyttet til en eller få personer ved kontoret.

På ett annet av de store kontorene har ungdomsteamet vært en slags idealmodell som kontoret har ønsket å bruke på større deler av virksomheten. Dette har ført til forsøk på en betydelig omorganisering hvor de har innført tverrfaglige datoteam på tvers av fagområdene/ytelsene med tanken om at «teamet skal være generalisten» i oppfølgingsarbeidet og at hvert team skal være «et lite NAV-kontor i NAV-kontoret», som flere beskrev det.

Imidlertid rapporteres det fra enkelte andre kontor (Frøyland and Fossetøl, 2014) at ungdomsteamene kan bli for store og selvstendige. På den ene siden kan oppgavene i teamet bli for omfattende til at teamleder makter å levere på alle målområdene. På den andre siden kan de vanskeliggjøre samarbeidet med andre team, dvs. de blir et «kontor i kontoret» i negativ forstand, altså at de «blir seg selv nok» og «minst like opptatt av hva de ikke skal gjøre som hva de skal gjøre» som ansatte beskrev det. Med andre ord kan de vanskeliggjøre løsningen av andre oppgaver ved kontoret som trenger bistand fra ungdomsteamet.

6.2.5 Stadige omorganiseringer

På mange kontorer er det stadig omorganiseringer mellom avdelingene. Det tar imidlertid mye tid å finne på nye løsninger for organisering, samt å få på plass og gjennomføre endringer.

Mye av arbeidet på kontorene kan forstås som *ad hoc*-preget, dvs. at man «løper etter begivenhetene», og «slukker branner», som enkelte ledere beskrev det, og mens man slukker branner et sted så oppstår det et annet. Arbeidet med de såkalte «konvertittene» ble ofte brukt som eksempel. Fra ledernes side har dette ofte blitt formulert som en «dugnad» og en «ekstrainsats» blant de ansatte, og hvordan kontoret sammen klarer å løse de oppgavene som oppstår. Ansatte er mer tilbøyelig til å beskrive dette som en varig unntakstilstand, og som har store og langvarige konsekvenser for resten av arbeidsorganisasjonen. En fagforeningsrepresentant hevdet at: «Jeg føler at jeg jobber i en *ad hoc*-organisasjon. Nå har jeg jobbet i fem år og ventet på en stabil organisering». *Ad hoc*-preget forsterkes av sykefravær og turnover.

Spørsmålet om organisering knyttes derfor av enkelte til «retorikk»; «det blir mye prater og planer, og ingen gjennomføring», og til en ledelseskritikk, dvs. til en opplevelse av at ledelsen er svak og lite gjennomføringsdyktig.

Det grunnleggende problemet for kontorene ute oppleves likevel å være arbeidsbelastningene og bemanningssituasjonen. Denne situasjonen forsterkes ved sykefravær og turnover. Det betyr likevel ikke at organiseringen er uvesentlig. Den kan potensielt fremme eller hemme oppgaveløsningen og arbeidsbelastningen ved kontoret.

6.3 Kort drøftelse

NAV kontorenes interne organisering synes ennå ikke å ha falt på plass, eller den er i hvert fall i såpass stor endring at det er lite ved organisasjonene som kan forstås som «varig», og det er utfordringer knyttet til saks- og oppgaveflyten i organisasjonene. Ikke minst gjelder dette relasjonen mellom mottak og oppfølging, hvor man ennå ikke synes å ha kommet frem til et grensesnitt som hele organisasjonen anerkjenner. Problematikken synes ikke minst å handle om arbeidsbelastninger, dvs. om når en bruker skal overføres fra mottak til oppfølging. Diskusjonen uttrykkes i ulike forståelser av hvem som skal gjennomføre behovs- og arbeidsevnevurderingene, og hvem som har de riktige forutsetningene for å avgjøre hvilket innsatsbehov brukerne har. Resultatet kan være såkalte «kasteballproblemstillinger» og «gråsonbrukere». Det synes i liten grad å eksistere fora hvor disse sakene kan diskuteres og avklares på en systematisk måte.

I en tidlig fase av reformen sto spørsmålet om generalisten sentralt. Da pekte den mot ideen om at brukerne skulle ha en kontaktperson, og mot behovet for en ny organisering internt som gjorde at den enkelte veileder (eller det teamet veileder tilhørte) måtte ha en kompetanse som gjorde henne i stand til å gi helhetlig bistand til ulike typer brukere med ulike former for inntektssikring og tiltak.

På grunn av de generelle utviklingsutfordringer i forhold til å iverksette en slik ide, men også at de reformene som ble gjennomført i omgivelsene, ikke minst opprettelsen av forvaltningsenhetene, ble generalisten i økende grad et skjellsord, og forbundet med avmakt. Det handlet om å veilede brukere i regelverk de ansatte ikke lenger kunne, fordi den trygdefaglige kompetansen var borte fra kontorene, eller det handlet om å opprettholde en spesialisert, sosialfaglig og kommunal identitet, i lys av økende statlig dominans og forventninger om mobilisering av kommunalt ansatte i forhold til statlige oppgaveområder.

Diskusjonen om «generalisten» synes i noen grad å ha gått på bekostning av diskusjoner om hvordan brukerne kan sikres helhetlig oppfølging, og hva slags spesialiseringsprinsipper som bør ligge til grunn for arbeidet med brukerne. Igjen mangler den systematiske utviklingsdimensjonen ved arbeidet ved kontorene. I stedet for diskusjoner av nye måter å arbeide for eksempel med brukere som trenger både statlig og kommunal bistand på brukes generalistbegrepet for å avvise slike diskusjoner, og i større grad opprettholde en tradisjonell arbeidsdeling.

Samtidig synes kritikken av generalisten - forstått som nye og mer helhetlige arbeidsformer – å være sterkest på de store kontorene hvor man rent faktisk er kommet kortest i å jobbe på tvers av stat-kommune skillene, og på tvers av arbeidsmarkeds-trygdefaglig og sosialfaglig kompetanse, Generalisten står imidlertid betydelig sterkere på små og mellomstore kontorer, hvor man som en dyd av en nødvendighet må jobbe sammen om å løse de utfordringene brukerne nå engang har. På disse kontorene synes det tendensen til spesialisering å være mindre på de større kontorene.

Et sentralt spørsmål er om det er den sosialfaglige kompetansen, forstått som en spesialisert og kommunal arbeidsform, som representerer en motstand mot å utvikle nye og mer integrerte og helhetlige arbeidsformer, eller om denne motstanden bare er et uttrykk for en rimelig og adekvat reaksjon i lys av statlig dominans? Den sistnevnte fortolkningen retter oppmerksomheten mot den manglende aktiviseringen av partnerskapet, og åpner opp for at sosialfaget under andre betingelser bedre kunne ha inngått i nye arbeidsformer, og at sosialfaget mer enn å være en kommunal

arbeidsform, representerer en generell veilednings- og oppfølgingsmetodikk som også kan brukes i forhold til brukere med rettigheter etter lov om folketrygd.

7 (Behovs- og) Arbeidsevnevurderinger

Metodikken med behovs- og arbeidsevnevurderinger (heretter arbeidsevnevurderinger) ble innført som en ny oppfølgingsmetodikk i mars 2010 sammen med arbeidsavklaringspengene (AAP). Metodikken inkluderer en arbeidsevnevurdering, et oppfølgingsvedtak samt aktivitetsplaner. Dette medfører at alle som ønsker eller trenger bistand for kan få vurdert sitt bistandsbehov har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som ar behov for en mer omfattende vurdering av bistandsbehovet, har rett til å få en skriftlig arbeidsevnevurdering.

Arbeidsevnevurderingen skal gi en vurdering av brukerens samlede ressurser og begrensninger opp mot krav og forventninger i arbeids- og hverdagslivet. Vurderingen skal bygge på en egenvurdering og en ressursprofil som skal utarbeides av NAV i samhandling med brukeren. Vurderingen skal munne ut i helhetsvurdering basert på den samlede informasjonen om brukeren så vel som på arbeidsmarkedet. Fokuset skal på den enkeltes ressurser og muligheter opp mot mulighetene på arbeidsmarkedet, ikke bare dets begrensninger.

Standard for brukerrettet oppfølging er innført 2013 og kan brukes av kontoret til å heve kvaliteten på vurderingene (se også avsnitt 6.2). Arbeidsevnevurderingsmetodikken utgjør den metodiske infrastrukturen på NAV-kontoret, både i arbeidet med brukerne, og for å skape en god oppgaveflyt på kontoret. Vurderingen er en forutsetning for å få «spesielt» eller «varig tilpasset» innsats, dvs. den; den er forutsetningen for å få å komme inne på kvalifiseringsprogrammet; og den skal ligge til grunn for tildeling av arbeidsavklaringspenger. For bruker er det aktivitetskrav for å motta inntektssikring fra NAV. Metodikken ligger også som vi har beskrevet tidligere til grunn for organiseringen av NAV-kontoret, dvs. til arbeidsdelingen mellom mottak og oppfølging, og til hva slags prinsipp som ligger til grunn for organiseringen av kontoret.

For brukerne skal arbeidsevnevurdering fylle to formål; den skal være et redskap i arbeidsrettingen av veiledningsinnsatsen, og dermed for hvilke tiltak som settes inn, men den skal også fungere som grunnlag for tildeling av inntektssikringen arbeidsavklaringspenger. Dette gjør at brukere kan ha en tendens til å underspille sin kompetanse av redsel for ikke å få arbeidsavklaringspenger, og at veilederne kan bli mer opptatt av arbeidsevnevurdering som verktøy for inntektssikring enn som verktøy for arbeidsretting.

Det har vært gjort en del gjennomganger av ordningen, blant annet har Proba ved to anledninger (2011, 2012) sett på bruken av disse vurderingene. Det samme har Riksrevisjonen, i 2014. Probas undersøkelser viste at det var store forventninger til metoden, men at forventningene i mindre grad har blitt innfridd. Det er utfordringer knyttet til kvaliteten på vurderingene, på graden av brukermedvirkning, på i hvilken grad arbeidslivsperspektivet trekkes inn. Det ble i denne forbindelse vist til et pågående kvalitetsarbeid som foregikk i etaten. Riksrevisjonens gjennomgang bekrefter Probas analyse, og viser at det fremdeles er store utfordringer knyttet til vurderingene.

7.1 Resultatene fra spørreundersøkelsen

Fra 2014 har vi materiale om denne problematikken fra spørreundersøkelsen, men også til dels fra casebesøkene.

Nesten 60% av de ansatte, uavhengig av om de er ansatte i stat eller kommune, mener at arbeidsevnevurderingen bidrar til at virkemidlene blir bedre tilpasset den enkelte brukers forutsetninger. Samtidig er det forskjeller mellom kommunalt og statlig ansatte i deres syn på arbeidsevnevurdering. Over 40 % av statlige ansatte mener at den binder opp unødvendige mye ressurser til dokumentasjon

og øker restanser. Kommunalt ansatte er mer positive og understreker mulighetene for brukermedvirkning og å bidra til en bedre match mellom arbeidssøker og arbeidsgiver.

Over tid, og sammenlignet med Probas undersøkelse fra 2011, synes vår 2014 undersøkelse å tyde på at de ansatte er blitt mindre positive til arbeidsevnevurderinger enn de var tidligere. Dette gjelder påstander om bruk av egenvurderinger, involvering av brukerne, og aktivitetsplanene. Tilsvarende gjelder for påstander om vanskelige og krevende sider ved arbeidsevnevurderingene, som å få til aktiv brukermedvirkning, sørge for at brukerens muligheter blir vektlagt, og å ta hensyn til omgivelsene i vurderingen av brukerens arbeidsevne. Samtidig oppgir veilederne at det utviklet mange flere kvalitetssikringsrutiner for arbeidsevnevurderingene i samme periode. Dette kan være en indikasjon på at veilederne opplever at kvaliteten på vurderingene er blitt dårligere, samtidig som kvalitetssikringen har økt.

7.2 Hva handler diskusjonen om AEV om?

Kommentarene knyttet til arbeidsevnevurderingene er av ulik karakter, og mange av dem er forbundet med forhold vi har vært inne på andre steder, f.eks. knyttet til forvaltningen, til IKT, til dobbeltarbeid, etc. Det er grunn til å tro at mange av synspunktene som fremmes ikke alltid innebærer en substansiell kritikk av oppfølgingsmetodikken i arbeidsevnevurderinger, men vel så mye handler om den innpakningen det kommer i.

7.2.1 Dobbelte formål

En grunnleggende problematikk som trekkes frem er at arbeidsevnevurderingen skal fylle ulike funksjoner. På den ene siden skal den brukes som et hjelpemiddel for «å bli kjent med bruker», og som del av en samtale om begrensninger, muligheter, tiltak og vurderinger. På den andre siden skal den fungere i forhold til søknader eller krav om arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Dette gjør at arbeidsevnevurderingene blir noe mer enn bare et hjelpemiddel i det i det arbeidsrettede arbeidet:

I dag er det mer fokus på vurdering i forhold til innvilgelse av AAP og uføre og i mindre grad på at det er verktøy til å gjøre de riktige vurderingene og sette inn de riktige tiltakene.

Dette fokuset forsterkes, som vi har vært inne på, i forbindelse med gjennomgangen av forvaltningen, av forvaltningen sender tilbake arbeidsevnevurderinger som ikke oppfyller kravene til inntektssikringsordningen AAP. Det blir derfor viktig for veilederne å sørge for at vurderingene oppfyller disse kravene, blant annet gjennom et fokus på brukernes begrensninger, mer enn deres muligheter.

7.2.2 Omfattende og tungvint

Diskusjonene handler også om at verktøyet beskrives som «ufattelig stort», «overdimensjonert», er for «omfattende», og «for tidkrevende». Videre klages det over at det mangler en oversiktlig og logisk oppbygning. Slik vi forstår det handler det blant annet om at det har «for store formkrav». Verktøyet, hevder flere, har ikke en «fremstillingsform som ville vært naturlig hvis man skulle fortelle historien om sitt liv».

«Formalia» og «det skjematisk verktøyet» ved arbeidsevnevurderingene blir viktigere og viktigere hevdes det, og går på bekostning av «å snakke med og ha møter med brukerne». «Bruker sitter i baksetet, og ikke på førerplassen», som det sies. Og det blir ikke lenger et hjelpemiddel i det arbeidsrettede arbeidet.

For enkelte grupper, ikke minst for KVPere, så er mye dokumentert i kommunale fagsystemer og sakspapirer fra før. Når man skal skrive arbeidsevnevurderinger må dette materialet overføres til Arena. Dette innebærer at forhold som allerede er dokumentert, må skrives inn på nytt.

Det reises også spørsmål om alle de gruppene som i dag skal ha en arbeidsevnevurdering faktisk trenger det, og om det for enkelte grupper er mulig å skrive mindre omfattende vurderinger. En gruppe som nevnes er for eksempel sykmeldte over et år, men som har en arbeidsgiver og god sjanse for å vende tilbake til arbeidsplassen.

7.2.3 Vurderingene kan overprøves

Det har vært mye kritikk av veiledernes bruk av arbeidsevnevurderingene. Dette har medført at en beslutter på fylket ikke bare skal gå gjennom et utvalg vurderinger, men at hver endring eller revurdering også skal inn til beslutter. Veilederne opplever det som et eksempel på mistillit til lokalt nivå:

Det er på tide å legge mindre vekt på formalia og fagsystemer, og stole mer på alle den kompetansen som faktisk finnes blant de ansatte i NAV, men som aldri blir synliggjort, vektlagt eller benyttet.

Ordningen hevdes videre å gå på bekostning av forestillingen om arbeidsevnevurderingen «som et dynamisk dokument, som fortløpende endres og utvikles». I tillegg beskrives ordningen som å være tidkrevende å praktisere. Ordningen er nylig innført, og det er vel ingen erfaringer ennå knyttet til hvordan dette i praksis foregår og skal operasjonaliseres.

7.2.4 Vurderingene brukes strategisk

Det fortelles også om en strategisk bruk av AEV, særlig i forhold til tiltak. Det innebærer at «vi tenker tiltak først og tilpasser behovet etter dette». For å få en person inn på et egnet tiltak som bare finnes for personer med nedsatt arbeidsevne kan vurderingen tilpasses dette. Brukeren «settes på det og det behovet», som det formuleres.

På den ene siden er arbeidsevnevurderingen slik flere beskriver det «skrevet på forhånd», fordi vurderingen følger av den dokumentasjonen som foreligger. Oppfyller bruker vilkårene, skriver man en vurdering som passer denne konklusjonen.

På den andre siden kan en veileder skrive en vurdering «ned eller du kan skrive den opp. Når du skriver den «ned» vil ikke bruker oppfylle vilkårene for tiltak, skriver du den «opp» gjør bruker det». Da skriver man ofte en vurdering som passer den «konteksten hvor den blir skrevet». Det gjør ifølge samme veileder «rapportene helt avhengige av hvem som skriver dem, og at «det kan være veiledere som ikke kjenner seg igjen i andres beskrivelser».

I førstnevnte tilfelle foretas det en nesten automatisert vilkårsvurdering. I det sistnevnte tilfelle synes veilederens egne oppfatninger å spille en stor rolle. Hva som er utfallet avhenger av konteksten, i dette tilfellet antakeligvis en kombinasjon av veileders arbeidsbelastninger og om veileder liker eller tror på bruker eller ikke. Uansett fremtrer samtalen med bruker og den skjønnsmessige vurderingen å være av relativt liten betydning for vurderingene som gjøres.

7.3 Kort drøftelse

Riksrevisjonens rapport og annen forskning viser at det fremdeles er store utfordringer knyttet til arbeidsevnevurderingen.

Det er interessant at kommunalt ansatte ser større behov for arbeidsevnevurdering enn statlig ansatte. Det kan antakeligvis ha å gjøre at mange av dem har erfaring for å bistå personer med sammensatte behov og som trenger grundige vurderinger og utstrakt brukermedvirkning, for å bistås. Fra

kommunalt hold hevdes det også at «arbeidsevnevurdering er et bra arbeidsverktøy fordi det hjelper oss å arbeide på samme måte og ha fokus på de samme tingene».

Fra vårt synspunkt synes det ikke som det fremkommer en grunnleggende kritikk av arbeidsevneverktøyet, selv om det kan være behov for forenklinger, og det kan være vanskelig å la et og samme sett av vurderinger både være grunnlag for inntektskring og for arbeidsretting. Kritikken vi møter er i hovedsak knyttet til andre forhold til vi har vært inne på, og som tar fokuset fra kvaliteten på de vanskelige skjønnsmessige vurderingene som oppfølgingsoppgavene krever. Det kan handle om arbeidsbelastninger, om turnover og sykefravær som forsterker dette, om tungvinte IKT systemer og dobbeltarbeid. Eller det kan handle om målsystemer som retter fokuset mot forhold som kan telles, mer en på formålet og kvaliteten av vurderingene.

I tillegg oppgir veilederne at de mangler kompetansen om arbeidsmarkedet (og tiltakene), noe som kan gjøre det vanskelig å foreta gode mulighetsorienterte vurderinger, og at opplæringen har vært for utilstrekkelig. Dette forsterkes av at vurderingene kanskje ikke får det fokuset de skal ha på kontoret, og at arbeidet knyttet til implementeringen. Standarden for arbeidsrettet oppfølging har derfor ennå ikke gitt full effekt.

8 Kompetanse og opplæring

En stor omstilling som NAV-reformen gjør at mange ansatte får nye roller, og med påfølgende opplæringsbehov. Særlig har fire endringer, som er beskrevet andre steder i dokumentet, hatt betydning for de ansatte:

- 1) Partnerskapet og samlokaliseringen med kommunene som gjorde at de ansatte begynte å jobbe på tvers av stat og kommuneoppgaver og måtte ta i bruk nye fagsystemer.
- 2) Opprettelsen av forvaltningsenhetene som førte til «kompetansetapping» av førstelinja og om regelverkskompetanses.
- 3) Den stadig introduksjonen av nye særlig statlige systemer, regelverk og verktøy, som «alle» ansatte skal læres opp i og
- 4) Anbefalingen om å organisere kontorene i to avdelinger – mottak og oppfølging, hvor den oppfølging jobber mer spesialisert enn mottak.

Særlig de to sistnevnte endringene reiste krav om «generalistkompetanse» (etter hvert operasjonalisert fra direktoratet som NAV.no kompetanse), en kompetanse som særlig i de første årene av reformen også var intimt vevet sammen med å realisere NAV-reformens formål, nemlig «endørs-politikken» og en-kontaktpersonsordningen.

Alt disse endringene innebærer at de ansatte skal avlære gamle roller, og lære nye. Det man var opplært til å tro at ga kompetanse tidligere gjør det ikke nødvendigvis lenger, enten vi snakker om høyskoleutdanning, etatsopplæring eller erfaringslæring. Denne kompetansen må avlæres, og så må man tilegne seg ny kompetanse, uten at noen helt vet hva denne kompetansen består i. Å ha kompetanse eller oppleve seg som kompetent gir en opplevelse av mestring, og en opplevelse av å være klar for nye utfordringer. Å oppleve at man mangler kompetanse eller ikke mestrer de arbeidsoppgavene man står overfor oppleves på den andre siden som svært belastende, enda mer når dette kobles til for store arbeidsbelastninger, som vi har sett at de ansatte opplever. Det kan skape sykefravær og turnover på den ene siden, men også gi opphav til ulike former for snarveier og avvikende skjønnsutøvelse som kan gå utover kvaliteten både på saksbehandling og brukermøter.

Det gjør at kompetanse blir et svært viktig begrep for de ansatte – det sier noe om hvilken retning de mener reformen går i. På den andre siden blir det et svært komplisert begrep fordi det etterlysningen av kompetanse kan være svar på et hvilket som helst problem, og kan ha et så ulikt innhold.

8.1 Resultatene fra spørreundersøkelsen

Det er en tydelig utvikling i retning av at veilederne skal dekke et mindre tjeneste- og kompetansespekter i dag enn i staten av reformen. Mens over 60% av lederne i 2008 oppgir at alle veilederne skal dekke hele tjenestespekteret i 2008, så er det 37 % som oppgir det i dag. Synspunktene følger kontorstørrelse slik at på små kontorer, hvor mulighetene til å jobbe spesialisert er mindre enn på de mellomstore og store, så er det flere generalister enn på de store kontorene, og vice versa.

I spørreundersøkelsen oppgir bare 16% av de ansatte at de er fornøyd med den opplæringen de har fått, mens 45 % mener at de i noen grad har fått tilstrekkelig opplæring. Rundt 8% sier at de ikke har fått opplæring overhodet, mens 31 % sier de i liten grad har fått det. Tallene er omtrent de samme som i 2008, men noe mer positive i dag (2014). De er imidlertid betydelig mer negative i dag enn de var i 2010, hvor over 76 % mente de i stor eller noen grad hadde fått tilstrekkelig opplæring.

Når det gjelder kilder til læring fremheves egentrening/selvlæring og læring av kollegaer i eget kontor som de desidert viktigste opplæringskildene (75%). Mer formalisert opplæring er mye mindre

betydningsfull enten den kommer fra direktoratet, fylket, fylkesmannen eller kommunen. I tillegg synes denne opplæringen å nesten ha blitt halvert fra 2008 til 2014.

Ser vi på hva slags kompetanse de ansatte etterlyser så kommer markedskunnskap og kunnskap om tiltak og virkemidler øverst.

Svarene gir derfor grunn til å tro at opplæringsaktiviteten er sunket. Det kan også være nærliggende å koble den negative tendensen til at opplæringsbehovene er økt på grunn av turnover, innføring av nye reformer og/eller at kompetansekravene er tydeliggjort for de ansatte.

8.2 Hva handler diskusjonen om kompetanse og opplæring om?

En av de viktigste diskusjonene om kompetanse er knyttet til mange veileders opplevelse av at den oppfølgingskompetanse de har ikke blir tatt i bruk. Dette handler om det vi et ord kan omtale som *byråkratisering*, dvs. at tiden går med på gjøre dobbeltarbeid på grunn av «telling» og manglende datadeling på tvers av stat og kommune, på grunn av tungvinte fagsystemer og på grunn av forvaltningen. En grunnleggende opplevelse er at det finnes betydelig kompetanse blant de ansatte i systemet som ikke tas i bruk. Dette vil vi imidlertid ikke berøre nærmere inn på det her, men henviser til resonnementer om dette i andre deler av teksten.⁹ Opplæringssystemet

Det etterlyses bedre formalisert opplæring av ulike personalgrupper og i forhold til ulike tematikker på lokalkontoret. I starten av reformen var det nyttig at opplæringen skulle skje «skulder ved skulder». Nå har ikke lenger noen denne kompetansen, hevder enkelte:

Dette var nyttig i en tid hvor mange hadde kompetanse, og for å få alle opp på et minimumsnivå av kunnskap. I dag har ingen i tjenesteområdet har god kunnskap/dybde-kunnskap i fagområdene. Det er heller ingen fagkunnskap på fylkesnivået. Når det oppstår faglige utfordringer, er det ingen steder å hente svar.

Derfor trengs det opplæring, ikke minst av frontpersonalet, dvs. de som jobber ansikt til ansikt med brukerne. Det etterlyses opplæring for de som jobber i mottak, i oppfølging, av ledere og av veiledere knyttet til psykisk helse og rus, og ikke minst knyttet til innvandrere og grupper med dårlige språkferdigheter. Videre etterlyses særlig markeds- og rekrutteringskompetanse, og det hevdes at mangelen på slik kompetanse bidrar til «at NAVs renommé som tilstedeværende og seriøs markedsaktør har forvitret» og at NAV ikke lenger «makter å etablere gode relasjoner overfor bedriftene».

Det hevdes også at opplæringstilbudet er dårlig:

De som kjører opplæringa [i hovedsak fylkeskontoret] har ikke kjennskap til hvilken kompetanse den enkelte ansatte har og hvilke faglige utfordringer den enkelte møter i sin arbeidshverdag. Det foreligger heller ikke klare planer for hvilken kompetanse det er ønskelig at den enkelte ansatte skal ha. Resultatet [...] er at flertallet av opplæringstiltakene hittil ikke har truffet i forhold til opplæringsbehov og at tida som er brukt på opplæring har vært nokså bortkastet [...] Det er nødvendig å beslutte hvilken kompetanse den enkelte skal ha og gå i dialog med lokalkontorene for å få til opplæring som treffer i forhold til opplæringsbehovet.

⁹ En viktig diskusjon om kompetanse er knyttet til spesialist/generalistdiskusjonen. Denne beskrives nærmere i avsnitt 6.1.1.

Det hevdes at det er «manglende kvalitetssikring av opplæringen og kompetansehevingen som skjer», og det etterlyses standardiserte opplæringspakker for ny-ansatte. Det hevdes også at det mangler oppdatert opplæringsmaterieil både på NAVet og E-læring («det nytter ikke å lære seg Arena eter oppskrift fra 2008»).

I denne forbindelse vises det til at det er etablert «Erfaringsforum» på Navet der det er mulig å stille spørsmål. Hos noen er det imidlertid usikkerhet om «når en kan forvente å få inn noen svar på spørsmålene», og det «er tilfeldig hvilken kompetanse de som svarer har». Dette gjør at denne veilederen ikke bruker forumet.

Det hevdes også det skjer mye obligatorisk opplæring i statlige oppgaver som «vi [sosialfaglige] ikke jobber med»:

Vi har flere ganger sittet på kurs/opplæring som har vært helt bortkastet. Statlige, også leder, har sagt det har vært helt nødvendig opplæring, men så viser det seg at det er opplæring vi har ingen nytte av fordi det ikke berører vårt arbeidsfelt. Det oppleves frustrerende; man bruker tiden sin på unødvendige ting og man føler at det man faktisk jobber med ikke blir forstått.

Videre hevdes det at de (fylket) gir opplæring «ut fra et minimumsnivå, som ikke tar hensyn til at mange ansatte har utdanning på høgskolenivå». Flere etterlyser derfor mer spissede utdanningsopplegg, som tar utgangspunkt i den jobben veilederen skal gjøre, og som gjerne kan være knyttet til «en konkret bestilling» fra lokalkontoret.

På den andre siden hevdes det også fra sosialfaglig hold at det «hadde vært motiverende med flere kurs fra fylkesmannen.

Det er sjelden vi er på slike kurs, men når vi er det er det en lettelse å oppleve at noen snakker "vårt språk" og at det er opplæring som berører det vi jobber med.

Den mangelfulle opplæringen omfatter også ledere og fylkesnivået, ifølge enkelte veiledere. Resultatet av den mangelfulle opplæringen er en følelse av at fylket og leder «ikke forstår hva vi jobber med eller hvordan ressurser bør fordeles»:

I sitt ønske om å bidra med endringer, skapes det derfor mer problemer enn bedring av vår arbeidssituasjon [...] Vi bruker mye tid på å gjennomføre forbedringer som ikke har noen betydning. Motsatt får saksområder som har betydning, for lite fokus fra ledelses-nivåene, fordi nødvendig fagkompetanse mangler.

8.3 Kort drøftelse

Det etterlyses mer kompetanse særlig på markeds- og tiltaksarbeid, dvs. arbeid som er knyttet til arbeidsrettingsmålet. Dette kan tolkes positivt, dvs. som et uttrykk for at arbeidsrettingsmålet står sterkt blant veilederne.

Noen av diskusjonene knyttet til kompetanse på kontorene beskriver en situasjon hvor veilederne ikke har kompetanse til å veilede brukerne fordi regelverkskompetansen er fjernet fra lokalkontoret, og hvor veiledere med oppfølgingskompetanse må bruke tid på å besvare spørsmål om regelverk som de ikke kjenner godt nok, og som i tillegg stadig endres. Det skaper resignasjon og opplevelser av manglende jobbmestring.

Det skjer i et slikt perspektiv en kompetanseforskyvning på kontoret, fra spesialistkompetanse til «generalistkompetanse» som innebærer at kompetansen er spredt tynnere utover tjenesteområdene, og fra et oppfølgingsfokus til et regelverksfokus. Utfordringene ved å jobbe som generalist knyttes

særlig til de mange og kompliserte og stadig endrede regelverkene veilederne skal beherske, til det vi kan kalle en «regelverksgeneralist».

Utfordringene knyttet til å være «regelverksgeneralist» oppleves som betydelig mer belastende på store, enn på små- og mellomstore kontor. Dette henger antakeligvis sammen med større arbeidsbelastning, statistisk større sjanse for å bli konfrontert med kompliserte saker, at man tradisjonelt har jobbet spesialisert ved store kontorer. Det kan imidlertid også tenkes at opplevelsen av å mangle kompetanse, dvs. av mulighetene for å være en generalist, kanskje er større i et mer variert og spesialisert arbeidsmiljø.

Det syns også å være en opplevelse av at hvis man får opplæring så er den ikke basert på kunnskap om hvilken kompetanse som trengs for å beherske de ulike tjenesteområdene, eller om hva slags kompetanse de ansatte har. I tillegg er mange opplæringsopplegg obligatoriske, og med en slagside mot statlige behov. En slik forventning om hva man skal kunne blir antakeligvis forsterket når oppgavene som skal løses oppleves som spesialiserte, regelverksorienterte om med en sterk forankring i ulike IKT-baserte fagsystemer.

På den måten blir derfor det kanskje viktigste problemet at brukerne ikke gis anledning til å henvende seg til den delen av forvaltningen som håndterer deres saker, men at den kompetansen isteden er flyttet innover i forvaltningssystemet og vekk fra brukerkontakt.

9 Arbeidsbelastning

Det store flertallet av de ansatte mener at den største utfordringen for NAV-reformen er knyttet til stor arbeidsbelastning og manglende bemanning. Det tydeligste ønsket fra de ansatte er at dette endres.

Det er vanskelig å avgjøre hva som er en stor arbeidsbelastning. Kombinasjonen av mange brukere, tydelige og målbare forventninger fra overordnede side og usikkerhet på om man mestrer eller rekker over det som kreves av en (f.eks. på grunn av manglende regelverkskompetanse, tungvinte fagsystemer eller fagsystemer kan ikke kjenner godt nok) vil fremstå som svært belastende. Samtidig kan samme situasjon oppleves helt ulikt av andre ansatte.

Det er derfor også store diskusjoner om hva som er en tilstrekkelig bemanning. Det blir lett slik at det som fremstår som bemanningsproblemer for de ansatte, fremstår som manglende omstillingsvilje og evne til å «jobbe smart» fra ledelsens (og fylkets/direktoratets) side.

Like fullt er de ansatte ved lokalkontorene – både ledere og veiledere – om at dette utgjør et stort problem. På grunn av slike diskusjoner etterlyser også mange ansatte at det skal utvikles bemanningsnormer for lokalkontoret slik man har gjort for andre deler av NAVs virksomhet. Håpet er at man en gang for alle kan fastslå omtrent hvor mye tid de ulike oppgavene veilederne skal gjennomføre tar, og vedta en bemanning som overensstemmer med dette.

I det følgende skal vi beskrive noen av de resonnementene som fremkommer knyttet arbeidsbelastning og bemanning. Materialet gir et inntrykk av på hvilken måte ansatte mener at spørsmål om arbeidsbelastning berører måloppnåelse, og hva de mener denne situasjonen henger sammen med.

9.1 Resultatene fra spørreundersøkelsen

Svært mange av de ansatte oppgir økte arbeidsbelastninger som følge av NAV-reformen. Mens 92% opplevde dette i 2008 er det i dag 86 %. Utviklingen er således svakt positiv. Over 90% av de ansatte mener at den største utfordringen ved NAV-reformen er manglende personalressurser.

Det er vanskelig ut fra vårt materiale å si noe sikkert om utviklingen knyttet til antall veiledere per bruker. Det kan imidlertid se ut til at flere veiledere har færre brukere nå enn tidligere. Mens flere tidligere hadde fra 100-250 brukere, er det i dag flere som har under 100, mens gjennomsnittet oppgis å være mellom 20-49 brukere per måned. Store kontorer har flere brukere per veileder enn små- og mellomstore kontor. Men utviklingen synes likevel å gå riktig retning.

Samtidig oppgir et stort flertall arbeidsbelastningene som svært store. I 2014 oppgir over 1/3 av de ansatte økt turnover og over 40 % økt sykefravær som følger av reformen. Utviklingen på disse dimensjonene er også svakt positiv.

Det er grunn til å tro at slike forhold kan forklare det forhold at bare 6% av veilederne mener at brukerne får den oppfølgingen de har krav på, mens ca. 90% mener at over halvparten eller over 2/3 av deres brukere har behov for tettere oppfølging enn de får, og at færre enn tidligere (40%) mener at NAV-reformen er på vei til å nå målene med reformen. Hva handler diskusjonen om arbeidsbelastning om?

Også i andre deler av vårt empiriske materiale understrekes utfordringene knyttet til arbeidsbelastninger og bemanning. Her er det også lettere å få øye på hva disse utfordringene gjør, og hva de ansatte opplever at utfordringene skyldes.

Det er sterk opplevelse av at hvis NAV-lokal skal svare på de mål og forventninger som reises til dem trengs det større personellressurser. Særlig understrekes personalmangelen på store kontorer. Den reduserte måloppnåelsen går utover alle aspekter av virksomheten, og skyldes at et voksende byråkrati tar fokus fra oppgavene. Vi vil først se på noen av resultatene av en for stor arbeidsbelastning, før vi ser på hvordan de ansatte oppfatter årsakene til at arbeidsbelastningene er så store.

9.1.1 Svekket måloppnåelse

For det første handler det om at målene ved reformen ikke blir nådd: Å få flere i arbeid, færre på trygd, om å få til en «nødvendig» og «tett» og/eller «langvarig» oppfølging av brukerne, om å oppnå «økt kvalitet» og «høyere måloppnåelse i forhold til bedre og raskere avklaringer» eller rett og slett om å få «innkalt brukere som venter til samtale». For eksempel:

Tiden til å søke bruker inn på tiltak, eller til å finne ut hvilket tiltak som på best mulig måte kan hjelpe dem i arbeid finnes ikke.

I en annen formulering blir NAV-kontoret et «ekspedisjonskontor for å finne passende tiltak for brukerne». Da minsker arbeidsbelastningen for veilederne. Og i «mellomtiden blir det utbetalt i bønner og spann fordi kontorene ikke har ressurser til å følge opp folk». Arbeidet på kontoret blir i tillegg preget av at det må løse «må-oppgaver» (les inntektssikring) og drive «brannslukking» knyttet til ytelser som ikke er innvilget, hevdes det.

9.1.2 Svekket samarbeidet og saksflyt på kontoret

Mangelen på ressurser kan også gå utover den interne organiseringen, dvs. på «tverrfaglighet, saksflyt og god informasjonsoverføring ved «flytting» av brukere mellom avdelinger og ytelser». «Siden alle er så presset i sin arbeidssituasjon», hevdes det, «er ingen på tilbudssiden i forhold til å sikre gode overganger og overføringer». Arbeidsbelastningen går også utover «internopplæringen og teamarbeidet på tvers av tidligere etatsskiller. Det er rett og slett ikke rom for å gjøre en god nok jobb». Et annet resultat av belastningen kan være at (særlig de store) kontorene «ikke klarer å få en oversikt over alle oppgavene sine, med det resultat at brukere ikke blir fulgt opp».

Videre hevdes det at «både kollegialiteten og fokuset på å finne gode løsninger til beste for brukeren forsvinner når arbeidspresset er umenneskelig». Resultatet forsterkes av at oppgavebelastningene mellom saksbehandlere oppleves som ulikt fordelt og urettferdig fordelt. For eksempel vil veiledere som har enkelte ytelser som KVP ha betydelig færre deltakere å følge opp enn de som går på AAP, men uten at brukernes problemer er noe mindre for denne gruppa.

9.1.3 Sykefravær og turnover

Arbeidsbelastningen kan også forklare en del av turnoveren og sykefraværet blant de ansatte. Ikke minst har slitasjen for de ansatte vært stor de første årene av reformen. Kombinasjonen av «store arbeidsbelastninger og manglende mestring skaper fravær og turnover», hevdes det. Sykemelding og turnover skape ekstrabelastninger for dem som er igjen, «ved at det tildeles stadig nye datofordelingsoversikter, for det meste til dem som allerede har mye å gjøre». Resultatet er arbeidsbelastningen øker på de gjenværende, ved at erfaring og kompetanse forsvinner ut og ikke blir erstattet, og ved «stadig ny opplæring, av unge nyutdannede meget dyktige personer som raskt forsvinner videre til nye jobber».

For ledelsen kan situasjonen gjøre det tungt å motivere medarbeiderne til innsats. Mange ansatte må drive brannslukking, og får ikke jobbet med det de skulle. Samtidig må de stadig mobiliseres til fornyet innsats.

9.2 Arbeidsmiljø

Til tross for stor arbeidsbelastning og en *ad-hoc* preget organisering er opplevelsen av det generelle arbeidsmiljøet på kontorene godt. Både statlig og kommunalt ansatte er gjennomgående ansatte er opptatt av å understreke hvor godt arbeidsmiljøet er på kontorene og vil nødig føre sykefravær og turnover tilbake til arbeidsmiljøet. En fagforeningsrepresentant sier eksempelvis at:

Jeg tenker at miljøet grunnleggende sett er ganske godt. Vi er ganske glad i hverandre [...] På det verste har vi vært i tottene på hverandre, mellom forskjellige faggrupper og mellom stat og kommune. Diskusjon om hvem som skal gjøre hvilke oppgaver har ødelagt mye, det forsurer, men ikke i lunsjen.

Arbeidsmiljø i denne forstand synes å peke tilbake på kvaliteten på relasjonen mellom de som jobber på kontoret, og ikke på organisatoriske forhold. En veileder kommenterer for eksempel det høye sykefraværet i avdelingen på denne måten: «Dette er arbeidsrelatert. Det er bare ingen som vil innrømme det. Det er greit nok at vi har 10 % sykefravær, men når vi har 20 %. Det er klart at sykefraværet er arbeidsrelatert».

9.3 Hva er årsaker til de store arbeidsbelastningene?

For det første oppleves forvaltningsenhetene/spesialenhetene ikke å ha frigjort ressurser til lokalt oppfølgingsarbeid. I stedet oppleves de å ha ført til dobbeltarbeid, å få henvendelser fra brukerne veilederne ikke kan besvare, og bruke tid på å være mellommann mellom forvaltning og brukerne, og at deres vurderinger ofte blir overprøvd, med det ekstraarbeidet dette innebærer.

Svært mange ansatte har en opplevelse av at det lokale NAV-kontorene er tappet for personellressurser, og at dette er en utvikling som bare fortsetter. Det snakkes om en «systematisk nedtrekkspolitikk» i forhold til lokalkontorene, og at «ressurser fjernes før effekt er oppnådd». Flere mener også at det er kuttet i merkantile stillinger, og at «saksbehandlere som selv er lærlinger» nå må løse disse oppgavene selv. Samtidig har de merkantile oppgavene økt.

Et tredje forhold er en sterk opplevelse blant mange at direktorat og fylkesledd har vokst på bekostning av lokalledet, og at «etaten er blitt for toptung». Det mangler «en rettfærdig fordeling av ansatte mellom fylkes- og lokalkontorer», hevdes det. Nav er blitt som en «salgsorganisasjon uten selgere», hevder en. I tillegg er konsulentbruken økt.

En fjerde forklaring er knyttet til det økte byråkratiet. Det trengs flere ressurser på grunn av kravene til dokumentasjon/registreringer, stadige krav om endringer, utstrakt møtevirksomhet og ikke minst store arbeidsmengder, noe som igjen har ført til en «uoverkommelig mengde brukere pr. veileder». Enkelte mener også brukergruppene med sammensatte behov har økt siden NAV-reformen ble innført.

En femte forhold knyttes til ressursfordeling mellom tiltakene og NAV-kontorene. I dag blir kontorene «ekspedisjonskontor for tiltak», men kontorene burde stå for mer av oppfølgingen selv. Mer av tiltaksmidlene burde flyttes til NAV-kontorene slik at de som «kjenner brukerne også kunne få jobbe mer aktivt mot arbeidsgiverne og støtte brukerne i prosessen mot jobb», hevdes det.

9.4 Kort drøftelse

Det vil alltid være diskusjoner rundt arbeidsbelastninger og bemanning, og også knyttet til hva som er en for høy turnover eller et høyt sykefravær, og om det er mulig å føre turnover og sykefraværet tilbake til arbeidsorganisatoriske forhold.

Fra direktoratets side vil opprettelsen av kontaktsentra og forvaltnings- og pensjonsenheter samt utviklingen av selvbetjeningsløsninger oppfattes som reformer som burde ha gitt en bedre situasjon

for de ansatte ved NAV-kontorene. Hvis de i tillegg jobber mer systematisk med forbedringer og prioriterer kreftene sine riktig burde bemanningssituasjonen være bedre enn tidligere.

Fra de ansattes side fremstår det som rasjonaliseringsgevinstene disse reformgrepene er tatt ut før effekten av dem har vist seg, og at økende byråkratisering og dobbeltarbeid knyttet til forvaltningsenhetene samtidig som forventningene og målingene knyttet til arbeidsrettet oppfølging har økt. Dette går utover resultatoppnåelse, det skaper turnover og sykefravær, noe som ytterligere forsterker arbeidsbelastningen til de ansatte.

En tilsvarende problematisering kan gjennomføres når det gjelder turnover og sykefravær. Generelt er det slik at turnover fungerer negativt hvis virksomhetene mister ansatte med gode eller unike kvalifikasjoner, og beholder dem som ikke har andre jobbmuligheter. På den andre siden kan turnover fungere positivt ved at man får «nytt blod inn i organisasjonen», personer som «ikke sitter fast i gamle tradisjoner eller forståelser». En ulempe kan være at nyrekruttering skaper økte behov for opplæring og belastninger på de gjenværende.

Tallene og erfaringene som formidles fra lokalkontorene såpass entydig at det må være mulig å slå fast at arbeidsbelastningene av det store flertall oppleves som for store, og at det grunn til å tro at de vil ha klare negative konsekvenser for måloppnåelse. De ansatte mener at arbeidsbelastningene preger alle deler av virksomheten og at den bidrar til å forklare det manglende oppfølgingsfokus ved kontoret, måten de arbeider i forhold til tiltakene på og utfordringer knyttet til intern oppgaveflyt og samarbeid. Noen ganger synes kontorer å komme inne i selvforsterkende sirkler hvor turnover og sykefravær ytterligere forsterker den negative utviklingen.

Slik ser vi et unisont ønske om økt bemanning lokalkontorene, og av merkantilt personale til Arenateknisk arbeid og støtte. Ikke minst etterlyses det også bemanningsnormer på lik linje med andre enheter som er blitt etablert i forbindelse med NAV-reformen, og «tak for hvor mange brukere veiledere på oppfølgingsavdelingen maksimalt skal følge opp», og en beregning av hva som er «nødvendig tid til de forskjellige oppfølgingsoppgaver og påfølgende arbeid i fagsystemene».

10 Tiltak og tiltaksbruk

Avklarings- og oppfølgingstiltak er noe av det viktigste NAV kontoret kan tilby brukerne. I denne forbindelse er det en rekke diskusjoner som kommer opp.

Prinsipielt sett er det synspunkter på om NAV overhodet bør kjøpe oppfølgingstiltak fra tiltaksbedrifter. Og kjøp av tiltak fører ikke bare til unødvendige og lange venteopphold, men NAV kunne ha fulgt opp brukerne selv hvis pengene som var brukt til kjøp kunne gå til å øke bemanningen på kontorene. «Nav kunne gjort jobben bedre og rimeligere», hevdet det.

En annen grunnleggende utfordring er knyttet til skiftende størrelser på tiltaksbevilgningen, og på innstramminger og økonomifokus:

NAV lokalt avdekker behov for den enkelte, men vi vet ikke om vi har midler til å gjennomføre tiltak. Vi kan ikke gi svar i møter med arbeidsgiver eller bruker om type tiltak.

Andre er opptatt av at det er vanskelig å «skreddersy tiltak». Bak dette synspunktet synes det å ligge et ønske om at kontorene i større grad «kunne bruke virkemidler i tråd med hva den enkelte selv mener de har behov for», enn tilfelle er i dag. Kontorene burde hatt sitt eget tiltaksbudsjett som kunne vært brukt fritt hevdet det, og må antakeligvis forstås som et argument mot tiltaksenheter på fylkesnivået.

Særlig fremholdes utfordringene knyttet til standard og situasjonsbestemt innsats. Mange av disse gruppene «har betydelig større bistandsbehov enn det som ofte fremkommer», som en uttrykker det, eller trenger betydelig «mer support enn de ser ut som, men uten at de må puttes i de to «tunge brukergruppene». De er ofte «jobbskiftere» som trenger de å komme i tiltak (dvs. praksisplass med påfølgende lønnstilskudd) raskt for ikke å gå over på varige inntektssikringsordninger. Denne muligheten er blitt redusert med den nye «virkemiddelfordelingen» hevdet det. Tiltaksmidlene til situasjonsbestemte er redusert, noe som gjør det vanskeligere å snu brukere i døra.

En gjennomgående kommentar er byråkratiseringen særlig av KVP. «KVP er lammet av for mange registreringer, statlige oppgaver, rapporter og tellinger» og «jeg opplever at det siste året er det kommet flere krav om dokumentasjon», sies det. Videre hevdet det at:

For tre-fire år siden var min opplevelse at kvalifiseringsprogrammet var en gullgruve i NAV: Vi hadde virkelig muligheten til tett, individuell oppfølging. Den gangen hadde jeg tid til å ha ukentlige samtaler med enkelte deltakere, hvor jeg kunne bruke sosialfaglige metoder som for eksempel motiverende intervjuteknikk (MI) [...] I dag bruker jeg cirka 50-60% av min arbeidstid på interne møter (drøftingsmøter, fagmøter, personalmøter), journalnotater, søknadsbehandling og registreringer av aktivitetsplaner/tiltaksplaner og lignende.

Dette fører til at tiden satt av til oppfølging av brukere, arbeidsgiver og andre samarbeidspartnere blir redusert. Arbeidet skulle vært «mer rettet mot aktiv innhenting av praksisplasser, oppfølging på praksisplasser og AMB», hevdet det.

Byråkratiseringen skyldes i stor grad kombinasjonen av mye papirarbeid og dobbelt- og trippel-registreringer:

For at en deltakersom skal inn i KVP må jeg oppfylle krav fra Fylkesmannen, NAV lokalt og NAV overordnet... Eksempler på hva en KVP-deltaker må ha for å komme inn i KVP er arbeidsevnevurdering, aktivitetsplan skrevet i Arena og registrert inn i det kommunale

saksbehandlingssystemet, skattekort, lønnskjema til kommunens lønningskontor, fullmakt til opphevelse av taushetsplikt, vedtak om KVP, fremmøtelister som må leveres hver måned, handlingsplan som dokumenterer 37,5 timer arbeidsuke i KVP, egenmeldinger/sykmeldinger mange av disse oppgavene er oppgaver som må registreres inn hver måned og oppdateres. I tillegg til dette må jeg kunne gjøre alle oppgaver i Arena med tanke på registrering av meldekort, tiltak, arbeidspraksis osv.

En annen sier «jeg forstår at statistikk er viktig for å vise ledelsen og politikerne hva effekten er av vårt arbeid»:

Samtidig opplever jeg det som håpløst når vi som er rådgivere i kvalifiseringsprogrammet må registrere samme type informasjon i både det kommunale og det statlige datasystemet, i tillegg til at vi må registrere noe av den samme informasjonen om deltakere i et Excelark som brukes internt på kontoret. Excelarket brukes for å lett kunne lage statistikk over hvor lenge deltakerne er innvilget et program, hvilke tiltak de er i og hva de har gått til etter endt kvalifiseringsprogram. I tillegg har det kommet ønske fra staten om at vi skal skrive notater i datasystemet Arena, etter møter med deltakerne - noe vi gjør i datasystemet Oskar (det kommunale systemet). Dette betyr at vi trippelregistrerer mange opplysninger, og store deler av denne tiden kunne jeg brukt på å møte mine deltakere – hvis det eksisterte et bedre system på dette.

11 Avsluttende drøftelse

Den foregående beskrivelsen er en gjennomgang over de dimensjoner, konfliktlinjer og diskusjoner som føres med varierende intensitet ute på kontorene som er fremkommet gjennom våre undersøkelser. Supplert med dataene fra spørreundersøkelsen kan vi med bakgrunn i casebesøkene ved kontorene si noe om utbredelsen av flere av disse dimensjonene, slik at det skulle være mulig å si noe om de organisatoriske og innholdsmessige utfordringene lokalkontorene står ovenfor.

Vår undersøkelse viser at mange av de kaotiske situasjonene som fantes på kontorene de første omstillingsårene nå er borte. I 2009-2010 var mye av den ytre og indre organiseringen falt på plass, og med de nye arbeidsmetodene som ble innført på samme tid, fantes det også i økende grad en felles faglig-metodisk plattform for kontorene. I motsetning til tidligere har ledere og ansatte få problemer med å beskrive hvordan kontorene er organisert, de viktigste arbeidsoppgavene ved kontoret og prinsippene for hvordan de skal arbeide. Slik sett er mange av omstillingsproblemerkene over, og kontorene har i større grad kommet over i en driftsfase.

Det betyr imidlertid ikke at kontorene ikke står overfor store utfordringer. Som vi har vært inne på dreier slike utfordringer seg om partnerskapet, IKT, forvaltningsenhetene, og kjennetegn ved statlig styring. Andre av utfordringene peker mot behovet for et betydelig fortsatt utviklingsarbeid med basis i lokalkontorene. Men det dreier seg også om å utvikle mer integrerte arbeidsformer gjennom å eksperimentere med nye og andre former for teamorganisering og samarbeid mellom statlig og kommunalt personell, om å få til bedre saks- og oppgaveflyt i organisasjonen, samt avveiningen mellom å ta i bruk eksisterende kompetanse eller skaffe ny.

En av de mer strukturelle utviklingsutfordringene synes å være knyttet til at lokalt utviklingsarbeid i så stor grad er knyttet til statlige initiativ og standardisering som i første rekke har relevans for den statlige halvparten av de ansatte. En annen utfordring synes å være at den lokale organiseringen i så stor grad speiler initiativ utformet på sentralt, statlig hold, og at avstanden mellom dem som utformer fagsystemene, grensesnittet mellom forvaltning og lokalkontor, eller arbeidsevnevurderingene er så stort. Videre synes ansattes (og lederes) mulighet for å gi tilbakemeldinger på hva som fungerer eller ikke å være små. Dette reduserer mulighetene for lokal utvikling, samt at de ansattes opplevelse at deres kompetanse og synspunkter tas i bruk på egnede måter.

11.1 Hvorfor ble ikke NAV-reformen det man trodde?

Sett fra de lokale NAV-kontorenes side synes opplevelsene å være ganske konsistente: Et gjennomgående trekk er enigheten om at NAV ikke er blitt det den skulle – én dør for brukerne inn til tjenestene.

Tross dette er det likevel få som har sluppet forestillingen om at NAV-reformen var, og fortsatt er, en god ide. Det meste av kritikken startes eller avsluttes med en formulering som handler om at NAV er en «god ide», en «bra prosess», eller at det ligger «veldig gode intensjoner bak reformen». Noen hevder at det er «historieløst å betrakte NAV-reformen som mislykket. Det er lett å glemme hvordan situasjonen var før 2006, med tre separate enheter som skulle bistå de samme brukerne». «Ingen ønsker seg tilbake til den opprinnelige tredelingen av etatene» sier en annen, «det er mye enklere å få til gode løsninger for brukerne etter NAV-reformen». NAV reformen hvor de tre etatene er samlet «har bidratt til at det er lettere å samkjøre å få inn riktige ytelse og lage glidende overganger». «Når vi kjenner hverandres felt sikrer vi at brukerne får riktigere og økt råd og veiledning i forhold til rettigheter og muligheter» hevder en tredje.

Samtidig kan det at resultatet av reformen ligger så langt unna intensjonene gi opphav til en opplevelse av skuffelse. Dette kommer til uttrykk i følgende sitat:

Jeg har aldri blitt så grundig lurt i hele mitt liv. Utgangspunktet for sammenslåingen var at bruker skulle i hovedsak få en saksbehandler, ett kontor å forholde seg til. Vi har endt opp med så mange enheter\nivåer\forvaltning osv. som behandler brøkdeler av en sak. Det fører bl.a. til ansvarsfraskrivelse. Bruker finner ikke frem [...] Jeg har aldri jobbet så snevert som jeg gjør i dag, kun med sykefraværsoppfølging. Det så jeg ikke for meg da NAV reformen ble innført.

Forklaringene på avstanden mellom visjoner og realiteter er mange og ulike. Mange mener at reformen var «naiv» eller «overoptimistisk», eller «oversolgt», og at «en dør inn» følgelig ble «misvisende og skapte mye frustrasjon»: NAV-skiltet stod på døra lenge før organisasjonen var rigget, og brukere ble raskt skuffet over ikke å møte en helhetlig organisasjon, bak en dør».

Andre igjen viser til de oppstartsproblemene reformen hadde. Utgangspunktet er her gjerne en identifikasjon med reformens «gode mål og intensjoner», men at den av ulike grunner er kommet skjævt ut, og at man sliter med ettervirkningene av dette fremdeles. Faktorer som fremheves her er blant annet:

- Manglende ressurser i oppstartfasen;
- Ytelsesorienteringen på kontorene er så sterk fremdeles (AAP, KVP, Intro, Bolig, Sosialfaglig, etc);
- Rekkefølgen var feil, de statlige etatene burde blitt fusjonert før man fusjonerte med kommunen;
- Forvaltningsenhetene burde vært på plass før man startet opp lokalkontorene;
- Bedre opplæring de første årene;
- IKT systemene burde vært på plass før reformen etc.

Noen igjen mener at hovedproblemet handler om kulturelle holdninger på kontorene. Det handler om å tro på reformen: «Har man tro [...] vil man klare dette», heter det. «De som tror forsøker å realisere reformens mål, å «jobbe NAVsk» de som ikke tror forsøker i størst mulig grad øker å opprettholde det gamle systemet». Resultatet er kontoret deles i to:

Den delen som ønsker å jobbe med alle oppgaver, og den delen som ønsker å jobbe med de oppgavene de alltid har jobbet med.

Et annet holdningsproblem handler om dem som er blitt i organisasjonen, og er imot den men som tier om sin motstand, det som i faglitteraturen omtales som «silent exit»:

Mange tier for at det skal bli fred [...] Med fortidelse vedvarer adferden og uroen. Over tid er det vanskelig å ikke la seg påvirke av slike kroppssignal som sendes ut hele tiden. Hvordan blir kommunikasjonen mellom de ansatte når enkelte hele tiden viser sin aggresjon mot forandringer i adferd, talemåte: går ut å bebreide, forklare, ansvarsfraskrivelse, påføring av mindreverd og utilstrekkelighetsfølelse: - du sa... som bare fører til enda mer konflikter.

Flere betrakter også situasjonen som et omdømmeproblem, og er opptatt av det dårlig ryktet NAV har i offentligheten og media: «Etableringsprosessen har gitt oss et etterslep på omdømme som vi fortsatt sliter med og det preger vårt møte med brukere og framstillingen av NAV i media». I denne forbindelse

er det en utstrakt kritikk av NAV direktorat for manglende mediestrategi og profilering. Flere mener ledelsen i direktoratet i liten grad har stilt seg bak de ansatte, men godtatt at det var kompetansemangel hos de ansatte mer enn strukturelle problemer som lå bak iverksettingsproblemene.

Sist men ikke minst knyttes utfordringene for brukerne (og de ansatte) til et økende byråkrati. Byråkratiseringen i denne sammenheng skjer i relasjonen til brukerne, i arbeidet med inntektssikring og tiltak, det handler om den hierarkiske relasjonen til overordnede, til egen arbeidssituasjon og tidsbruk, og til muligheter for å få gitt feedback på forhold man ønsker å forbedre.

Denne byråkratiseringen handler om at brukerne ikke får hjelp fra et sted eller en person, men fremdeles får mange og ulike brev fra NAV, som ikke er sett i sammenheng. Det handler om skjemaene som brukerne må fylle ut og som vanskelig å forstå. Det samme gjelder vedtakene som fattes, de er vanskelig å tyde. Og «klar tale» er vanskelig å få gjennomført.

Den handler også om mange og kompliserte inntektssikringsordninger og regelverk, med forskjellige inngangsvilkår og aktivitetskrav og som gjør at tiden går med på å sikre brukerne inntektssikring og til å flytte brukere mellom ulike ytelser. Den handler om beslutninger som overordnede fatter og som man ikke skjønner fornuften i eller som fjerner myndighet fra lokalkontorene – for eksempel om man skal forlenge et tiltak eller ikke. Den handler om byråkratisering av arbeidet med ulike tiltak, som KVP, og at tiden man bruker på å jobbe inn mot systemet, til «å skrive i fagsystemer», i stedet for å jobbe mot brukerne, m.a.o. om den omseggripende loggføring og rapportering. Den handler om den sterke hierarkiske styringen med mange aktivitetskrav som styrer de ansattes tidsbruk og gjør at kontoret har få frihetsgrader i den brukerrettede oppfølgingen, og at «må-oppgavene» styrer hverdagen. Den handler om at systemet er blitt så stort at det er vanskelig å få gitt «tilbakemeldinger til beslutningstakere om ting som ikke fungerer» eller at det er blitt så stort at de ikke har oversikt over hva de ansatte kan, hva de skal kunne og hva slags opplæringsprogram de skal lage.

Den vanskelige situasjonen kommer ikke minst til uttrykk i diskusjonen om for store arbeidsbelastninger, som hevdes å svekke måloppnåelse, samarbeid og saksflyt og skaper sykefravær og turnover i organisasjonen.

Disse generelle eller overordnede analyser (naiv og oversolgt, oppstartsproblemer, kultur/holdninger, omdømmeproblemer, og byråkratisering) må imidlertid ikke å skygge for mer operative og organisatoriske forklaringer. Disse vil vi diskutere i det påfølgende.

11.2 utfordringer for å realisere oppfølgingsmålet

La oss kort oppsummere noen av erfaringene knyttet til partnerskapet, forvaltningsenhetene, den teknologiske infrastrukturen, og den interne organiseringen og det metodiske arbeidet. Erfaringene er viktige fordi alle temaene er blitt solgt inn av ledelsen som forenklingstiltak som skal føre til en bedre og mer arbeidsrettet oppfølging. For lokalkontorene lar imidlertid forenklingstiltakene vente på seg.

11.2.1 Partnerskapet

Partnerskapet synes å representere en av de største utfordringene ved kontorene, selv om lederne i hovedsak betrakter partnerskapet som en styrke. Utfordringene ved partnerskapet er gjennomgripende. Samtidig omtales den på et kontor som «elefanten i rommet», dvs. at alle vet om at dette er en grunnleggende spenning ved kontoret, men ingen snakker direkte om den.

Utfordringene ved partnerskapet har som vi har sett mange aspekter.

En viktig dimensjon er eventuelle målkonflikter mellom stat og kommune, i synet på hva som er realistiske mål for statlige og kommunale brukere, og om hva man skal gjøre med brukere som står

langt unna arbeidslivet. De fleste gjør imidlertid ikke denne konflikten prinsipiell. Det synes som det eksisterer en forståelse av at det i bunn finnes grunnlag for et reelt partnerskap mellom stat og kommune, men at det problematikken i større grad handler om hvordan partnerskapet operasjonaliseres.

Problematikken synes knyttet til at mens kommunene er mange og ulike i størrelse og engasjement, så er staten en. Dette skaper en maktasymmetri ved partnerskapet, og som blant annet kommer til uttrykk ved det som beskrives som «statlig dominans», dvs. at statlige metoder, regelverk, tiltak, opplæringsystemer og mål dominerer kontorets oppmerksomhet, på «bekostning» av kommunalt ansatte, brukere og oppgaver. Slik er man ikke nødvendigvis mot målstyringen, men mot at det er de statlige målene som dominerer, og at kvantifiserbare mål får større dominans enn mål som vanskeligere kan kvantifiseres.

For ledelsen utgjør partnerskapet i tillegg et betydelig administrativt merarbeid og som kan ta fokus fra mer langsiktige utviklingsoppgaver.

Man kunne, parallelt med denne statlige dominansen og standardiseringen, tenkt seg NAV som en «motor» for arbeids- og velferdspolitikken i kommunen. Dette synes i begrenset grad å være tilfelle, og der det er tilfellet synes det å være knyttet til NAV-ledere som tenker mer strategisk og visjonært, m.a.o. tenker kontoret inn i en bredere kommunal kontekst og spiller på kommunen for det den er verdt. Det virker også som det må være betydelige uutløste ressurser blant de kommunalt ansatte ved kontorene, og som man ennå ikke ordentlig har lykkes med å mobilisere.

11.2.2 Forvaltningsenhetene

Veiledernes relasjon til forvaltningsenheten er blitt bedret, likevel rapporteres det om betydelige utfordringer. Noen av disse omhandler mer prinsipielle spørsmål om hensiktsmessigheten av reformen og om grensesnittet mellom lokalkontorene og fylkesenhetene, og særlig problematikken rundt overprøving og retur av vurderinger ved NAV-kontorene. Også her synes likevel de fleste av analysene og kommentarene å være knyttet til hvordan disse enhetene fungerer i praksis, mer enn å være av prinsipiell art.

Av særlig betydning er kritikken av brukernes manglende muligheten for å ta kontakt med saksbehandlerne i forvaltningsenhetene. Det eneste stedet brukerne kan henvende seg til NAV personlig, om informasjon som forvaltningen har gitt eller vedtak som de har fattet, er NAV-kontoret.

Her opplever de imidlertid at de ikke har god nok innsikt i de vedtak som er fattet, og i det regelverket som ligger bak vedtakene, til å kunne gi god hjelp. I tillegg er det vanskelig å få tak i informasjon om sakene ligger gjennom IKT-løsninger. Da blir de i stedet sekretærer mellom forvaltningen og brukerne gjennom «kompetanstelefonen». Dette oppleves som å stjele tid, reduserer mestringsopplevelsen og skaper en opplevelse av å gi dårlig service til brukerne.

Forvaltningen fremstår da fort som et slags ugjennomtrengelig byråkrati, og hvor den grunnleggende erfaringen er at det ikke verken står i veiledernes eller brukernes makt verken å forstå eller endre systemet, men at man må leve med det.

11.2.3 IKT

IKT er også en av de store utfordringene ved kontoret. Systemene er mange, og oppleves som svært tungvinte. Det at det må gjøres flere registreringer av samme sak for å oppnå «telling» (og uten at veilederne alltid skjønner poenget med den registreringen som gjøres), at det er vanskelig å kopiere og lime tekst mellom fagsystemene, at det er urimelig mange tastetrykk som skal til for å få printet ut en side, at man ikke kan ha flere vinduer åpne samtidig, eller at stat og kommune har ulike systemer med ulike brukergrensesnitt, skaper frustrasjon. Mange opplever at systemene ikke understøtte

veilednings- og oppfølgingsarbeidet ved kontorene, noe ikke minst erfaringene med det fagsystemet som er knyttet til behovs- og arbeidsevnevurderingene illustrerer.

11.2.4 Intern organisering og metodisk arbeid

Til syvende og sist vil en god organisering av NAV-kontorene handle om en god (og rettferdig) fordeling av arbeidsoppgaver mellom medarbeiderne på kontoret, at sakene kanaliseres riktig, at brukerne får riktig hjelp til riktig tidspunkt, og at sakene flyter godt mellom avdelinger og team på kontoret. Det viktigste metodiske redskapet for dette er behovs- og arbeidsevnevurderingene og inndelingen av brukere etter innsatsbehov.

Den metodiske tenkningen som ligger bak disse redskapene er at det er brukernes behov og arbeidsevne som skal ligge til grunn for den hjelpen de mottar, ikke inntektssikring. Redskapene er i utgangspunktet godt mottatt, men samtidig er det en rekke utfordringer knyttet til dem. Vi vil her fokusere på de organisatoriske utfordringene.

På den ene siden er behovsvurderingene og inndelingen av brukere etter innsatsgruppe ikke en så selvsagt aktivitet som man kan tenke seg. Dette er fordi plasseringen også bestemmer hvem som har oppfølgingsansvaret for bruker, og det er en til dels betydelig identitetsforskjell mellom avdelingene og kamp om fordeling av ressurser mellom mottak og oppfølging. Dette betyr at en plassering i innsatsgruppe som seinere ikke skal bli omtvistet, må bygge på en konsensus som omfatter hele kontoret. Denne konsensusen synes vanskelig å oppnå fordi de faglige vurderingene er så integrert med de som handler om arbeidsbelastning. En tilsvarende strid gjør seg gjeldende når det gjelder arbeidsevnevurderingene. Dette kan resultere i «kasteball»-problemstillinger internt på kontorene, dvs. uenighet og tilbakeføring av brukere mellom mottaks- og oppfølgingsavdelingene.

I tillegg er det en problematikk knyttet til gråsoneklienter, dvs. brukere som etter innsatstenkningen skulle plasseres i innsatsgrupper med små bistandsbehov, men som i realiteten har store bistandsbehov, eller personer med store bistandsbehov som ender i mottak.

Også her synes en hovedutfordring å være at kontorene i liten grad synes å ha kapasitet og/eller vilje til å utvikle felles kriterier for hvor saker skal fordeles. Dette handler antakeligvis ikke bare om vanskelige skjønsmessige problemer knyttet til å avgjøre hvilket bistandsbehov brukerne har, men at spørsmålet også berører spørsmål om veiledernes (avdelingenes/teamenes) kapasitet til å følge opp ulike brukere. For eksempel var det en forståelse i mottak for at når «konvertittproblematikken» var på sitt sterkeste, så måtte mottaket ta flere av brukerne. På flere kontorer forteller de imidlertid at oppfølging har ønsket å opprettholde denne arbeidsdelingen også etter problemet var løst, noe som mange flere steder har gitt til opphav til skarp ordveksling og til dels konflikter.

11.3 NAV etter innholdsreformen

På denne måten synes det som de lokale NAV kontorene i 2014, åtte år etter at de første kontorene ble rullet ut, har problemer med å rette oppmerksomheten mot oppfølgingsarbeidet. På tross av at mange av organisasjonsendringene og elementene i innholdsreformen er falt på plass, er det som organisasjonen ennå ikke fullt ut har lyktes å utnytte de antatte fusjons-, partnerskaps- og innholdsgevinstene ved reformen.

Selv om de ansatte ser behovs- og arbeidsevnevurderingene og inndelingen av brukerne etter innsatsbehov som positive nyvinninger er det fremdeles et stykke igjen før ordningene synes å understøtte de arbeidsrettede oppfølgingen på kontorene. Det samme gjelder for den integrasjonen av ulike kompetanser som ulike former for teamorganisering åpner opp for. Selv om det finnes gode eksempler på modeller for teamarbeid er det som man ikke ordentlig har utforsket problematikken.

Slik de ansatte ser det synes dette å skyldes rammebetingelser for reformen, dvs. problemstillinger knyttet til partnerskapet, til IKT, og til forvaltningsenhetene, kombinert med en sterk statlig dominans og resultatorientering, mer enn til uvilje og endringsmotstand fra de ansattes side.

11.4 Tre analytiske refleksjoner

Avslutningsvis vil vi kort trekke frem tre analytiske refleksjoner knyttet til materialet vi har presentert, det ene knyttet til kontorstørrelse, det andre knyttet til målstyring versus utviklingsstyring av lokalkontorenes virksomhet, den tredje knyttet til spørsmålet om utfordringene til NAV kan beskrives som å være omstillingsproblemer, eller om de peker mot grunnleggende strukturelle utfordringer.

11.4.1 Betydningen av størrelse

Kontorstørrelse synes i vårt materiale å ha en selvstendig betydning for hva som skjer på kontorene. Nærmest uavhengig av hvilken problemstilling vi ser på, scorer små- og mellomstore kontorer bedre enn store kontorer (se også Fossetøl et al., kommende). Store kontor er her definert som kontor med over 40 ansatte.

Store kontor har gjennomgående flere brukere per veileder, og de oppgir har flere av deres brukere har behov for tettere oppfølging enn på små og mellomstore kontorer. Færre brukere har fast kontaktperson, og veilederbytter er mye mer utbredt.

På store kontorer er videre det færre som mener at det er blitt enklere å finne gode løsninger for brukere med situasjonsbestemte og sammensatte behov, det er færre som mener brukerne har fått mer innflytelse på hvilke løsninger som velges, men flere som mener at brukerne møter større krav til egenaktivitet og har fått mer ansvar for egen situasjon og fremtid.

Det er også færre som mener at sterkere fagmiljøer, raskere saksbehandling eller bedre saksflyt er gevinster ved NAV-reformen enn ved små og mellomstore kontorer. Utfordringene knyttet til samarbeid på tvers av oppgaveområder, og utfordringer knyttet til uklar ledelse oppleves også som større på disse kontorene.

Generalistmodellen er betydelig mindre utbredt her enn særlig på de små kontorene. Teamorganisering er mindre utbredt på de store kontorene, og kontorene er i større grad enfaglige, dvs. organisert i statlige og kommunale enheter eller avdelinger. De er også de som oppgir at de i minst grad har opplevd å integrere statlige og kommunale oppgaver.

Store kontorer opplever videre i mindre grad at statlige og kommunale mål drar i samme retning, at det er felles målforståelse på kontoret, og at utviklingen er i tråd med NAV-reformens visjon og mål. Det er også færre som mener at NAV-kontoret er på vei til å nå målene med NAV-reformen.

Store kontorer har også flere nyansatte enn små kontorer. De opplever videre i større grad at reformen har ført til redusert kvalitet i oppgaveløsningen, økt arbeidsbelastning, økt turnover og økt sykefravær, enn små, og til dels mellomstore kontorer. De store kontorene har også færre som er fornøyd med kontakten med pensjons- og forvaltningsenheter.

På de store kontorene er det også flere som mener at de statlige resultatmålene styrer ressursbruken i NAV-kontorene vekk fra oppgaver som må prioriteres for å nå målene med NAV-reformen. Samtidig er de mer opptatt enn de andre kontorene av å oppnå de statlige resultatmålene.

Bildet er slik sett relativt konsistent, og det stemmer godt overens med effektforskningen på området (Fevang et al 2014), hvor resultatene for små kontorer knyttet til målet om flere i arbeid, færre på trygd, er signifikant bedre på de små og mellom store kontorene (dvs. kommuner med under 20000

innbyggere). Aakvik, Monstad og Holmås (2014) finner det samme, dvs. en større negativ effekt av reformen ved store kontorer enn ved små.

Også Langelands og Galåsens studie (2014) finner at kontorstørrelse spiller en viktig rolle for om NAV nådde de kvantitative målene med brukeroppfølgning. Dette handler om at de minste kontorene er godt bemannet i forhold til antall brukere, mens antall brukere i forhold til stillinger flater ut for kontorer med mer enn 5 statlige årsverk. Men studien peker også på «organisatoriske og styringsmessige utfordringer ved de største kontorene», og som bl.a. kan forklares ved at de bruker mer tid på å få oversikt over brukerporteføljer og å integrere de ulike delene av virksomheten.

Studien finner også at selve organiseringen av kontorene spiller en viktig rolle, i særlig grad knyttet til graden av samordning mellom de statlige og de kommunale tjenestene. Jo høyere integrering, jo lavere arbeidsbelastning målt i antall brukere per veileder, og dette er med på å sikre ressurser til oppfølgingsarbeidet. Denne integreringen, hevder forfatterne, kan til dels forklares ved en enhetlig ledelse (og ikke to «eiere») og at kontoret dermed kan utnytte kommunale ressurser bedre, samt sikre synergieffekter.

Gitt denne hypotesen er det derfor naturlig å tro at NAV-kontorene bør tilstrebe økt integrasjon mellom statlige og kommunale tjenester. Imidlertid har denne studien bare fokusert på de statlige resultatmålene, så vi vet lite om hvilke konsekvenser funnene har for de kommunale oppgaveområdene.

Det er grunn til å tro at resonnementer rundt smådrifts- og stordriftsfordeler kan være relevante her (se for eksempel Alm Andreassen, 2012). Antatte stordriftsfordeler ved store kontorer er avhengige av en gjennomsluttelig formell organisering hvor samarbeids- og integrasjonsmekanismer kan kompensere for den manglende kjennskapen man har til alle som jobber i organisasjonen og til den spesialiseringen som foregår der. Er ikke den formelle organiseringen transparent, eller hvis den ikke fungerer i praksis, så er det grunn til å tro at stordriftsfordelene reduseres.

Mindre kontorer på sin side har lettere for å håndtere en slik situasjon fordi de har muligheter for å utvikle personlige relasjoner som kan smøre samarbeidet på tvers av de formelle strukturene. Kontorene har også ansatte som dekker flere områder av oppgaveporteføljen, noe som skaper færre grenseflater, større grad av kjennskap til hverandres arbeidsmåter og bedre muligheter for personlige relasjoner.

I lys av et slikt resonnement, og innenfor de formelle rammer som preger NAV-reformen, synes derfor store kontorer å ha større problemer enn små- og mellomstore kontorer. Dette støtter ikke opp under forslagene om å slå sammen og lage større kontorer som har blitt luftet fra politikere og forvaltning.

11.4.2 Målstyring og utviklingsorganisering

Kontorene måles på produksjonsresultater. Samtidig har de ikke, hvert fall slik de ansatte opplever det, arbeidsbetingelser som gjør det mulig å produsere på en tilfredsstillende måte. De opplever tvert imot at forsøkene på å nå målene med de redskaper som står til rådighet, kan gå utover brukerne, samarbeidet internt, og at situasjonen skaper sykefravær og turnover.

Likevel sammenlignes og konkurrerer kontorene. Lederne og kontoret må forholde seg til spørsmålet: «Hvorfor klarer ikke dere å løse problemene bedre, når nabokontoret klarer det»? På denne måten oppfordres lokalkontorene til å konkurrere innenfor de betingelser som nå engang måtte eksistere. Det er evnen til å nå mål innenfor de gitte begrensninger som fremheves som et kontors fortrinn fremfor et annet.

Vi har sett at mange av lederne opplever målstyringen som et fortrinn. Samtidig opplever de at målstyringen fjerner kontorene fra NAV-reformens opprinnelige målsettinger. Det er slik sett grunn til å tro at målstyringen oppleves som positiv fordi den reduserer oppgaveområdet- og ansvarsområdet til lederne, ikke minst til de omfattende oppgavene som er knyttet til Lov om sosiale tjenester. På den andre siden forteller lederne at de i noen grad skjerner de ansatte på kontorene for de hyppigheten og omfanget av resultatkravene kontorene utsettes for. Dermed forhindrer de unødvendig uro på kontorene. Samtidig forhindrer de også at kontorledelsen og ansatte blir involvert i krevende diskusjoner om rimeligheten av resultatkravene i lys av de organisatoriske betingelsene de ansatte jobber under.

En slik situasjon kan oppleves som krevende. Tross skjerming eller «buffring» fra ledelsens side knyttet til resultatkravene, er det hos mange en opplevelse av at fokuset på kontor og avdelingsmøter er på relativt enkle kvantifiserbare statlige målsettinger, mens de sentrale eksterne betingelsene for produksjonen, samt de interne utviklingsoppgavene knyttet til saks- og oppgaveflyt, samarbeid mellom mottak og oppfølging, stat og kommune etc. ikke berøres.

Når dette sees i sammenheng med at kontorene ofte mangler en utviklet intern diskusjonsarena hvor disse betingelsene og utviklingsoppgavene kan håndteres, og det er små muligheter for systematiske erfaringsutveksling og læring mellom dem på sentralt nivå som har utviklet de organisatoriske grep og løsninger som gjennomsyrrer lokalkontorenes hverdag, og de ansattes lokale erfaringer og opplevelser, vil resultatet lett kunne bli en opplevelse av å jobbe i et stort byråkrati som de ansatte i liten grad kan påvirke og endre.

Resultatet kan, som flere av veilederne er inne på, være en opplevelse av at de ansattes kompetanse og kunnskap ikke utnyttes ordentlig, med svekket motivasjon og engasjement til følge. Utvikling er noe som skjer på sentralt nivå, mens lokalt nivå lojalt og med en positiv holdning skal sette seg inni og ta i bruk de fagsystemer og plattformer som iverksettes.

Det er grunn til å tro at denne avstanden mellom sentralt utviklet politikk og styring og opplevelsen av manglende innflytelse over arbeidsbetingelsene på lokalt nivå vil være en sentral utfordring for en effektiv iverksetting av NAV-reformen i tiden fremover.

11.4.3 Omstillingsutfordringer eller strukturutfordringer?

Et sentralt spørsmål knyttet til utfordringene til NAV-kontorene er om de kan knyttes direkte til omstillingskostnader, og således er av relativt forbigående karakter, eller om de er knyttet til problemer av mer strukturell karakter.

Forenklingene og avlastningene som var lovet knyttet til forvaltningsenhetene, IKT-systemer og arbeidsflyt har ennå ikke vist seg på lokalkontornivået. Tungvinte og byråkratiske løsninger, ikke minst knyttet til «telling» tar tid fra det arbeidsrettete oppfølgingsarbeidet. Denne byråkratiseringskritikken synes også å ramme deler av innholdsreformen, for eksempel KVP. Den statlige styringen oppleves å dominere, og til dels å gå på bekostning av kommunale styring og oppgaveområder.

Videre er et administrative arbeidet for lederne knyttet til å forvalte ulike eiere og ulike lønns- og personalsystemer er stort, samtidig som relasjonen mellom stat og kommune – mellom en kommunal og statlig styrings- og fagforståelse, på kontornivå er en sentral, men ofte underkommunisert spenning på kontorene. Sykefravær og turnover gjør det vanskelig å få team og avdelinger til å fungere, og mye tid går med til å lære opp nyansatte. Arbeidsbelastningen oppleves som stor, noe som skaper friksjon og kasteballproblemer mellom ulike avdelinger. Samtidig utsettes kontorene for sterke resultatkrav, som de skjerner de ansatte for, antakeligvis fordi at hvis kravene ble formidlet ufiltrert så ville de ikke sees som spore til ny innsats, men til kritikk og oppgitthet.

Dette gir grunn til å tro at ledernes og kontorenes innsats i lang tid fremover – og på tross av en svak positiv utvikling – vil preges av den fortløpende løsningen av mer eller mindre *ad-hoc* pregete oppgaver, og et stadig motivasjonsarbeid for å mobilisere de ansatte ved kontorene til å delta i atter nye dugnader, til opplæring i nye fagsystemer eller programmer, til nye roller eller arbeidsoppgaver, eller til omorganiseringer som de ansatte ikke alltid ser nytten av. Et slik fokus vil antakeligvis også i årene fremover gå på bekostning av den innholdsmessige delen av reformen, som ikke minst handler om å få de ansatte til ta i bruk tenkningen rundt innsatsgrupper og redskapene knyttet til behovs- og arbeidsevnevurderingene.

Mange av disse problemstillingene er slik vi anser det ikke av forbigående art; med andre ord, de er knyttet til mer grunnleggende karakter og som der er grunn til å tro vil vedvare utover det som er naturlig å forvente for slike store omstillingsprosesser. Utfordringene er ikke løst knyttet til forvaltningsenhetene, IKT, og stat- kommunesamarbeidet, men vil kreve et stort utviklingsarbeid i tiden fremover. Tilsvarende gjelder for den interne organiseringen av kontorene, dvs. forsøkene på å få til en god organisering, oppgave- og saksflyt i organisasjonen, og til syvende og sist en større grad av helhetlig, arbeidsrettet av brukerne.

Det er vanskelig å tro at disse oppgavene kan løses utelukkende gjennom sentralt utviklede reformgrep og standardisering. Utover prosessene med statlig standardisering må det i tillegg legges til rette for organisatoriske løsninger som åpner for organisatorisk læring og feedbacksløyfer, og hvor de ansattes erfaringer og kompetanse i større grad tas i bruk enn det som er tilfelle i dag.

DEL 2 Resultater fra survey-undersøkelsen

12 Beskrivelse av kontorene i spørreundersøkelsen

I dette kapitlet skal vi presentere bakgrunnsinformasjon om NAV-kontorene som er med i spørreundersøkelsen og om de ansatte som jobber der. Først kategoriserer vi kontorene i små, mellomstore og store kontor, og sammenligner vårt utvalg med kontorer på landsbasis. Deretter skal vi vise hva slags roller de ansatte har ved kontorene og hva slags utdanningsbakgrunn de har. Videre presenterer vi informasjon om de ansattes bakgrunn fra de tidligere etatene og ansettelse i stat eller kommune.

12.1 Kontorstørrelse

Vi spurte enhetslederne ved NAV-kontorene hvor mange kommunale og statlige årsverk kontoret har. Svarene ble deretter kategorisert i henholdsvis små (1-15 årsverk), mellomstore (16-39 årsverk) og store kontor (40 årsverk eller mer). Denne inndelingen i kontorstørrelse etter årsverk bruker vi gjennomgående i mange av de videre analysene for å undersøke om det finnes forskjeller i oppfatninger mellom ansatte på kontorer av ulik størrelse. Tabell 1 under viser fordelingen av kontorene etter størrelse. I utvalget vårt har vi altså flere små kontorer enn større.

Tabell 1 Antall respondenter i undersøkelsen og størrelsen på utvalgskontorene i 2014

Størrelse på kontor etter årsverk	Antall kontor	Antall respondenter
Små kontor (1-15 årsverk)	25	146
Mellomstore kontor (16-39 årsverk)	15	217
Store kontor (40 årsverk eller mer)	17	586
Total	57	949

For å kunne sammenligne utvalget vårt med NAV-kontor på landsbasis har vi hentet inn informasjon om årsverk ved samtlige NAV-kontor i landet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi delte deretter alle kontorene inn etter årsverk på samme måte som over. Under presenteres Tabell 2 over prosentvis andel små, mellomstore og store kontorer i vårt utvalg sammenlignet med fordelingen i populasjonen (hele landet) totalt. Sammenlignet med NAV-kontorer på landsbasis har vårt utvalg noe færre små kontorer og noen flere store kontorer enn antallet er på landsbasis.

Tabell 2 Prosentandelen små, mellomstore og store kontor i vårt utvalg sammenlignet med populasjonen (alle NAV-kontor i landet) basert på antall årsverk (i parentes), 2014

	Vårt utvalg	Populasjon
Små kontor (1-15)	43,9	62,4
Mellomstore kontor (16-39)	26,3	20,3
Store kontor (> 39)	29,8	17,3

12.2 Roller i NAV-kontoret

For å få et innblikk i hvilke rolle de ansatte ved NAV-kontorene i utvalget vårt hadde ble de spurt om å kategorisere sin stilling i kategoriene som presenteres i Tabell 3. Fordelingen av utvalget viser at det er oppfølgingsavdelingene, dvs. de som har ansvar for oppfølging av personer med langvarig og mer

omfattende behov, som har den største gruppen medarbeidere i NAV-kontorene (nærmere 40 %). Mottaksavdelingen har 11 % av antallet medarbeider i oppfølgingsavdelingene, mens 14 % har oppgaver både knyttet til mottak og oppfølging. 17 % arbeider men andre arbeidsoppgaver enn de som er oppgitt i tabellen. Disse arbeidsoppgavene er blant annet boligrådgiver, fagansvarlig, flyktningkonsulent, gjeldsrådgiver, rådgiver kvalifiseringsprogrammet og økonomisk rådgiver. En årsak til at ansatte oppga stilling som «annet», var at de jobbet med de fleste områder i kontoret, ofte grunnet lite kontor og få ansatte.

Tabell 3 Rollefordeling i NAV-kontorene, 2014

Rolle i NAV	Frekvens	Prosent
Enhetsleder	45	4,7
Avdelingsleder/seksjonsleder	56	5,9
Veileder mottak	108	11,4
Veileder oppfølging	372	39,2
Veileder mottak og oppfølging	134	14,1
Markedsarbeid	24	2,5
Merkantilt	48	5,1
Annet	162	17,1
Total	949	100

NAV-loven har åpnet opp for at de lokale NAV-kontorene to ledere, én for statlige områder og én for kommunalt oppgaveområde, dvs de sosial tjenestene, eller én leder for både statlige og kommunale oppgaveområder. Fra tidligere undersøkelser vet vi at de fleste kommunene velger enhetlig administrativ og faglig ledelse (Monkerud, 2008). Enkelte av kommunene som velger en enhetlig modell spesifiserer ofte hvorvidt lederen skal ansattes i kommune eller stat, hvor de fleste oppgir at lederen skal ansettes i staten (Monkerud, 2008). I vårt materiale har vi svar fra 45 enhetsledere, hvor to av disse er ledere på samme kontor (toledermodell).

Spørreundersøkelsen blant de NAV-ansatte i 2014 viser at de fleste NAV-kontorene hadde én leder. 36 ledere i utvalgskontorene oppgir dette, mens 7 oppgir delt ledelse og 1 oppgir lederskap for 3 kontor samlet. Det er i hovedsak bydelskontorer i de store byene som har delt ledelse, og de har da én kommunalt og én statlig ansatt leder. I vårt utvalg finnes det 7 bydelskontorer.

Av de som har enhetlig ledelse er 27 ansatt i staten og 8 i kommunen, noe som samsvarer med tidligere funn at de fleste NAV-lederne er ansatt statlig (Alm Andreassen and Reichborn-Kjennerud, 2009). Nesten 60 % av lederne og mellomlederne har vært ansatt i lederstilling i NAV i mer enn 4 år, mens 41 % oppgir at de har vært leder i mellom 1-3 år. 44 % av lederne og mellomlederne oppgir at de har tidligere ledererfaring fra staten, mens 26 % oppgir ledererfaring fra kommunen. 30 % av lederne oppgir at de ikke har tidligere ledererfaring fra stat eller kommune.

12.3 Medarbeidernes kjønn og utdanningsbakgrunn

I spørreundersøkelsen rapporterer NAV-kontorenes ledere om hvor mange medarbeidere kontoret har, inkludert dem selv. Tabell 4 nedenfor viser ledernes svar fra undersøkelsen gjennomført i 2008 og i 2014.

Tabell 4 Antall ansatte i kontorene. Ledernes svar

Antall ansatte	2008	2014
Under 5		1
5-9	7*	6
10-19	11	11
20-39	8	10
40-99	8	11
Over 100	3	5
Total	37	44

* I spørreundersøkelsen i 2008 var svaralternativet under 10 personer og vi har derfor ingen spesifisering når det gjelder hvor mange kontorer som har mindre enn 5 ansatte.

Resultatene viser at ¼ av enhetslederne i 2014 oppgir å ha mellom 10 og 19 ansatte, samme antall oppgir å ha mellom 20-39 og mellom 40-99 ansatte. Da utvalgsriteriene for NAV-kontor som skulle være med i undersøkelsen er modellert etter samme mal med hensyn til geografi, oppstartstidspunkt, størrelse og oppgavebelastning, og Tabell 4 viser at fordelingen av kontorene i 2008 og 2014 etter størrelse er nokså lik. Årsaken til at den ikke er identisk kommer av at kontorene ble valgt ut på bakgrunn av kommunestørrelse og ikke kontorstørrelse. Kommunestørrelse er en indikasjon på kontorstørrelse men kan avvike avhengig av tjenesteaspektet ved kontoret, altså hvor mange kommunale tjenester kontorene har lagt inn utover minstekravet.

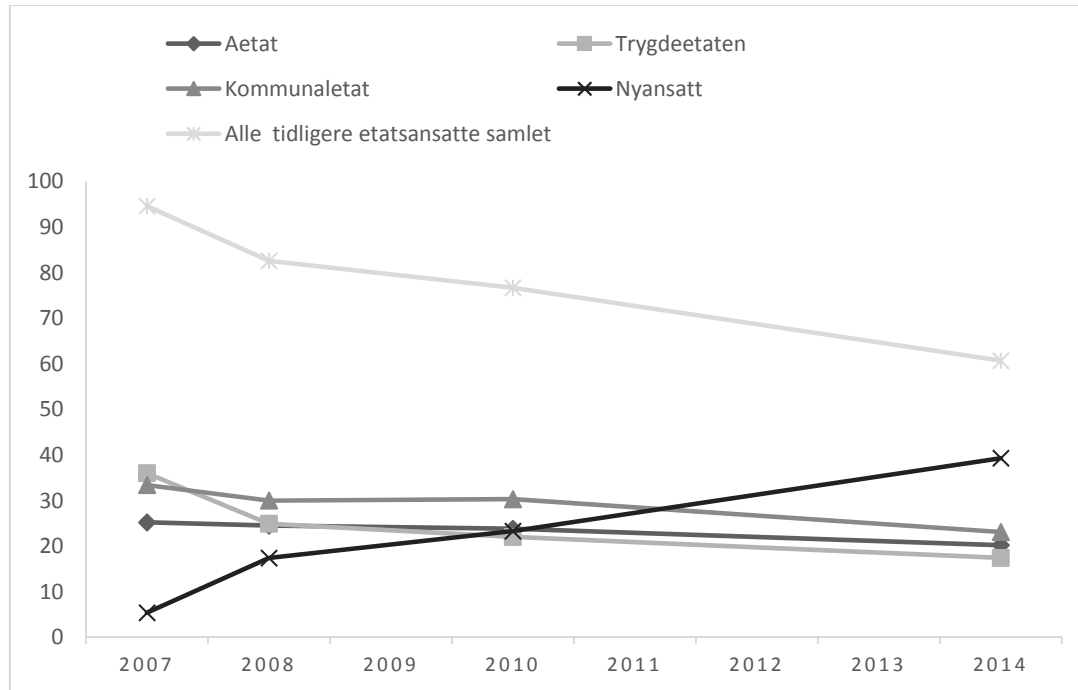
I spørreundersøkelsen spør vi også om kjønn og utdanningsbakgrunn. Kvinner er i sterk overvekt av de ansatte på NAV-kontorene, hele 73 %. Sammenligner vi kjønnsfordelingen med tidligere undersøkelser finner vi at kjønnsbalansen har holdt seg ganske stabil fra 2008 til 2014. I 2008 var andelen kvinnelige medarbeidere 69 % og i 2010 var den 75 %.

87 % av respondentene oppgir videre at de har utdanning på høyskole eller universitet lavere eller høyere grad. Sosial- og helsefag er det fagområdet som oftest blir angitt blant de NAV-ansatte, i overkant av 30 % oppgir sosial- og helsefaglig utdanning. Den nest høyeste fagbakgrunnen til NAV-ansatte er samfunnsvitenskap.

12.4 Andelen ansatte med etatsbakgrunn og «nyansatte»

Hvorvidt de ansatte har erfaring fra de tidligere etatene eller om de ble ansatt etter at NAV-kontoret ble åpnet kan ha betydning for hvilke svar de gir i spørreskjemaet. Det ble derfor spurt de ansatte var ansatt i en av de tidligere tre etatene før NAV-kontoret ble etablert. Dette spørsmålet ble stilt ved fire måletidspunkt. Figur 2 under viser fordelingen av ansattes tidligere tilknytning enten til en av de tidligere etatene (aetat, kommunaletat eller trygdeetat) før sammenslåingen, eller såkalt nyansatt, det vil si ansatt i NAV etter sammenslåingen av de tidligere etatene. Resultatene viser at ansatte fra de tidligere etatene naturlig nok avtar, mens nyansatte stiger i samme periode. Nedgangen ellers i andelen ansatte fra de tidligere etatene har vært svak og jevn. I videre analyser brukes denne distinksjonen mellom ansatte med etatsbakgrunn og nyansatte.

Figur 2 Andelen ansatte ved NAV-kontorene etter ansettelsesbakgrunn fra de tidligere etatene (aetat, kommunaletat, trygdeetat, nyansatt) 2007 (N=572), 2008 (N=831), 2010 (N=1283) og 2014 (N=936). Prosent



12.5 Ansettelse i stat eller kommune

Et viktig skille innad i NAV er skillet mellom statlige og kommunale oppgaver og statlige og kommunalt ansatte. Vi har derfor spurt respondentene om hvor de var ansatt (i stat eller kommune). Av samtlige ansatte i spørreundersøkelsen er i underkant av 60 % ansatt i staten og i overkant av 40 % i kommunen (n=944). Vi har valgt å gjøre noen analyser hvor vi skiller mellom statlige og kommunalt ansatte for å se om vi finner forskjellige oppfatninger mellom de to gruppene, og det er da de overnevnte spørsmålene som ligger til grunn.

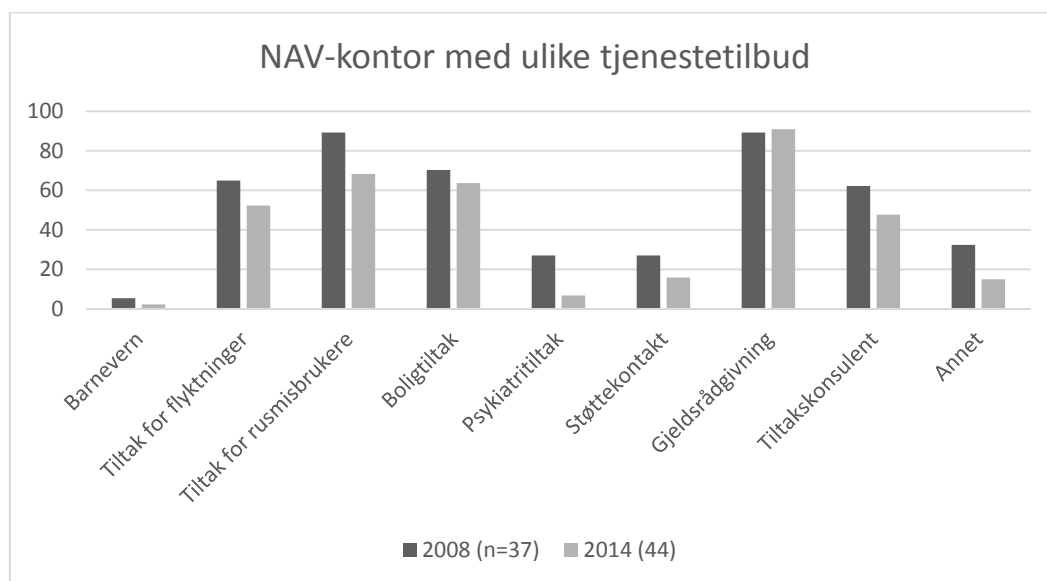
13 Kontorenes tjenesteyting

I dette kapitlet skal vi se nærmere på noen sider ved NAV-kontorets organisering av kontakten med brukerne, og på hvordan NAV-kontorets ledere og medarbeidere vurderer sin tjenesteyting ovenfor brukerne. Først ser vi på tjenestespektret ved kontorene og hvor mange brukere de ansatte har i sin brukerportefølje. Dernest ser vi på hvilke brukere NAV-kontorene gir faste kontaktpersoner og hvorvidt medarbeidere opplever at brukerne får nok oppfølging. Til slutt ser vi på hva slags medvirkning de ansatte mener den enkelte bruker har i sin sak og på hvordan de ansatte vurderer gevinster og utfordringer for brukerne som følge av NAV-reformen.

13.1 Tjenestespektret ved kontorene

I følge Lov om sosiale tjenester i NAV skal kontoret som minimum tilby økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet fra kommunen og alle tjenester fra staten (tidligere Aetat og Trygdeetaten). Det er opp til kommunen hvilke tjenester de velger å legge inn under NAV, derfor vil det være store variasjoner mellom kontorene knyttet til hvilke og hvor mange kommunale tjenester kommunene har valgt å legge inn. Følgende tjenester kan legges inn i tillegg til minimumsløsningen; barnevern, tiltak for flyktninger, tiltak for rusmisbrukere, boligtiltak, psykiatritiltak, kommunale arbeidsrettede tiltak, støttekontakt, gjeldsrådgivning, samt andre tjenester.

Figur 3 Ulike kommunale tjenester ved NAV-kontorene. Prosent



Enhetslederne ved kontorene ble spurt om å krysse av for hvilke kommunale tjenester som ytes ved deres kontor. Tjenestetilbudene ved utvalgskontorene presenteres i Figur 3. Hvis vi ser de ulike kommunale tjenestene samlet sett, så er det over 50 % av kontorene som tilbyr tilleggstjenester som tiltak for flyktninger og rusmisbrukere, boligtiltak og gjeldsrådgivning. Dette sammenfaller med kartleggingen gjennomført av Rokkansenteret at rus, boligtiltak, flyktingetjenester og gjeldsrådgivning er blant de kommunale tjenestene ut over minimumsløsningen som kommunene oftest legger til NAV-kontoret (Aars and Christensen, 2011). Aars og Christensen (2011) finner også at kun et mindretall (6 %) av kommunene velger kun minimumsløsningen.

Figur 3 viser videre hvordan tjenestespekteret ved kontorene har utviklet seg fra 2008 til 2014. Det er få endringer i tjenestespekteret fra 2008 til 2014, bortsett fra en signifikant reduksjon i tiltak for rusmisbrukere ($t = 2,39, p < ,05$) og i psykiatritiltak ($t = 2,40, p < ,05$).

Vi undersøkte om tjenestespekteret varierte med kontorstørrelse, og vi delte derfor utvalget i henholdsvis små, mellomstore og store kontor. Tabell 5 nedenfor viser hvilke kommunale tjenester som ytes etter kontorstørrelse i 2014. Resultatene viser at små kontorer i størst grad har tiltak for rusmisbrukere, boligtiltak og gjeldsrådgivning inne i tillegg til minsteløsningen. Store kontor har i tillegg i stor grad tiltak for flyktninger og tiltakskonsulent. Når det gjelder de mellomstore kontorene er det en ganske jevn fordeling av ulike tiltak.

Tabell 5 Andelen kommunale tjenester ved utvalgskontorene fordelt på små, mellomstore og store kontor, 2014. Antall

	Lite kontor	Mellomstort kontor	Stort kontor
Barnevern	-	-	1
Tiltak for flyktninger	7	6	10
Tiltak for rusmisbrukere	12	5	13
Boligtiltak	12	5	11
Psykiatritiltak	-	-	3
Støttekontakt	4	2	1
Gjeldsrådgivning	17	8	15
Tiltakskonsulent	4	5	12
Individuell plan	5	3	6
Annet	-	4	2

Vi spurte lederne videre hvorvidt tjenester hadde blitt lagt til eller tatt ut etter at kontoret åpnet. Tabell 6 viser fordelingen etter kontorstørrelse. Små og store kontorer viser i størst grad et uendret tjenestetilbud, mens mellomstore kontor viser en jevn fordeling mellom det å ha tatt ut tjenester, langt til, eller ikke endret tjenestespekteret, siden etableringen av kontoret.

Tabell 6 Hvorvidt kommunale tjenester er lagt til eller tatt ut etter at kontoret åpnet etter kontorstørrelse, 2014. Antall

Tjenesteaspekt	Små kontor	Mellomstore kontor	Store kontor
Færre kommunale tjenester	4	3	3
Flere kommunale tjenester	5	3	1
Ingen endring	9	4	13
Total	18	10	17

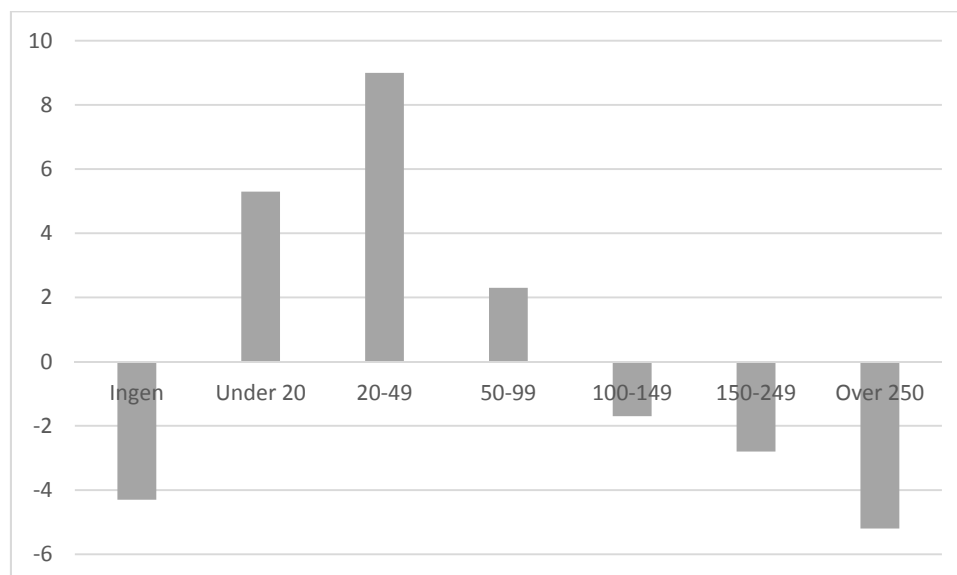
13.2 Antallet brukere per veileder

Medarbeiderne ble også spurt om hvor mange brukere de har ansvaret for å følge opp i kategoriene oppgitt i Figur 4. Dette spørsmålet ble stilt i 2010 og i 2014¹⁰. Figur 4 presenterer differansen mellom

¹⁰ Dette spørsmålet ble stilt noe ulikt i 2008 og 2014, hvor det i 2008 ble spurt om hvor mange brukere de ansatte hadde ansvar for å følge opp, ble det i 2014 spesifisert oppfølging av brukere i løpet av en fire ukers

andelen NAV-ansatte som oppga det gitte antall brukere å følge opp i 2014 og 2010. Resultatene viser at de fleste oppgir å følge opp mellom 20-49 brukere. Hvor mange brukere en har å følge opp er naturlig nok avhengig av om man jobber i mottak eller oppfølging, og også i forhold til hvilken gruppe brukere man jobber med.

Figur 4 Differansen mellom andelen NAV-ansatte i 2010 (n=1283) sammelignet med 2014 (n=941) og hvor mange brukere de har fulgt opp. Prosent



Note: Negative verdier viser at andelen ansatte som oppgir å ha fulgt opp det oppgitte antall brukere har gått ned fra 2010 til 2014, og positive verdier viser at andelen ansatte som oppgir å ha fulgt opp det oppgitte antall brukere har gått opp fra 2010 til 2014.

Ser vi på den generelle utviklingen over tid (Figur 4) er det to tendenser. På den ene siden er det en økning i antallet ansatte som oppgir å ha mellom 1 og 99 brukere. Dette er isolert sett en negativ utvikling knyttet til kontorenes oppfølgingsarbeid, da hver veileder i snitt har flere brukere. På den andre siden er det imidlertid en reduksjon i antallet veiledere som har over 100 brukere, og en markant nedgang i dem som oppgir at de har over 250 brukere – et antall brukere som er svært høyt. Dette er isolert sett en positiv utvikling, da antallet veiledere med mange brukere har blitt redusert.

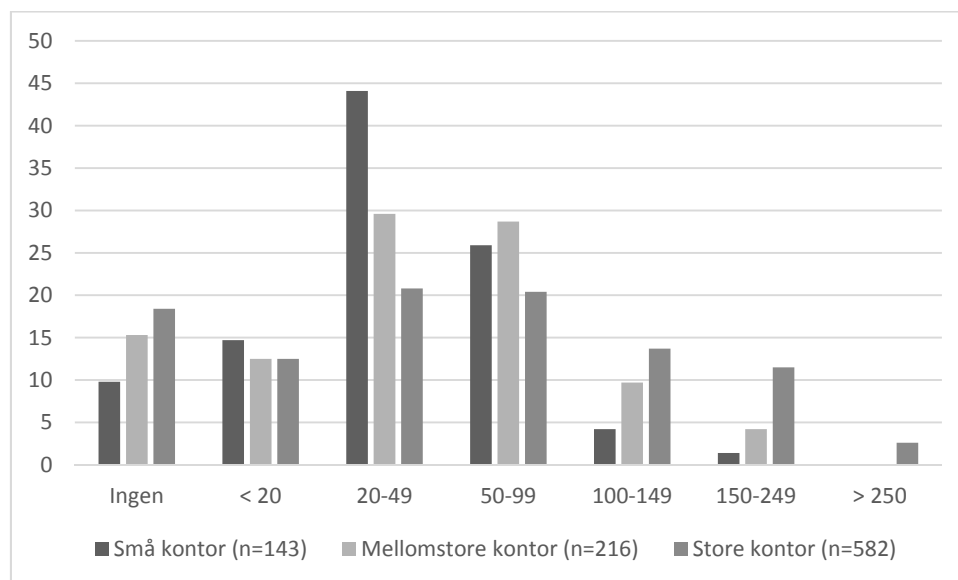
Ser vi utviklingen under ett er det gjennomsnittlige antallet brukere per veileder gått noe ned fra 2010 til 2014. I og med at respondentene ikke har svart i antall men i kategorier (f.eks. under 20) kan vi ikke gi noe konkret gjennomsnitt. Men tar vi kategoriene som utgangspunkt – altså 1 for ingen, 2 for under 20, 3 for 20-40, osv. – har gjennomsnittet gått ned fra 3,51 til 3,32. Tendensen er altså (svakt) positiv. Det er verd å merke seg, slik antydnet i fotnote 4, at de to årene ikke er direkte sammenlignbare og nedgangen i antall brukere å følge opp kan skyldes ulik spørsmålsformulering.

Ved å dele opp utvalget etter kontorstørrelse (Figur 5) ser vi at ansatte ved små kontor utpeker seg ved å i størst grad ha mellom 20 og 49 brukere å følge opp. Ansatte ved store og mellomstore kontor oppgir i like stor grad å ha mellom 20-49 og 50-99 brukere. Ansatte ved mellomstore kontor oppgir færre brukere enn store kontor. Generelt kan vi si at de største forskjellene finnes mellom små og store

periode. Vi har allikevel valgt å sammenligne de to årene da vi har grunn til å tro at de ansatte har svart på hvor stor brukerportefølje de har på det aktuelle tidspunktet begge år.

kontor ($F [2, 404,03] = 4,92, p < ,05$), mens mellomstore kontor ikke skiller seg signifikant fra de andre kontorstørrelsene.

Figur 5 Andelen NAV-ansatte og hvor mange brukere de har fulgt opp i løpet av de siste fire ukene fordelt på kontorstørrelse, 2014. Prosent



13.3 Fast kontaktperson?

En tanke bak NAV-reformen er at brukere med langvarige og sammensatte behov skal slippe å bli kasteballer mellom ulike etater, slippe å bli sendt mellom ulike saksbehandlere, og slippe å selv være den som koordinerer et spesialisert hjelpetilbud. NAV-kontoret skal være en inngangsport til et bredt spekter av bistand. En måte å operasjonalisere helhetlig bistand er å tildele brukere fast kontaktperson.

Tabell 7 viser at nesten alle kontorene oppgir at brukere med behov for bistand over lengre tid blir tildelt fast kontaktperson. Over halvparten (55,6 %) oppgir at de gir fast kontaktperson til brukere med behov for bistand fra flere fagområder. Kun ett kontor oppgir at ingen brukere får tildelt fast kontaktperson.

Tabell 7 Andel brukere som tildeles fast kontaktperson ved NAV-kontorene i 2014¹¹. Ledernes svar (n=45)

	Antall kontorer	Prosent
Brukere med kortvarigoppfølgingsbehov	19	42,2
Brukere med behov for bistand over lengre tid	41	91,1
Brukere med behov for bistand fra flere fagområder	25	55,6
Brukere med behov for bistand fra spesielle områder	19	42,2
Ingen brukere	1	2,2

¹¹ På dette spørsmålet var det mulig å krysse av flere svar.

Vi har videre spurt om hvorvidt brukerne må bytte veileder dersom de skal skifte ytelse eller tjeneste. Dette er også en indikasjon på hvor bredt tjenestespekter medarbeiderne i NAV-kontoret må beherske. Resultatene viser at over halvparten av kontorene oppgir at brukere av og til må bytte veileder ved bytte av ytelse, mens cirka 1/3 oppgir at dette skjer ofte (se Tabell 8). Ved å analysere veilederbytte i forhold til kontorstørrelse fant vi at det er et større problem for de store kontorene at brukere må bytte veileder. Nesten halvparten av lederne ved store kontor oppgir at dette skjer ofte, mot 1 leder ved mellomstore kontor og 4 ledere ved små kontor. Størrelsen på kontorene virker med andre ord å spille en viktig rolle med tanke på om kontoret har valgt å holde på en generalistmodell eller en mer tverrfaglig modell.¹²

Tabell 8 Andel brukere som må bytte veileder/saksbehandler ved bytte av ytelse. Ledernes svar i 2008 og 2014

	2008		2014	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Aldri	5	13,5	3	6,7
Sjelden	8	21,6	4	8,9
Av og til	22	59,5	25	55,6
Ofte	2	5,4	13	28,9
Total	37	100	45	100

Resultatene gir en indikasjon på en økt spesialisering av veiledernes kompetansespekter på kontorene sett under ett. Blant annet har spesialisering ført til at omfanget av kontaktpersonsmodellen er redusert. Bytte av saksbehandler skjer av og til eller ofte i ca 85 % av tilfellene. Viktigere enn en kontaktperson er det at bruker får den bistanden han/hun skal ha, hevdes det.

13.4 Uoppfylte brukerbehov

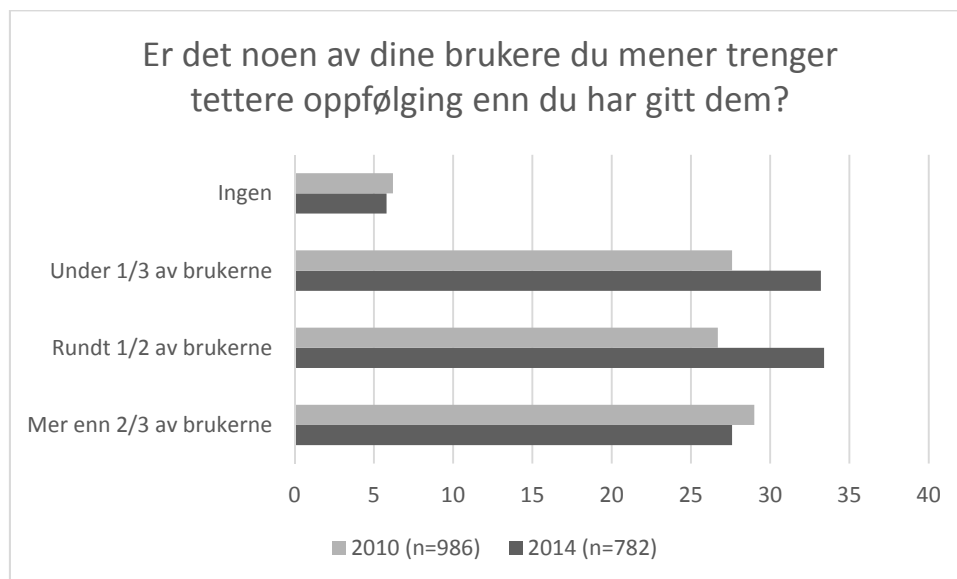
Respondenter som svarte at de følger opp brukere fikk også spørsmål om hvorvidt de opplevde at brukerne deres hadde behov for tettere oppfølging enn de selv kunne gi dem. Dette spørsmålet ble stilt i både 2008 og i 2014. Figur 6 under viser at kun 5,8 % i 2014 svarer at alle brukere får den oppfølgingen de har behov for. Omlag 60 % oppgir at over halvparten av brukerne har behov for tettere oppfølging, mens i underkant av 30 % av medarbeiderne mener at over 2/3 av brukerne deres har behov for tettere oppfølging.

Sammenlignet med 2010 ser vi ingen entydig tendens, annet enn at 'ekstremtilfellene' av veileder-situasjoner (over 2/3) har gått noe ned, mens mer 'moderate' situasjoner (rundt eller under halvparten) har gått markant opp. Det er med andre ord fortsatt et betydelig antall brukere der ute som veilederne mener har behov for ytterligere oppfølging, og antallet ser ikke ut til å gå ned.

Deler vi utvalget videre etter kontorstørrelse finner vi at ansatte ved små kontorer i mindre grad enn større kontor opplever å ha brukere som trenger tettere oppfølging, mens ansatte ved store kontorer skiller seg ut som kontor med flest brukere som har behov for tettere oppfølging.

¹² Her er det vært å merke seg at kontorutvalget i 2008 og 2014 er annerledes og at forskjellene også kan være produkt av trekk ved kontorene.

Figur 6 Andelen brukere medarbeiderne oppfatter har behov for tettere oppfølging enn de kan gi dem, 2010 og 2014. Prosent.



13.5 Brukermedvirkning

NAV-proposisjonen understreker flere steder at den nye arbeids- og velferdsforvaltningen skal ha brukermedvirkning, både på individ- og systemnivå. NAV-proposisjonen sier om de lokale arbeids- og velferdskontorene at «Brukerne skal møte et kontor som inviterer til brukermedvirkning og egenaktivitet» (fra 1.7).

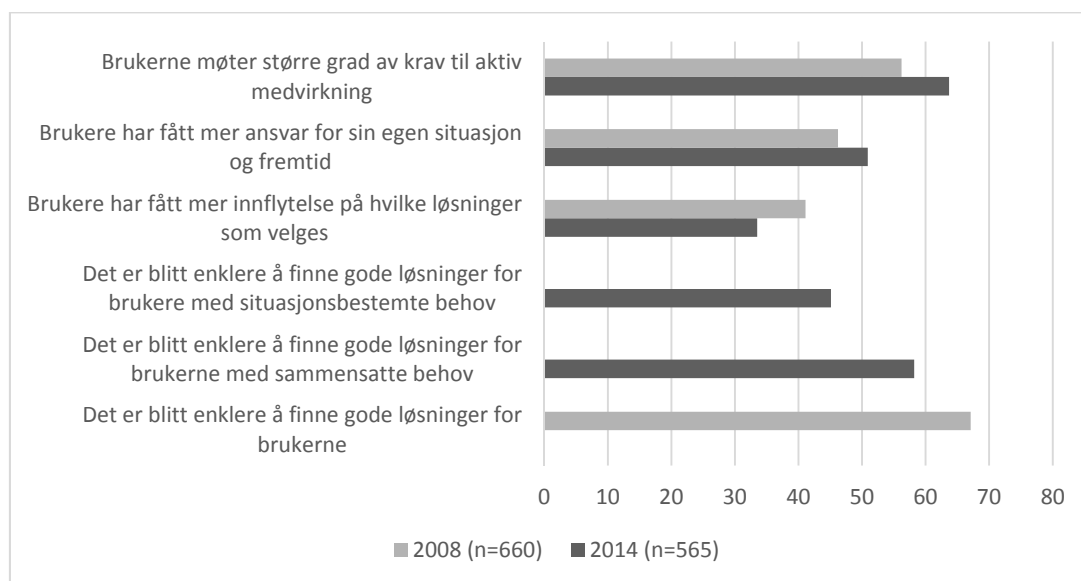
Begrunnelsen for brukermedvirkning er at forvaltningen skal være tilpasset brukernes behov. For å få dette til er brukermedvirkning nødvendig. Brukermedvirkning på individnivå er, slik proposisjonen beskriver det, noe som skal ha konsekvenser for den enkelte bruker og for forvaltningen som møter brukeren. NAV-proposisjonen sier at «Brukermedvirkning betyr både muligheter til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning» (fra 6.3). Medvirkning er altså ikke bare noe den enkelte bruker kan velge, men også noe brukeren er forpliktet til.

Spørreundersøkelsen har flere spørsmål som angår brukernes medvirkning og innflytelse i møtene med NAV-kontoret. Medarbeiderne ble spurt om de var enige eller uenige i flere utsagn om hvorvidt NAV-reformen har påvirket arbeidet ovenfor brukerne¹³. Utsagnene var bygget på NAV-proposisjonens formuleringer og ble stilt i 2008 og i 2014. Fordi disse spørsmålene forholder seg til kunnskap om arbeidet med brukere før og etter reformen, har vi valgt å skille mellom NAV ansatte med og uten tidligere etatstilhørighet og gjøre de følgende analysene kun med NAV-ansatte med etatsbakgrunn.

Figur 7 viser at nærmere 60 % av medarbeiderne i 2014 mener at det er blitt enklere å finne gode løsninger for brukere med sammensatte behov, mens 45,1 % oppgir at de er helt eller delvis enig i at det er blitt enklere å finne løsninger for brukere med situasjonsbestemte behov. I 2008 oppga nesten 70 % at NAV-reformen har ført til bedre løsninger for brukerne. Cirka 60 % i 2014 oppgir videre at brukerne møter større krav til aktiv medvirkning, og cirka halvparten mener at brukerne har fått mer ansvar for sin egen situasjon og fremtid. Disse prosentandelene er noe lavere i 2008.

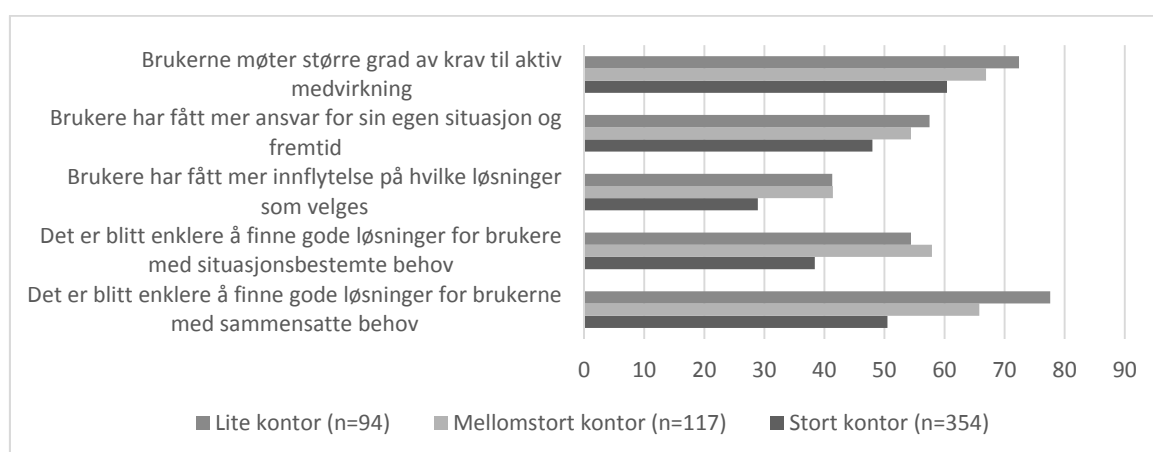
¹³ To av utsagnene om hvorvidt det var blitt enklere å finne gode løsninger til brukerne ble kun stilt i 2014, og ett kun i 2010.

Figur 7 Andelen NAV-ansatte med etatsbakgrunn som er helt eller delvis enig i følgende påstander om NAV-reformens påvirkning på arbeidet ovenfor brukerne, 2008 og 2014. Prosent



Videre finner vi at det er flere som mener at brukerne har fått mer krav til aktiv medvirkning og har fått mer ansvar for egen situasjon, enn som mener at brukeren har fått mer innflytelse på hvilke løsninger som velges i 2014. Alle disse funnene er statistisk signifikante på 5 % nivå. Disse funnene er i tråd med funn fra NAV-undersøkelsen i 2008, hvor det ble reist spørsmålet om brukernes innflytelse ikke har økt i samme grad som kravene og ansvaret de pålegges (Alm Andreassen and Reichborn-Kjennerud, 2009). I 2008 oppgir cirka 40 % av respondentene at brukerne har fått mer innflytelse

Figur 8 Andelen NAV-ansatte med bakgrunn i etatene som er helt eller delvis enig i følgende påstander om NAV-reformens påvirkning på arbeidet ovenfor brukerne etter kontorstørrelse, 2014. Prosent



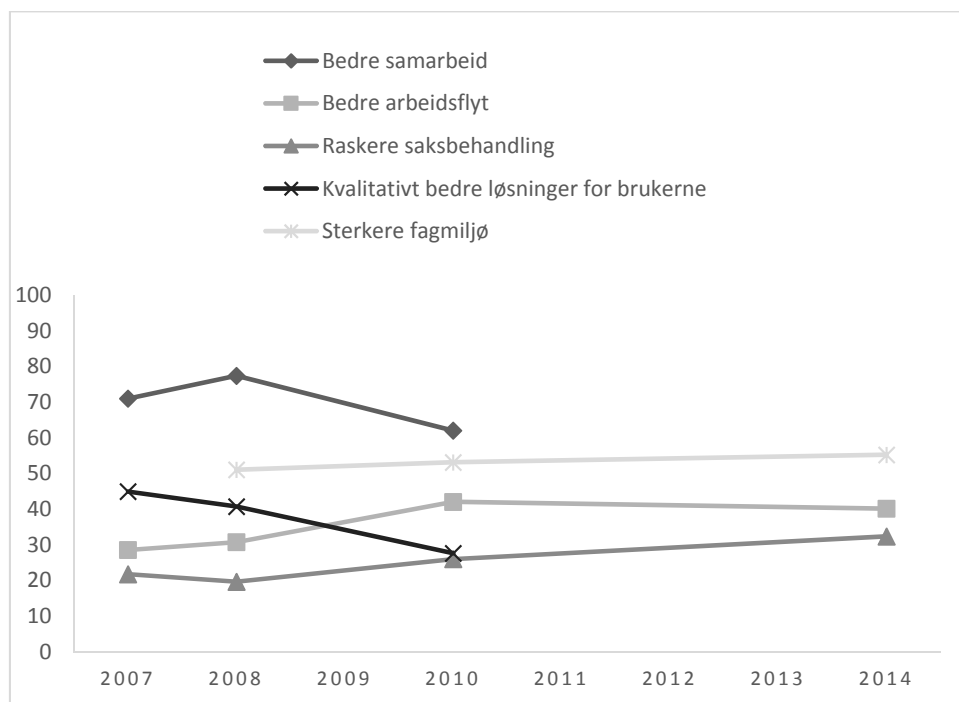
Videre undersøkte vi variasjoner i ansattes opplevelse av NAV-reformens påvirkning på arbeidet med brukerne etter kontorstørrelse. Resultatene viste en tendens til at små kontorer skåret høyere på de fleste påstandene, etterfulgt av mellomstore og til slutt store kontor (se Figur 8). Generelt finner vi kun signifikante forskjeller mellom små og store kontor. Ett unntak er i spørsmålet hvorvidt brukerne møter større grad av krav til aktiv medvirkning hvor vi finner signifikante forskjeller mellom små og mellomstore kontor. 66,9 % av de ansatte i mellomstore kontor er helt eller delvis enig i dette, og 72,4 % av ansatte i små kontorer. Vi finner også at store kontorer skiller seg ut med signifikant færre ansatte

enn i andre kontorer som er helt eller delvis enige i at det har blitt enklere å finne gode løsninger for brukerne og at brukerne har fått mer innflytelse.

13.6 De ansattes syn på NAV-reformen

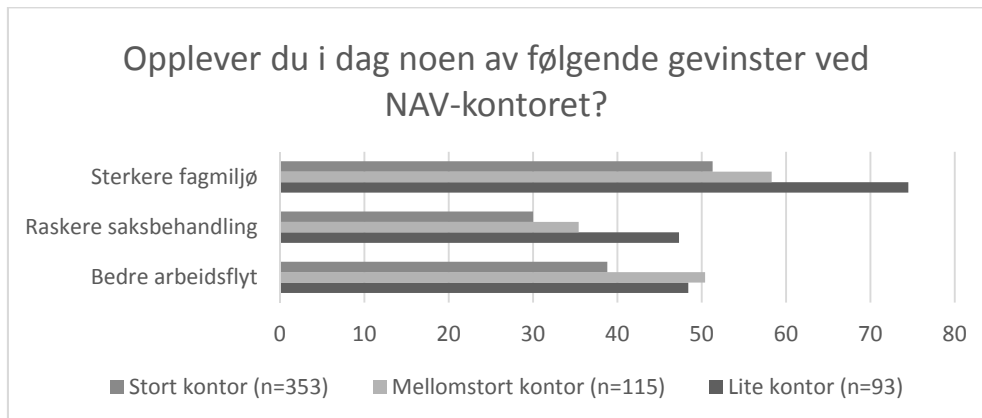
De ansatte ble dessuten spurt om de opplevde noen av følgende fem gevinster ved NAV-kontoret (se Figur 9). Ikke alle spørsmål ble stilt ved alle fire tidspunkt. Kun ansatte med bakgrunn fra etatene er inkludert i analysen, da disse har størst forutsetning for å si noe om NAV-kontoret i dag sammenlignet med før reformen. Resultatene viser at det har vært en økning i ansatte som mener at NAV-reformen har ført til sterkere fagmiljø (56 %), bedre arbeidsflyt (42,3%) og raskere saksbehandling (33,5%) over tid. Fra 2007 til 2010 var det en nedgang i andelen ansatte som mente at NAV-reformen hadde ført til bedre samarbeid og bedre løsninger for brukerne.

Figur 9 Andelen tidligere etatsansatte som er helt eller delvis enig i at NAV-kontoret har gitt følgende gevinster i 2007 (N=541), 2008 (N=660), 2010 (N=976) og 2014 (N=568). Prosent



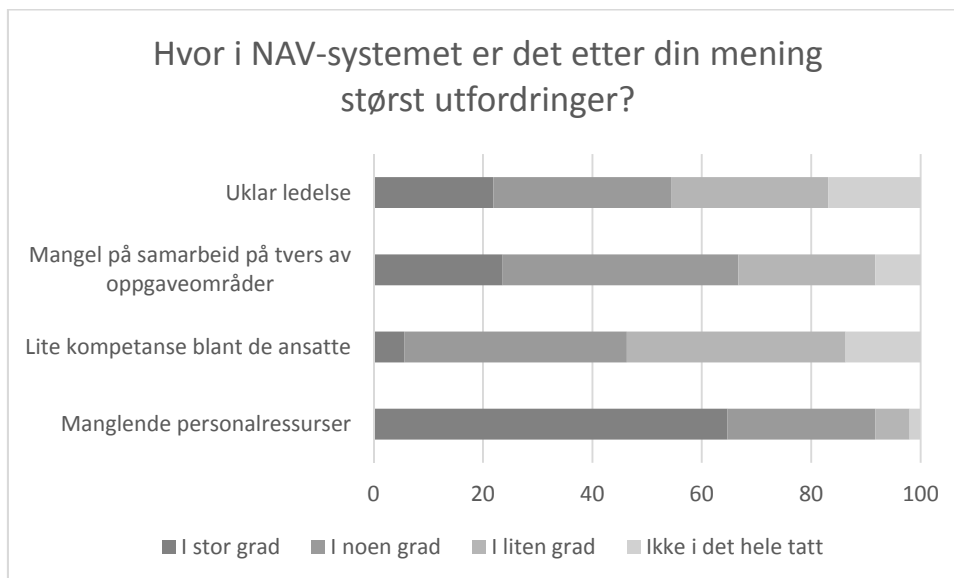
Vi undersøkte videre om det var noen variasjon i forhold til opplevde gevinster av NAV-kontoret etter kontorstørrelse. Figur 10 viser andelen ansatte som sa seg helt eller delvis enig i de følgende påstander etter kontorstørrelse. Andelen som oppgir at sterkere fagmiljø er en positiv gevinst av NAV-reformen er høyest ved små kontor og blir suksessivt mindre ved økt kontorstørrelse. Det samme gjelder opplevelsen av at saksbehandlingen går raskere. I begge tilfellene er det kun signifikante forskjeller mellom store og små kontorer, mens mellomstore kontorer ikke skiller seg signifikant fra de andre. Når det gjelder bedre arbeidsflyt finner vi ingen signifikante forskjeller mellom små, mellomstore og store kontor. Den største gevinsten ved NAV-reformen er styrket fagmiljø, mens saksbehandlingstid og intern arbeidsflyt i mindre grad blir løftet frem som en gevinst.

Figur 10 Andelen tidligere etatsansatte som er helt eller delvis enig i at NAV-reformen har gitt følgende gevinster fordelt etter kontorstørrelse, 2014. Prosent



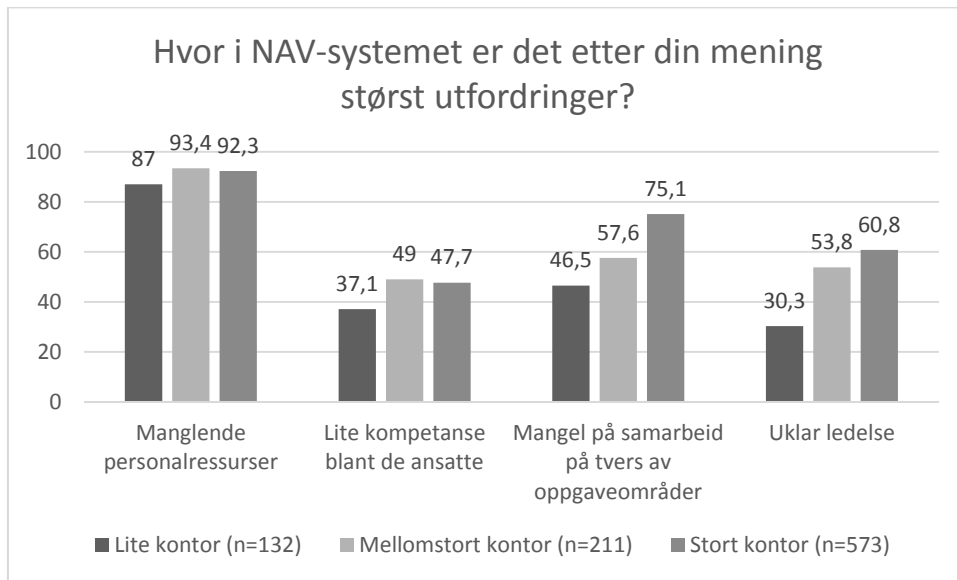
Det ble videre stilte spørsmål til de NAV-ansatte om hvor i NAV-systemet det var størst utfordringer. Fire utfordringer ble skissert (se Figur 11) og medarbeiderne skulle vurdere hvorvidt de mente at de følgende utfordringene var en utfordring eller ikke. Svaralternativene ble gitt på en fire punkt skala som gikk fra i stor grad til ikke i det hele tatt. Resultatene viser at flest NAV-ansatte (91,7%) synes manglende personalressurser i stor eller noen grad var det største problemet i NAV i dag. Som nummer to kom mangel på samarbeid på tvers av oppgaveområdene med 66,7 %, mens cirka halvparten oppga uklar ledelse som en utfordring. Lite kompetanse blant de ansatte ble oppfattet som den minste utfordringen i NAV-systemet.

Figur 11 NAV-ansattes opplevelse av utfordringer i NAV-systemet, 2014 (n=930)



Videre delte vi utvalget etter kontorstørrelse og fant signifikante forskjeller mellom kontorer av ulik størrelse når det gjelder mangel på samarbeid på tvers av oppgaveområder, manglende personalressurser og uklar ledelse. Når det gjaldt lite kompetanse blant de ansatte fant vi ingen signifikante forskjeller mellom kontorene.

Figur 12 Andelen ansatte som har sagt seg helt eller delvis enig i ulike påstander om utfordringer i NAV-systemet (2014), fordelt på kontorstørrelse. Prosent



13.7 Oppsummering

Resultatene i dette kapitlet viser at det er noen positive tendenser i utviklingen av tjenestene. Eksempler er at antallet brukere for veiledere som i utgangspunktet har mange brukere har gått ned, og at ansatte mener at fagmiljøene er sterkere, arbeidsflyten bedre, og saksbehandlingen raskere. Samtidig er det også sentrale utfordringer, blant annet knyttet til tettere oppfølging av brukere, og på brukermedvirkning. En generell tendens i materialet er også en forskjell i tjenestekvalitet på store og små kontor, der små kontorer generelt oppgir en bedre score enn de store på de fleste parametre.

14 Oppgavefordeling

Vi ser en generell trend til økt spesialisering på kontorene. Dette gjelder både de ansatte (vekk fra generalistmodellen, selv om den også er i hevd), og på team/avdelingsnivå (i retning av mer enfaglige team, spesielt på store kontorer). Denne spesialiseringen synes å gå ut over oppfølgingsarbeidet da den bidrar til å opprette/opprettholde et ytelses/inntektssikringsfokus (det er i stor grad fagene/ytelsene som styrer) istedenfor et fokus på brukernes behov. I dette kapitlet skal vi se på organiseringen av kontorene i utvalget, hvorvidt de jobber i team eller ikke, og hvem som jobber i team.

14.1 Ansattes kompetansespekter

I kartleggingen av NAV-kontorenes organisatoriske valg (Alm Andreassen, 2008) ble det beskrevet at casekontorene representerer ulike modeller for overbygging av arbeidsdelingen mellom etatene og for anvendelse av medarbeidernes ulike former for faglige kompetanse. Et viktig skille her er hvor bredt kompetansespekter medarbeiderne skal ha; dvs. hvorvidt de skal være generalister (bredt spekter) eller spesialister (smalt spekter).

Enhetslederne ved utvalgskontorene ble spurt i 2008 og 2014 om hvorvidt NAV-kontorene var organisert i mottak og oppfølging, tverrfaglige/tverretatelige team og om alle ved NAV-kontoret skal kunne hele tjenestespekteret. Svaralternativene ble gitt på en fire punkt skala fra i stor grad til ikke i det hele tatt. I Tabell 9 presenteres andelen enhetsledere som i stor eller noen grad mener at kontoret deres er organisert i etter de følgende prinsipper.

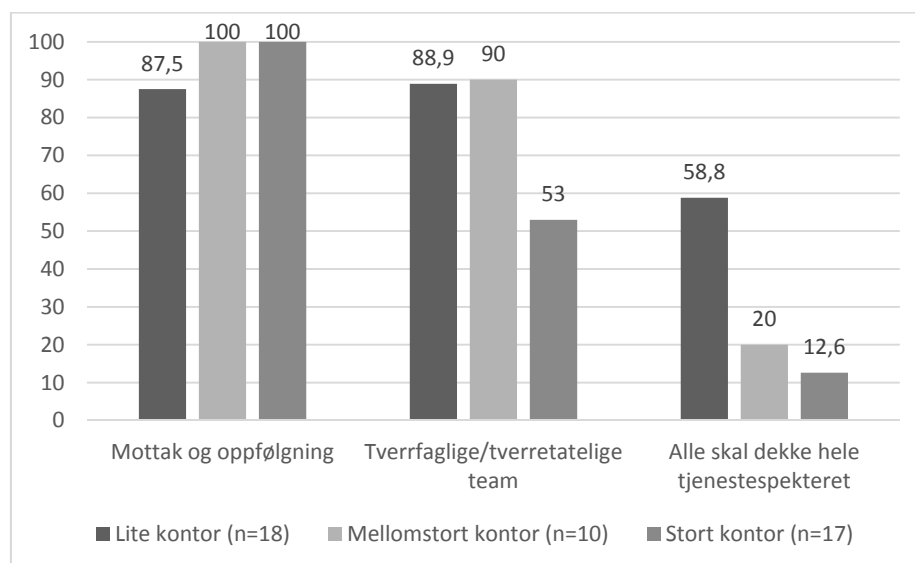
Tabell 9 Organiseringen av NAV-kontorene 2008 (n=37) og 2014 (n=45) basert på enhetsledernes svar

	2008		2014	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Mottak og oppfølging	34	94,6	41	95,3
Tverrfaglige/tverretatelige team	34	91,9	34	75,6
Alle skal dekke hele tjenestespekteret	22	62,2	14	32,6

Resultatene viser at i overkant av 30 % av lederne i 2014 oppgir at de ansatte i stor eller noen grad skal dekke hele tjenestespekteret, mot i overkant av 60 % i 2008 ($t = 3,34$, $p < ,001$). Andelen enhetsledere som oppgir at kontoret er organisert i mottak og oppfølging har vært stabilt og høyt i begge år (over 90 %), mens organiseringen i tverrfaglige team har gått ned fra cirka 90 til 75 % i perioden ($t = 3,27$, $p < ,001$).

Deler vi utvalget inn etter kontorstørrelse (se Figur 13) ser vi små forskjeller etter kontorstørrelse. T-test viser at ingen av forskjellene er statistisk signifikante.

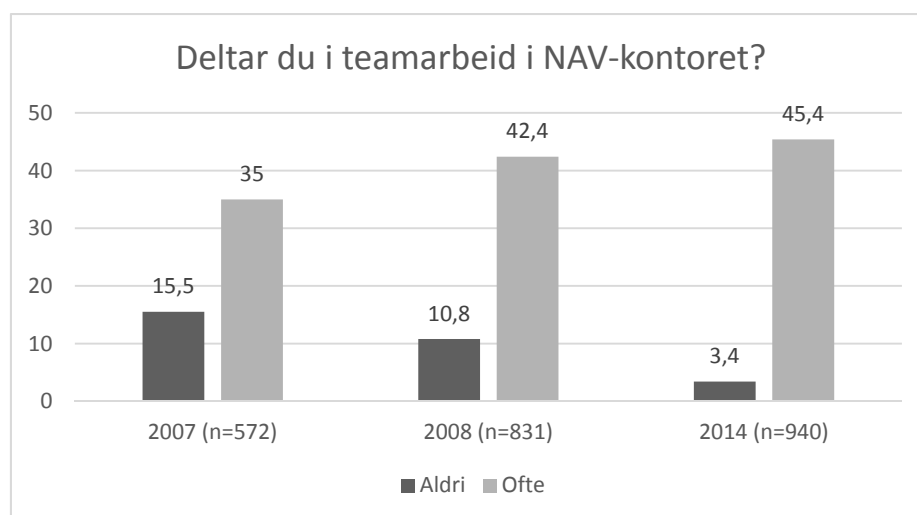
Figur 13 Organiseringen av NAV-kontorene etter størrelse (n=45), 2014. Prosent



14.2 Arbeidsorganisering på kontorene/grensesnitt

I Tabell 9 så vi at 75 % av lederne svarte at NAV-kontoret i stor grad var organisert i tverrfaglige/tverretatelige team. I Figur 14 viser vi andelen *medarbeidere* som oppgir å jobbe i tverrfaglige team ved tre måletidspunkt. Tabellen viser at andelen NAV-ansatte som jobber i team har økt jevnt fra 2007 til 2014.

Figur 14 Andel ansatte i 2014 som jobber i team ved tre måletidspunkt. Prosent

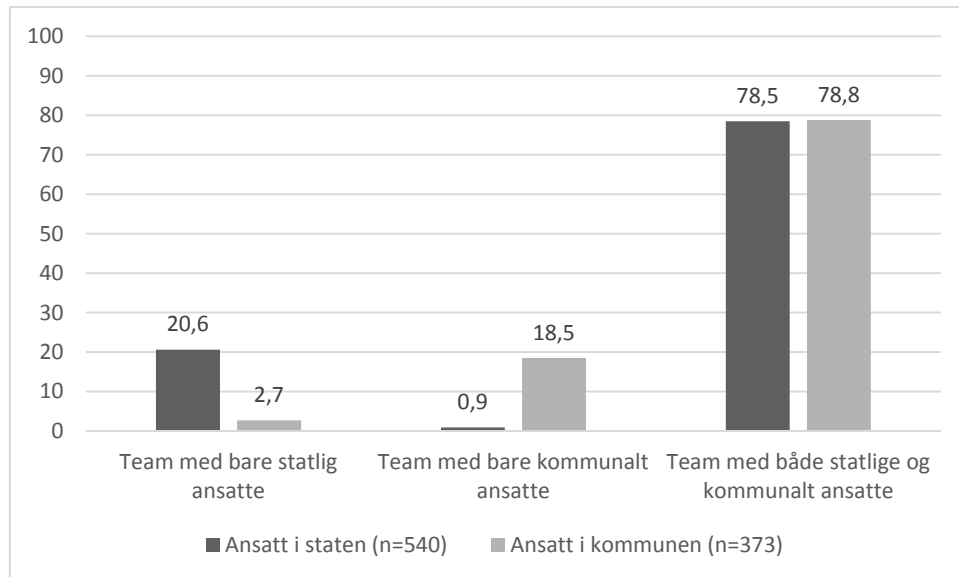


Videre ble de ansatte spurt om de jobbet i team med bare statlig ansatte, bare kommunalt ansatte eller både statlig og kommunalt ansatte. Ved å dele utvalget i statlig og kommunalt ansatte kunne vi undersøke hvorvidt de ansatte jobbet i integrerte team på tvers av statlig og kommunal ansettelse og oppgaver eller om det i stor grad var segregerte team som fulgte de gamle skillelinjene mellom stat og kommune.

Figur 15 viser at en stor del av de ansatte ved NAV-kontorene jobber sammen i team på tvers av statlig og kommunal ansettelse. Dette tyder på en viss grad av integrasjon når det gjelder statlige og kommunale oppgaver. Vi finner også at det er en betydelig del av statlige ansatte som arbeider kun

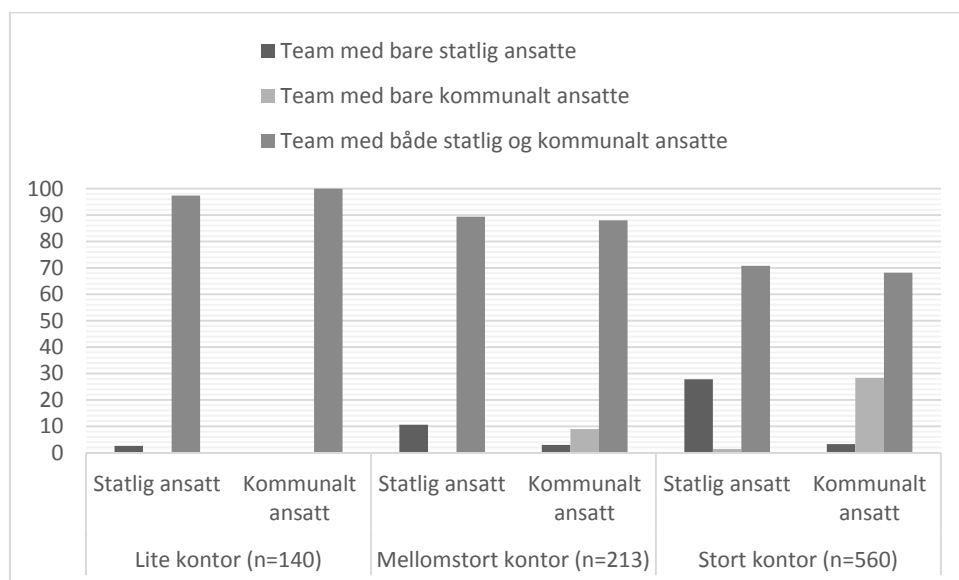
med statlig ansatte i team og cirka samme prosentandel kommunalt ansatte som oppgir å jobbe bare med kommunalt ansatte.

Figur 15 Andelen statlig og kommunalt ansatte i 2014 som jobber i statlige, kommunale eller «integreerte» team. Prosent



Ved å inndeile utvalget vårt etter kontorstørrelse ser vi de samme trendene (se Figur 16 under). Selv om det jevnt over er en del samarbeid i tverrfaglige team finner vi også her en tendens til at det ved de større kontorene er mer arbeid i enfaglige team enn det er ved mellomstore kontor. Ved små kontor er det nesten kun arbeid i flerfaglige team.

Figur 16 Andelen statlig og kommunalt ansatte i 2014 som jobber i statlige, kommunale eller «integreerte» team etter kontorstørrelse. Prosent



14.3 Oppsummering

Resultatene i dette kapitlet viser at de fleste NAV-kontor er inndelt i mottak og oppfølging, samtidig som mange jobber i tverrfaglige team. Andelen kontorer som oppgir å jobbe etter en generalistmodell er synkende over tid. Generalistmodellen er, ikke uventet, i størst grad til stede ved små kontorer. Vi

finner også en tendens til en økende grad av arbeid i team på kontorene. Jevnt over er dette tverrfaglige team, men vi finner en tendens at jo større kontoret er, jo mer spesialisert blir teamene.

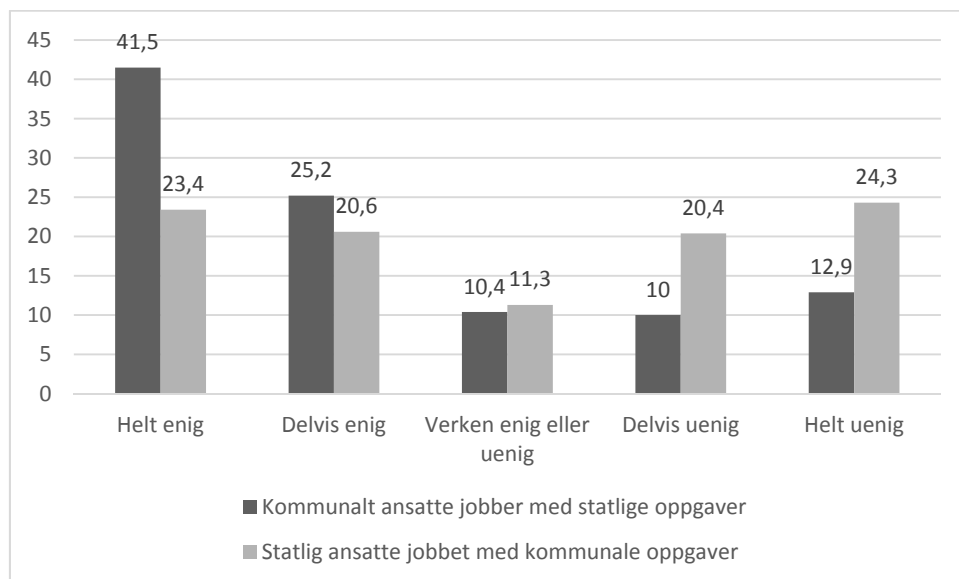
15 Forholdet mellom statlige og kommunale oppgaver

Integrasjon handler om å ha et godt samarbeid på tvers av tidligere skiller. Dette gjelder i særlig grad mellom ulike ytelser, dvs. mellom de tidligere statlige etatene og de kommunale. Dette gjelder også mellom ansatte. I dette kapitlet skal vi se på integrasjonen mellom statlige og kommunale oppgaver ved kontorene. Først vil vi se på hvorvidt statlige ansatte jobber med kommunale oppgaver og kommunalt ansatte jobber med statlige oppgaver. Videre vil vi se på medarbeidernes opplevelse av integrasjon ved kontoret når det gjelder NAV-reformens målsettinger.

15.1 Skjevfordeling mellom kommunale og statlige oppgaver

Våre analyser tyder på en viss integrasjon mellom statlige og kommunale oppgaver. På spørsmål om det er tett samarbeid mellom medarbeiderne i kontoret på tvers av tidligere arbeidsområder, svarer 2 av 3 (65,4 %) at de er helt eller delvis enige i dette (n=949). Som vi kan se av Figur 17 oppgir 66,7 % av de kommunalt ansatte at de er helt eller delvis enige i at de jobber med statlige oppgaver, mens kun 44 % av de statlige ansatte oppgir at de jobber med kommunale oppgaver. Dette tyder på at det ikke er et likeverdig samarbeid, men snarere en ubalanse i de kommunale ansattes disfavør.

Figur 17 Andelen NAV-ansatte som er enig eller uenig i påstandene om at kommunalt ansatte jobber mer statlige oppgaver, og statlig ansatte jobber med kommunale oppgaver, 2014. Prosent

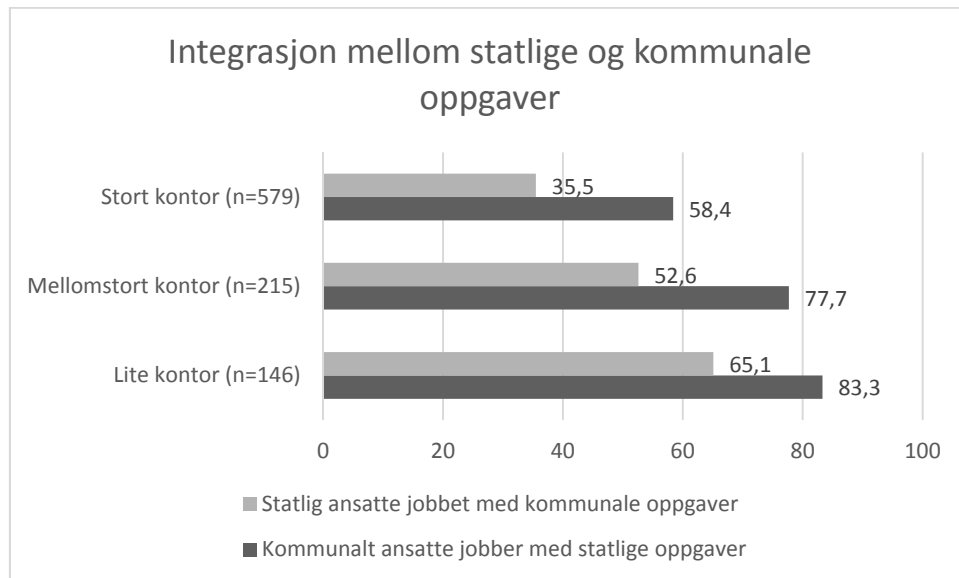


I casematerialet kommer denne skjevheten i arbeidsoppgavene i stor grad til uttrykk. Til tross for at det er dominans av statlig ansatte ved kontorene (60/40) beskrives det av mange kommunalt ansatte (i stor grad også statlige) at kommunalt ansatte i større grad enn statlige blir satt til å gjøre arbeidsoppgaver tilhørende «de andre». Dette går blant annet på å lære statlige fagsystemer (for eksempel arena, gjøre aev'er) og økt belastning med å måtte gjøre dobbelt journalføring i både kommunale og statlige fagsystemer.

Når vi delte utvalget etter kontorstørrelse fant vi de samme mønstrene (se Figur 18). På de mindre kontorene er det flere som sier at de jobber med oppgaver tidligere utenfor deres arbeidsoppgaver. Samtidig ser vi mindre forskjeller mellom de statlige og kommunale ansatte i små kontorer enn i

mellomstore og store. Store kontor skiller seg ut som kontorer som i minst grad har integrert statlige og kommunale oppgaver.

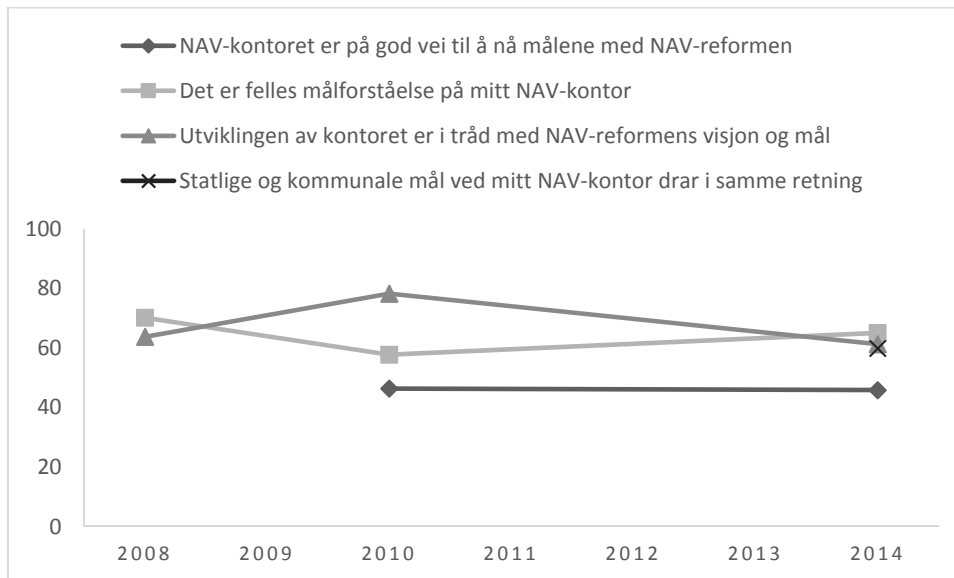
Figur 18 Andelen ansatte i 2014 som er hel eller delvis enige i påstandene statlig ansatte jobber med kommunale oppgaver og statlig ansatte jobber med kommunale oppgaver fordelt på kontorstørrelse. Prosent



15.2 NAV-reformens målsettinger og utviklingen ved NAV-kontorene

Et av NAV-reformens mål er å skape bedre brukermedvirkning og utnytte ressursene ved et samlet kontor mer effektivt. Vi har spurt de NAV-ansatte hvorvidt utviklingen ved NAV-kontoret er i tråd med NAV-reformens målsettinger, ved å presentere en rekke påstander om utviklingen på kontoret. Respondentene skulle så vurdere hvor enige eller uenige de var i påstandene. Figur 19 viser hvordan de ansatte svarte på de fire påstandene som ble presentert for dem ved tre ulike måletidspunkt. Svaralternativene ble gitt på en fem punkt skala fra helt enig til helt uenig. Spørsmålet om NAV-kontoret er på god vei til å nå målene med NAV-reformen ble kun stilt i spørreskjemaet i 2010 og 2014, mens spørsmålet om statlige og kommunale mål ved kontoret drar i samme retning ble bare stilt i 2014.

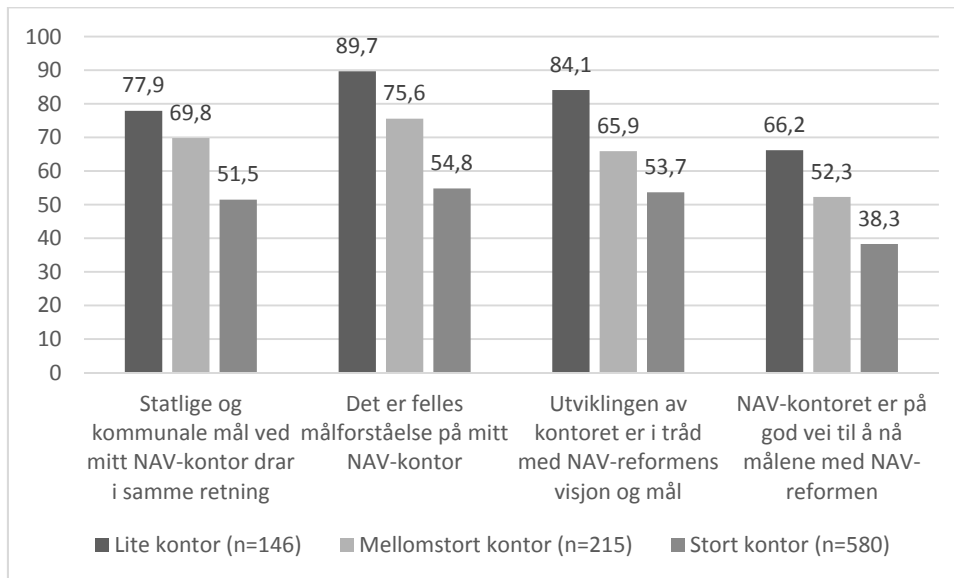
Figur 19 Andelen ansatte som er helt eller delvis enige i følgende påstander om utviklingen av NAV-kontoret i 2008 (N=831), 2010 (N=1283) og 2014 (N=939). Prosent



Figuren viser at cirka 60 % av de ansatte opplever at utviklingen av kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål og at statlige og kommunale mål drar i samme retning i 2014. 65 % oppgir at det er fellesmålforståelse ved kontoret, mens 45,8 % oppgir at NAV-kontoret er på god vei til å nå målene med NAV-reformen. Ser vi på utviklingen over tid finner vi en trend til stabilitet over tid. Utviklingen av kontoret er i tråd med NAV-reformens visjon og mål har en liten økning i 2010, men faller tilbake til samme nivå i 2014 som i 2008. Med målforståelsen på kontoret ser vi motsatt trend, at den synker noe i 2010, for deretter å komme opp på omtrent samme nivå i 2014 som det hadde i 2008.

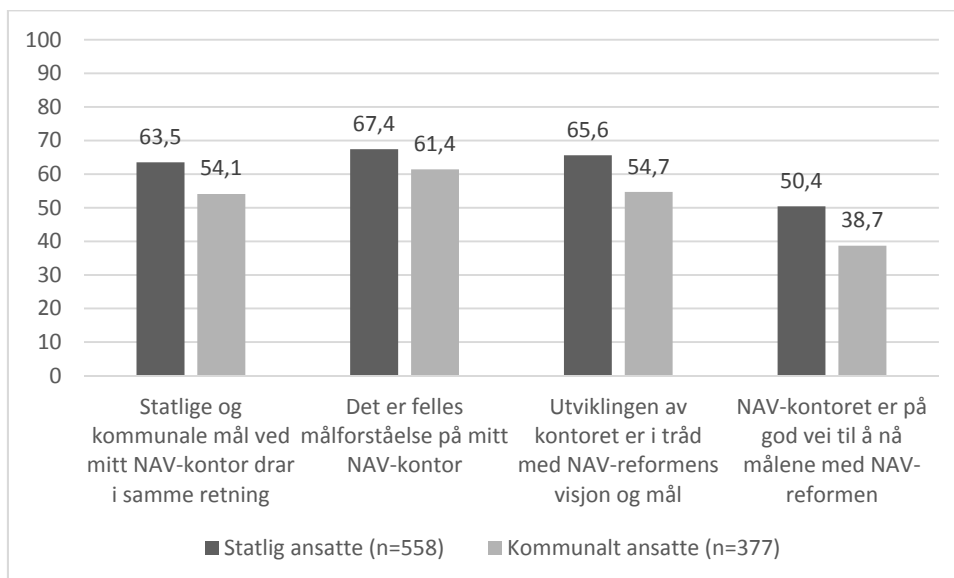
Vi gjorde videre samme analyser etter kontorstørrelse i 2014 og fant at ansatte ved små kontorer opplevde større grad av felles målforståelse, integrasjon av statlig og kommunale mål og at utviklingen på kontoret var i tråd med NAV-reformens mål enn andre kontorer (se Figur 20). Ansatte ved mellomstore kontorer opplevde dette i mindre grad, og store kontorer i minst grad. Alle funnene var statistisk signifikante på 5 % nivå.

Figur 20 Andelen ansatte som er helt eller delvis enige i følgende påstander om utviklingen av NAV-kontoret etter kontorstørrelse, 2014. Prosent



Vi var videre interessert i å undersøke om det fantes noen forskjeller mellom statlige og kommunalt ansatte ved kontorene når det gjaldt de samme utsagnene som over. Figur 21 viser at de statlig ansatte var noe mer positive enn de kommunalt ansatte når det gjaldt utviklingen på NAV-kontorene, men forskjellene var ikke store. Statlige ansatte opplevde i større grad enn kommunalt ansatte at statlige og kommunale mål dro i samme retning ($t [928] = -2,70, p < ,05$), at utviklingen var i tråd med NAV-reformen ($t [924] = -3,86, p < ,001$) og at de var på god vei til å nå disse målene ($t [926] = -3,66, p < ,001$). Vi fant ingen signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte når det gjaldt hvorvidt det var felles målforståelse på NAV-kontoret.

Figur 21 Andelen statlige og kommunalt ansatte som har sagt seg helt eller delvis enig i følgende påstander om utviklingen av NAV-kontoret, 2014. Prosent



15.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi vært opptatt av forholdet mellom statlige og kommunale oppgaver ved kontorene. Resultatene viser at det er en viss integrasjon mellom statlige og kommunale oppgaver, men at det er en tendens til skjevfordeling når det gjelder de statlig og kommunalt ansatte og hvorvidt de arbeider med «den andres» oppgaver. Kommunalt ansatte jobber i større grad med statlige oppgaver enn omvendt, og jo større kontoret er, jo mindre grad av integrasjon ser det ut til å være. Når det gjelder NAV-reformens målsettinger og utviklingen ved kontorene viser resultatene at små kontor er mest positive til utviklingen ved kontorene, opplever i størst grad at statlige og kommunale mål drar i samme retning ved kontoret og at utviklingen er i tråd med NAV-reformens visjon og mål. Videre er statlig ansatte mer positive til utviklingen ved kontoret enn kommunalt ansatte.

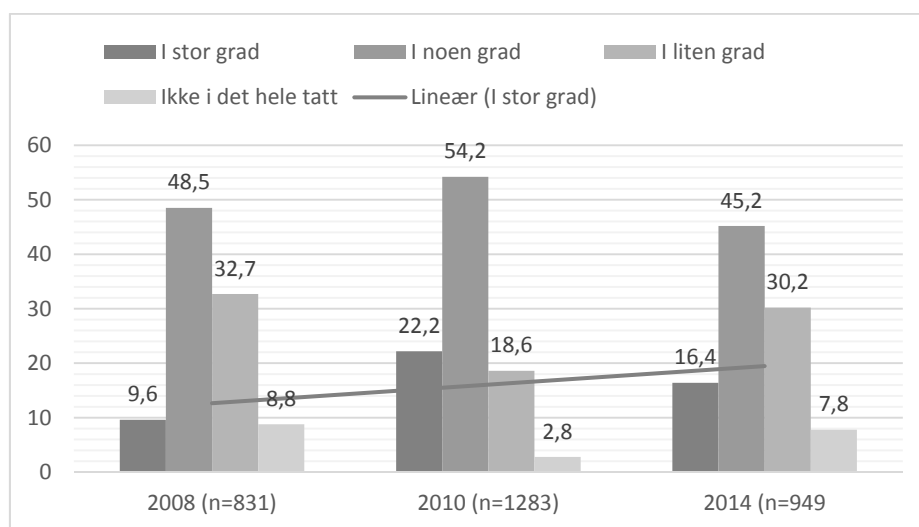
16 Kompetanse/opplæring

En tredje utfordring knyttet til oppfølgingsfokus på NAV-kontorene er knyttet til manglende kompetanse og opplæring. NAV-reformen har vært en betydelig lokal utviklingsprosess, hvor tre etater skulle bli til ett felles kontor. Det ble utviklet samhandling, samordnet oppgaveløsning og oppgavefordeling på tvers av de tidligere etatsgrensene. Mange medarbeidere fikk nye arbeidsområder, og derfor behov for opplæring. I dette kapitlet skal vi se på hvorvidt medarbeiderne opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring, hvilke områder de ansatte har behov for kompetanseoppbygging og hvilke kilder som har vært nyttige for oppbyggingen av den kompetansen de nå besitter.

16.1 Tilstrekkelig opplæring?

Vi spurte medarbeiderne om de hadde fått tilstrekkelig opplæring til å mestre arbeidsoppgavene sine ved tre tidspunkt. Som vi kan se av Figur 22 nedenfor svarer en betydelig del av utvalget at de i liten grad har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye arbeidsoppgaver. I 2014 er det kun 16 % som er fornøyd med den opplæringen de har fått, mens cirka 8 % sier at de ikke har fått opplæring i det hele tatt. Det finnes ingen forskjeller i opplevd opplæring når det gjelder statlige versus kommunale ansatte.

Figur 22 Andelen ansatte som i stor eller liten grad opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye arbeidsoppgaver ved tre måletidspunkt. Prosent



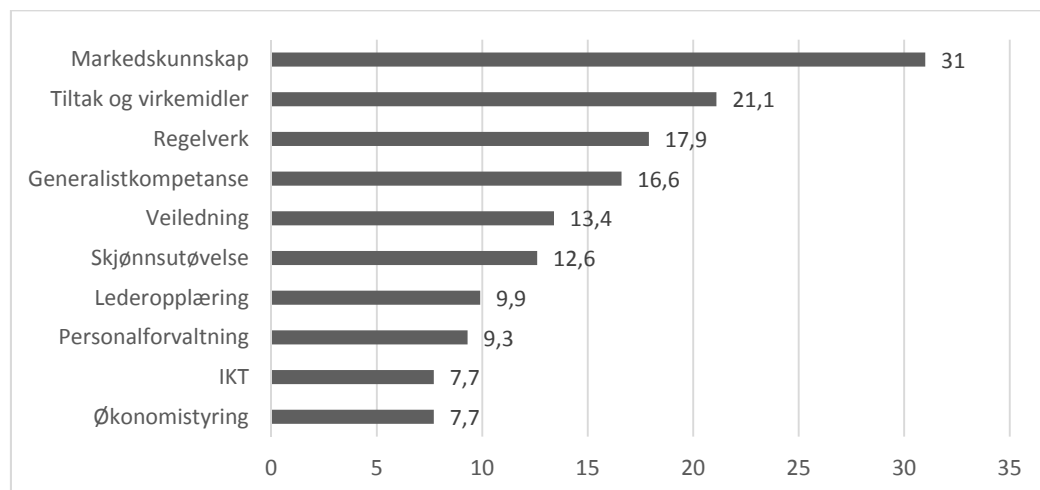
Sammenligner resultatene vi over tid ser vi en tendens til at opplevelsen av å ha fått tilstrekkelig opplæring har gått noe opp over tid (i stor grad), og andelen ansatte som har svart at de i noen, i liten eller ikke i det hele tatt har fått tilstrekkelig opplæring har gått ned. Vi ser videre at ansatte i 2010 var mer positive enn i 2008 og 2014 når det gjelder opplevelsen av å ha fått tilstrekkelig opplæring. Tendensen over tid er altså at de ansatte i økende grad opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye arbeidsoppgaver. Vi finner små forskjeller mellom ansatte på henholdsvis små, mellomstore og store kontor når det gjelder opplevelsen av å ha fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye arbeidsoppgaver.

16.2 Kompetanseområder med potensiale for heving

Vi stilte videre utvalget om hvilke områder de hadde behov for kompetanseoppbygging på. Vi presenterte 10 relevante områder og respondentene skulle oppgi på en fire punkt skala hvor viktig

kompetanseheving var på det aktuelle området. Svaralternativene varierte fra i stor grad til ikke i det hele tatt. Som vi kan se av Figur 23 utmerker markedskunnskap seg som et område de ansatte er opptatt av å få kompetanseheving på (31 %). Dette verd å legge merke til da markedskunnskap har vært kanskje det mest sentrale premisset for det første målet i reformen – å få folk ut i arbeid. På den andre siden kan behovet også tyde på økt oppmerksomhet ved kontorene om å arbeide med nettopp markedsarbeid – og på den måte representere en økt *etterspørsel* etter kompetanse snarere enn et *ønske* om kompetanse per se. Slik sett kan behovet for kompetanse på markedskunnskaps reflektere et gap mellom slik det jobbes ved kontorene i dag og slik det oppmuntres til å jobbe fra sentralt hold.

Figur 23 Områder de ansatte har størst behov for kompetanseoppbygging, 2014. Prosent (n=949)



Økonomistyring og IKT blir rangert som de områdene hvor de ansatte har minst behov for kompetanseoppbygging. Sistnevnte er oppsiktsvekkende lavt, fordi mange ansatte på kontorene snakker om krevende og mange IKT-systemer. Det lave tallet kan tyde på at det ikke er den tekniske forståelsen av systemene det skorter på, dvs. som de ansatte opplever som krevende, men snarere den funksjonelle oppbyggingen av disse systemene.

Vi analyserte videre om det var noen forskjell mellom nyansatte og ansatt med etatsbakgrunn når det gjaldt områder det var viktig å få kompetanseheving på. Vi fant ingen slike forskjeller mellom de to gruppene.

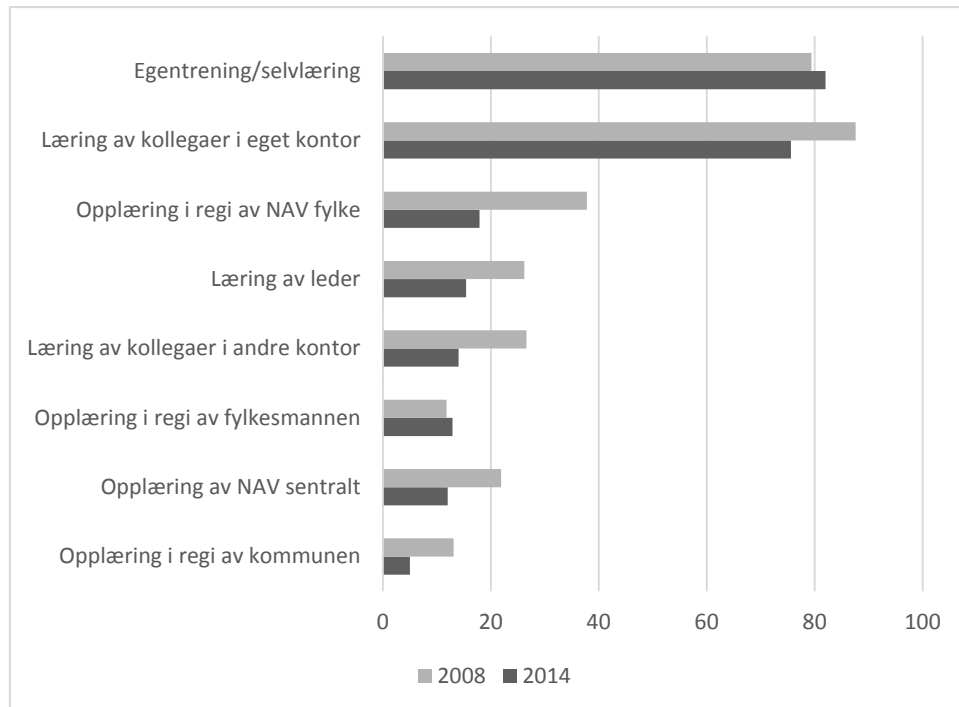
16.3 Kilder til læring

Når vi stilte spørsmål om hvilke kilder som hadde vært nyttige i oppbyggingen av ny kompetanse i 2008 og 2010 fant vi følgende resultater. Den type opplæring som de fleste medarbeidere synes har vært nyttig var egentrening/selvlæring og læring av kollegaer i eget kontor (se Figur 24). I 2008 var det læring av kollegaer som var rangert som det viktigste, og selvlæring i 2014. Dette funnet kan være et resultat av bruk av såkalt e-læring (elektronisk læring) i NAV, hvor poenget er å lære alene gjennom informasjons- og kommunikasjonsteknologi verktøy. En annen tolkning kan være at respondentene opplever å få lite opplæring, og at de må finne frem til kunnskap på egenhånd.

Opplæring i regi av kommunen og opplæring av NAV sentralt blir vurdert som mindre nyttige kilder til oppbygging av kompetanse. Det er dog verd å merke seg at respondentene i 2008 i større grad oppga å få nyttig opplæring fra andre instanser enn kollegaer og egenlæring, enn respondentene i 2014. Selv om opplæring av NAV sentralt skårer relativt lavt som en nyttig kilde til opplæring, behøver imidlertid

ikke dette å bety at en slik opplæring ikke er nyttig, men kan også reflektere at de ansatte ikke har fått en slik opplæring.

Figur 24 Nyttige kilder til oppbygging av kompetanser for de NAV-ansatte 2008 (n=831) og 2014 (n=937)



16.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at en del ansatte opplever å ikke ha fått tilstrekkelig opplæring til å mestre arbeidsoppgavene sine. De tre områdene ansatte opplever et sterkest behov for kompetanseoppbygging er markedskunnskap, tiltak og virkemidler og regelverk. Markedskunnskap skiller seg ut som det område med sterkest behov for kompetanseoppbygging. Da markedskunnskap er et av de sentrale premissene for NAV-reformen kan resultatet tyde på at et slikt behov speiler økt oppmerksomhet ved kontorene om å jobbe med dette. Når det gjelder hvilke kilder som de ansatte opplever som nyttige er det spesielt selvlæring og læring av kollegaer i kontoret som blir trukket frem. Hvorvidt dette sier noe om tilgangen til opplæring fra andre hold er uvisst.

17 Behovs- og arbeidsevnevurderinger

I 2010 ble arbeidsevnevurderinger innført som en lovpålagt oppfølgingsmetodikk i NAV. Arbeidsevnevurderinger er knyttet til brukere som har behov for bistand rettet mot arbeid og skal gi en vurdering av en persons samlede ressurser og hindringer knyttet til krav fra arbeidslivet. Vurderingen er basert på brukernes egenvurdering og en ressursprofil som utarbeides i samhandling mellom bruker og veileder i NAV. Som nevnt i innledningen er arbeidsevnevurderinger et statlig verktøy som primært gjøres i Arena.

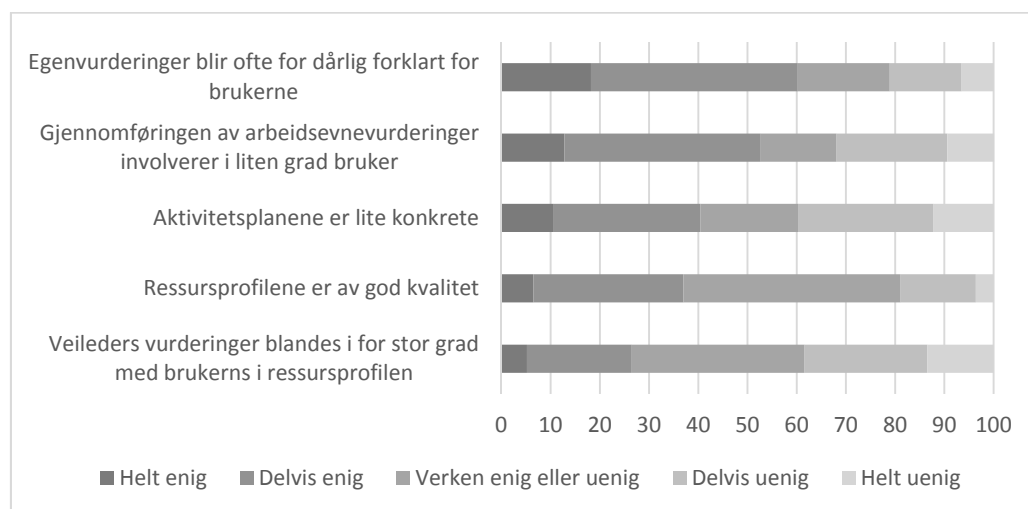
Da aev er et relativt nytt verktøy, har vi i tidligere undersøkelser gjennomført av AFI ikke hatt med spørsmål knyttet til bruken av aev. En undersøkelse om aev gjennomført av Proba Samfunnsanalyse publisert i 2011 har til sammenligning en rekke relevante spørsmålsformuleringer som vi har benyttet i vår datainnsamling. Dette gjør det mulig å kunne sammenligne dataene våre med data fra evalueringsrapporten om arbeidsevnevurderinger (Berg et al., 2011). I dette kapitlet vil vi undersøke de ansattes syn på bruken av aev, utfordringer knyttet til bruken av aev og til slutt hvilke rutiner som ligger til grunn for å kvalitetssikre bruken av aev.

17.1 Synspunkter på verktøyet

På spørsmål om de bruker aev oppga 63 % av respondentene i 2014 at de bruker dette som arbeidsverktøy. Dette er en økning på cirka 6 % fra 2010. I alle analyser videre har vi valgt å gjøre analysene kun på de respondentene som har bekreftet å bruke aev som arbeidsverktøy.

Vi stilte en rekke spørsmål til respondentene, om hvordan de oppfattet å jobbe med aev. Flere påstander om aev ble presentert og respondentene skulle vurdere om de var mer eller mindre enige i påstandene ut fra en fem punkt skala som gikk fra helt enig til helt uenig. 60,2 % av respondentene oppgav å være *helt* eller *delvis enig* i at egenvurderinger blir for dårlig forklart for brukerne, og cirka halvparten oppga at de var enige i at gjennomføringen av arbeidsevnevurderinger i liten grad involverer brukeren. Cirka 40 % mente at aktivitetsplanene er for lite konkrete, og omkring samme antall oppga at ressursprofilene var av god kvalitet. Rundt 25 % mente videre at veilederens og brukerens vurderinger i for stor grad blandes i ressursprofilen.

Figur 25 Andelen ansatte som er enig eller uenig i følgende påstander om arbeidsevnevurderinger, 2014. Prosent

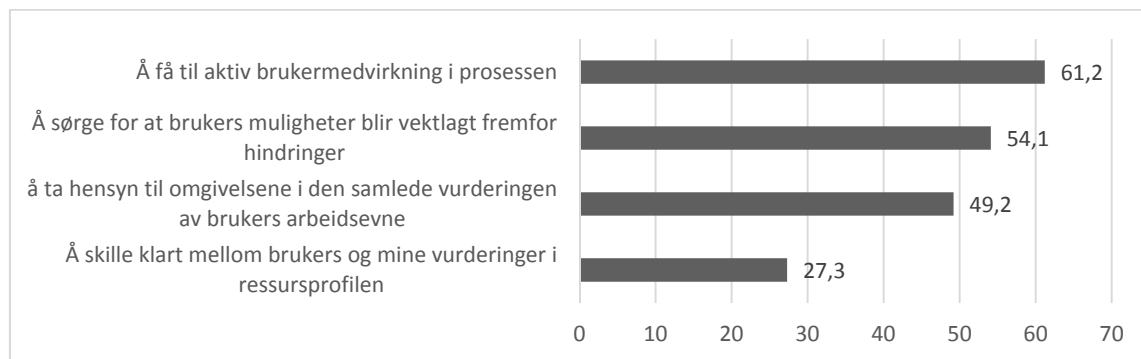


Sammenlignet med funn fra Probas evalueringsrapport i 2011 om arbeidsevnevurderinger, finner vi de samme tendensene i hvilke områder veilederne trekker frem som mer eller mindre viktig, men veiledere i vårt materiale er mer negative til påstandene om arbeidsevnevurderinger enn det Probas analyser fant.

Vi stilte også spørsmål til de ansatte om hva de opplevde som meste krevende eller vanskelig med å gjennomføre en aev. Respondentene ble presentert for fem påstander som de skulle si seg mer eller mindre enige i. Responsene ble gitt etter en fem punkt skala som gikk fra helt enig til helt uenig.

Figur 26 viser andelen NAV-ansatte som er helt eller delvis enig i de oppgitte påstandene. Flest NAV-ansatte opplever det som mest krevende å få til aktiv brukermedvirkning (61,2 %). Over halvparten oppgir videre at de opplever at det er vanskelig å vektlegge brukerens muligheter fremfor hindringer, mens 49,2 % opplever det å ta hensyn til omgivelsene i den samlede vurderingen av brukers arbeidsevne er et vanskelig aspekt ved aev. Det oppfattes som et mindre problem å skille mellom brukernes og veileders vurderinger i ressursprofilen.

Figur 26 Krevende eller vanskelige sider ved gjennomføringen av arbeidsevnevurderinger, 2014 (n= 589). Prosent

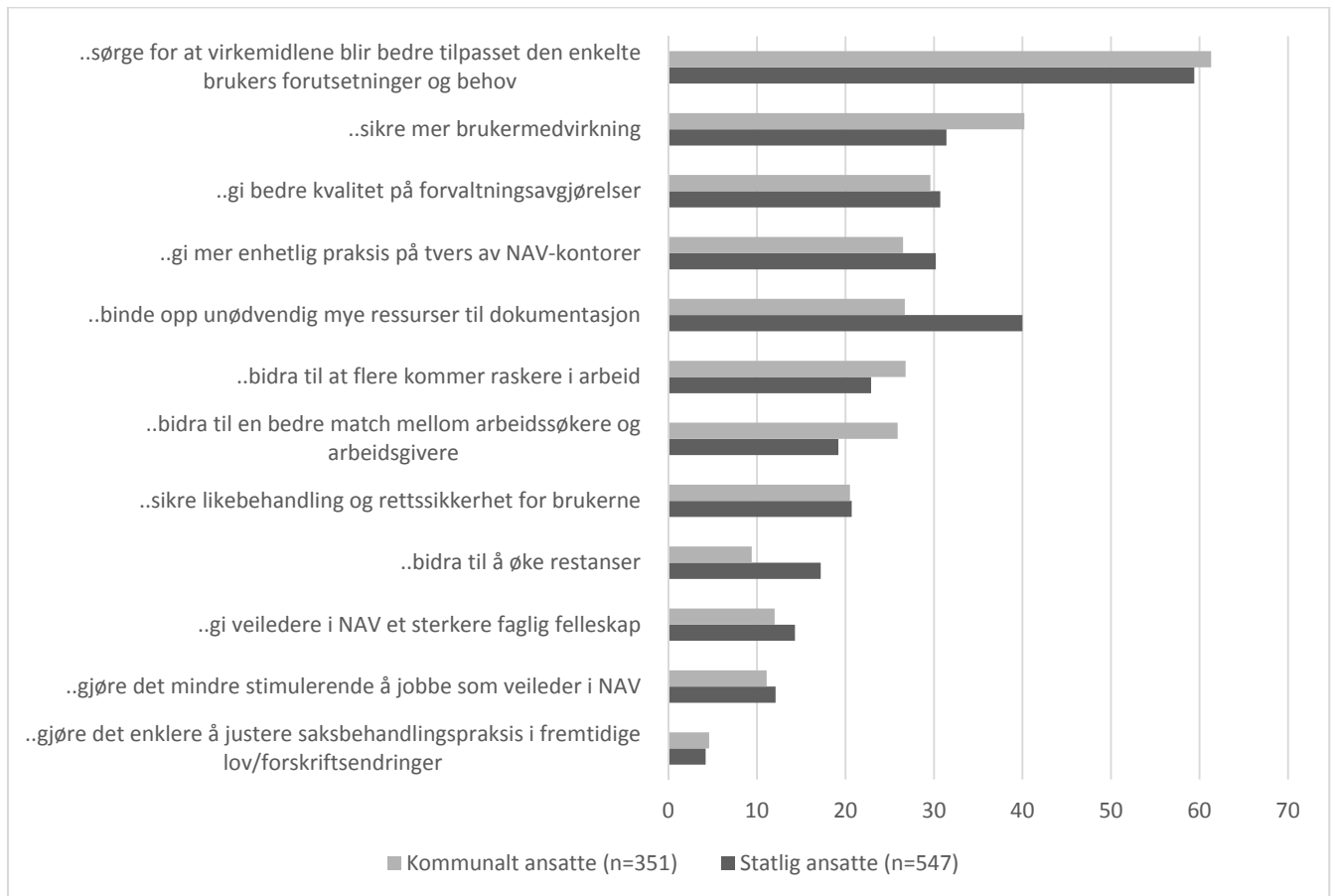


Når vi sammenligner disse funnene med funnene i evalueringsrapporten fra Proba finner vi samme mønster i hva som oppfattes som mest krevende ved gjennomføringen av arbeidsevnevurderinger. Allikevel finner vi at de ansatte i vår undersøkelse synes disse elementene ved aev som mer krevende enn veilederne gjorde i 2011. Disse resultatene kan tyde på at medarbeiderne ved NAV-kontorene har i økende grad blitt mer pessimistiske til bruken av aev, men kan naturligvis også skyldes ulike utvalg i de to undersøkelsene.

17.2 utfordringer knyttet til gjennomføringen av AEV

De ansatte som bruker aev ble videre spurt om hvilke effekter de mente bruken av aev ville ha på sikt. Her kunne respondentene krysse av for de tre viktigste effektene av bruken av aev. Vi valgte å gjøre analysene separat for kommunalt og statlige ansatte for å undersøke om de to gruppene varierte i forhold til hva de synes var viktigst med aev. utfordringen knyttet til å tilpasse virkemidlene brukernes forutsetninger og behov ble tillagt mest vekt (se Figur 27). Også aspekter som brukermedvirkning ($t = 2,65$, $p < ,05$), kvalitet i saksbehandling, og mer enhetlig praksis på tvers av nav-kontor ble løftet opp som effekter av aev på sikt. I de to sistnevnte finner vi ingen signifikante forskjeller blant hhv. de statlig og kommunalt ansatte. En tendens er imidlertid at kommunalt ansatte er noe mer optimistiske med hensyn til effektene av aev enn de statlig ansatte. Også evalueringsundersøkelsen fra Proba finner lignende tendenser, men veilederne i utvalget deres er gjennomgående mer positive enn i vårt utvalg.

Figur 27 De ansattes vurderinger av arbeidsevnevurderinger effekter på sikt fordelt på statlig og kommunalt ansatte. Tre svarmuligheter. 2014 (n=949)

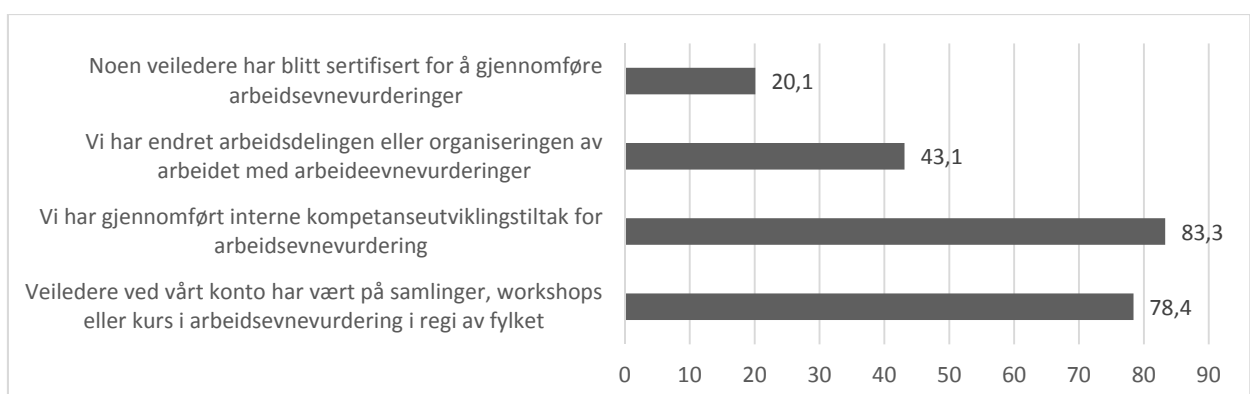


Vi ser videre at mange ansatte, og i særlig grad statlige (40 %), opplever at verktøyene binder opp unødvendig mye tid knyttet til dokumentasjon ($t = 2,05, p < ,05$).

17.3 Kvalitetssikring

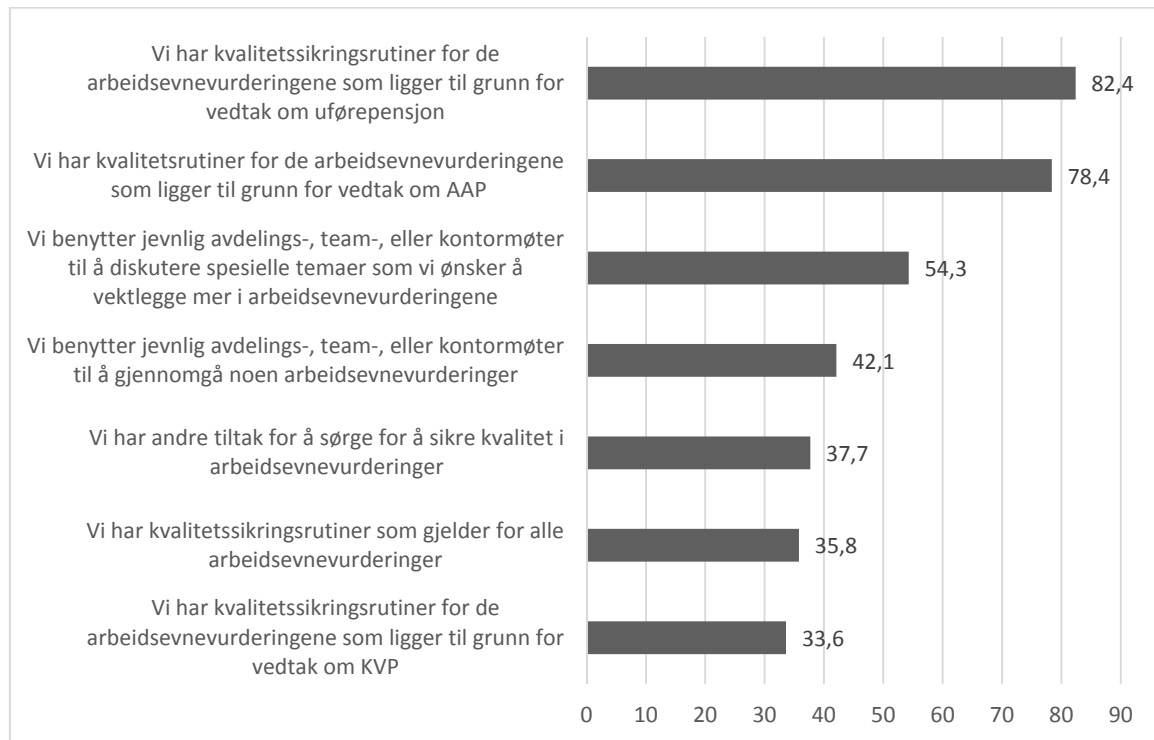
Respondentene ble avslutningsvis spurt om hvilke tiltak som har blitt gjennomført ved deres kontor for å videreutvikle eller forbedre arbeidet med arbeidsevnevurdering. Fire tiltak ble skissert og respondentene kunne svare om de følgende tiltakene hadde blitt gjennomført (=ja) eller ikke (=nei), ved kontoret, eller om de ikke visste (=vet ikke/usikker).

Figur 28 Andelen ansatte som oppgir at de følgende tiltakene har blitt gjennomført ved NAV-kontoret med hensikt å videreutvikle eller forbedre arbeidet med arbeidsevnevurderinger, 2014 (n= 589)



Figur 28 over viser at det vanligste tiltaket som har blitt gjennomført ved kontorene er interne kompetanseutviklingstiltak. Dernest er det samlinger, workshops eller kurs i regi av fylket som er nest vanligst for å forbedre arbeidet med aev. I overkant av 40 % oppgir at de har endret arbeidsdelingen eller organiseringen av arbeidet med aev, mens cirka 20 % oppgir at det er noen veiledere som har blitt sertifisert til å gjennomføre aev.

Figur 29 Andelen ansatte som jobber med aev opplever av rutiner for å sikre kvalitet i arbeidsevnevurderingene ved NAV-kontorene, 2014 (n=589)



På spørsmål om hvilke rutiner kontorene hadde for å sikre kvaliteten i arbeidsevnevurderingene var svaralternativene også ja, nei eller vet ikke. Syv rutiner eller aktiviteter ble skissert og respondentene krysset av for det som passet på deres kontor. Figur 29 viser at det vanligste blant utvalgskontorene var å ha kvalitetsrutiner for aev som ligger til grunn for vedtak om uførepensjon (82,4 %) og AAP (78,4%). Over halvparten benyttet også avdelings-, team-, eller kontormøter til å diskutere spesielle temaer som ønskes å vektlegges mer i aev, mens i overkant av 40 % oppga at de benyttet disse møtene til å gjennomgå noen aev. Mellom 30 og 40 % av respondentene oppga at de hadde kvalitetsrutiner som gjelder for alle aev, kvalitetsrutiner kun for de aev som ligger til grunn for KVP, eller andre tiltak for å kvalitetssikre aev.

Sammenligner vi våre funn med Probas undersøkelse ser vi at de ansatte i 2014 oftere enn i 2011 oppgir at de har ulike rutiner for å kvalitetssikre arbeidsevnevurderingene. I 2014 oppgir de ansatte gjennomgående oftere, og ofte dobbelt så ofte, at de har de følgende kvalitetsrutiner, enn de gjorde i 2011.

17.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på hvordan veilederne opplever å jobbe med aev. Resultatene viste at det finnes en rekke utfordringer til bruken av aev slik medarbeiderne ser det. Blant annet er det en utfordring å involvere bruker i aev, trolig på grunn av ressursmangel. Videre ble det løftet frem at det

er vanskelig å fremheve brukers mulighet over hindringer i prosessen, og å ta hensyn til omgivelsene i den samlede vurderingen av brukers arbeidsevne. Selv om forskjellene mellom statlige og kommunalt ansatte ikke er store, finner vi en tendens til at kommunalt ansatte er noe mer positive til bruken av aev og optimistiske med hensyn til effektene på sikt av å bruke aev for brukerne enn det statlig ansatte er.

Intern kompetanseutviklingstiltak og aev workshops, samlinger eller kurs fremstår som de viktigste tiltakene som har vært gjennomført ved kontorene for å forbedre arbeidet med aev. Mange kontorer har også kvalitetssikringsrutiner for aev som ligger til grunn for vedtak om uførepensjon og AAP. Over halvparten av kontorene har i tillegg jevnlig møter der det diskuteres ulike tematikker i forhold til bruken av aev. Sammenfattet kan det se ut til at medarbeiderne har blitt mer negative til aev, mens kvalitetssikringen har økt ved kontorene.

18 Arbeidsbelastning

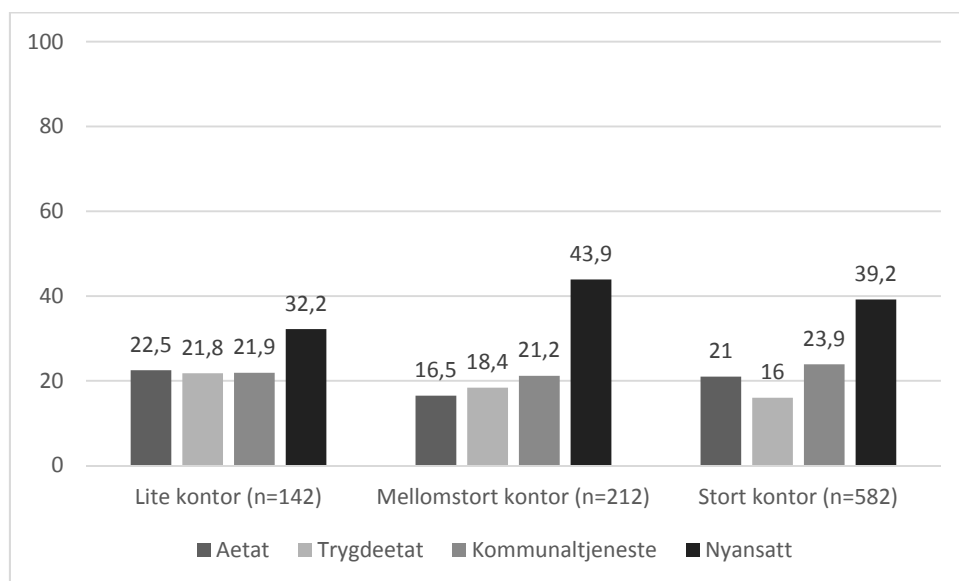
I dette kapitlet skal vi gå nærmere inn på hvilke belastninger de NAV-ansatte opplever som følge av NAV-reformen. Først skal vi se på opplevelsen av turnover på kontorene, deretter på opplevelsen av belastninger som følge av NAV-reformen. Videre ser vi på medarbeiderne opplevelse av endring på arbeidsplassen og hvorvidt de føler at de har innflytelse på denne endringen.

18.1 Opplevelse av turnover

Graden av turnover ved NAV-kontorene har stor betydning på arbeidsbelastningen til de ansatte. I løpet av en syvårsperiode har det naturlig nok vært en økning i nyansatte ved kontorene, men denne økningen har ikke vært spesielt høy. Per 2014 er antallet «gamle» ansatte – dvs. ansatte før reformen – på omlag 60 %, mot omlag 40 % «nye» (se Figur 2, del 2).

Deler vi opp utvalget etter kontorstørrelse ser vi at mellomstore og store kontorer har størst grad av nyansatte (se Figur 30). Ansatte med bakgrunn i trygdeetaten er minst representert ved store kontor, mens ansatte med bakgrunn fra Aetat er minst representert ved mellomstore kontor.

Figur 30 Kontorstørrelse og tidligere arbeidsplass før NAV-kontoret ble etablert, 2014. Prosent.



18.2 Opplevd arbeidsbelastning

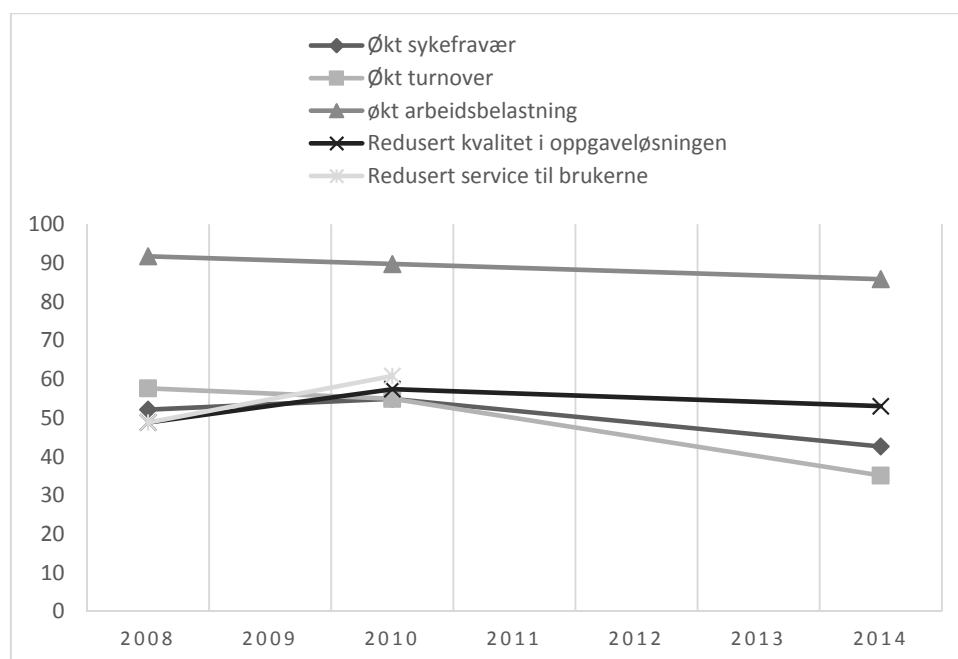
I spørreundersøkelsen ble det spurt om de ansattes opplevelse av belastning som følge av NAV-reformen ved tre måletidspunkt. Respondentene ble presentert for fem typer belastninger i 2008 og 2010 og fire av disse ble videreført til 2014. Svaralternativene var ja, nei, og vet ikke/usikker. Da disse spørsmålene i stor grad er mest relevant for ansatte med tidligere etatsbakgrunn, valgte vi å gjøre analysene kun for denne gruppen ansatte.

I Figur 31 ser vi at spesielt økt arbeidsbelastning fremheves som et problem i 2014 – om enn noe nedgående siden 2008. Figuren viser også sykefravær (42,6 %), turnover (35,1 %) og redusert kvalitet i oppgaveløsningen (53 %) som sentrale belastninger som følger av NAV-reformen i 2014.

Som den neste store utfordringen ifølge respondentene våre er at NAV-reformen har ført til reduksjon i kvaliteten på oppgaveløsningen. Over 60 % opplevde i 2010 at kvaliteten i oppgaveløsningen ble

reduker som en konsekvens av reformen. I 2014 er det i overkant av 50 % som mener det samme, altså en reduksjon som betyr at færre i 2014 opplever redusert kvalitet i oppgaveløsningen enn i 2010. Allikevel opplever over halvparten av utvalget dette som en belastning av reformen.

Figur 31 Ansatte med bakgrunn i etatene og deres opplevelser av belastninger som følge av NAV-reformen, 2008 (N=660), 2010 (N=976) og 2014 (N=564). Prosent

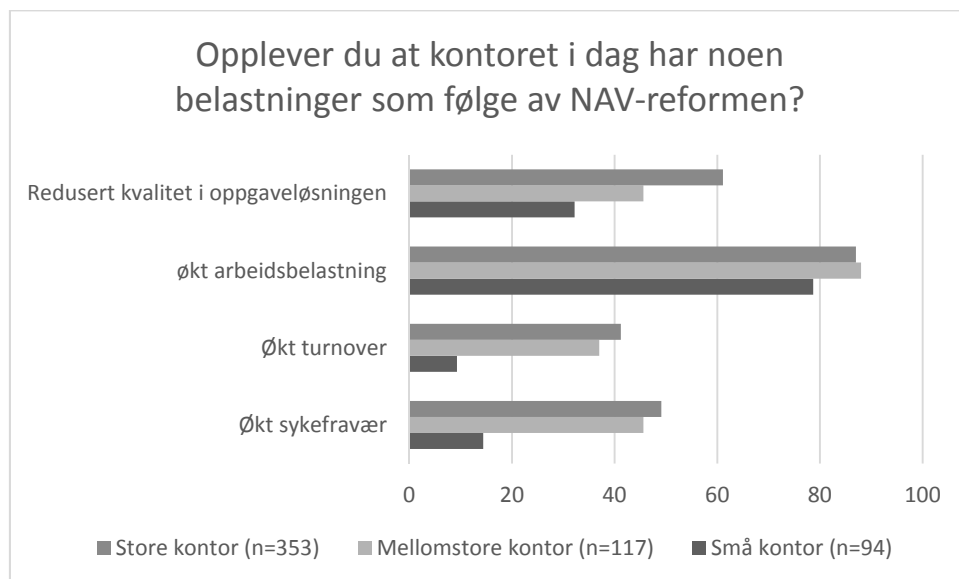


Videre finner vi en nedgang i andelen som oppgir økt sykefravær og turnover som konsekvenser av reformen over tid.¹⁴ I 2014 er det 42,6 % som opplever økt sykefravær som en belastning og 35,1 % at turnover er en belastning som følge av NAV-reformen. I 2008 og 2010 hadde vi også med spørsmålet om NAV-reformen førte til redusert service til brukerne. I denne perioden er det en økning i andelen ansatte som opplever at dette er en belastning av NAV-reformen.

Vi har videre valgt å undersøke hvorvidt det er forskjeller i opplevelsen av belastninger i forhold til størrelsen på kontorene. Figur 32 viser at de minste kontorene opplever i mindre grad enn de større de oppgitte belastningene ved NAV-reformen. Store kontor oppgir i større grad at folk slutter, redusert kvalitet i oppgaveløsningen og økt sykefravær enn små og mellomstore kontor. Som vi også så i Figur 31 er økt arbeidsbelastning den største opplevde belastningen av NAV-reformen for alle typer kontor størrelser, men her finner vi ingen signifikante forskjeller mellom kontor av ulik størrelse.

¹⁴ Det er verd å merke seg at svarene vi får ut fra denne spørsmålsformuleringen er ikke det relative omfanget av sykefravær og turnover på kontorene, men respondentenes *opplevelse* av sykefravær og turnover på kontorene.

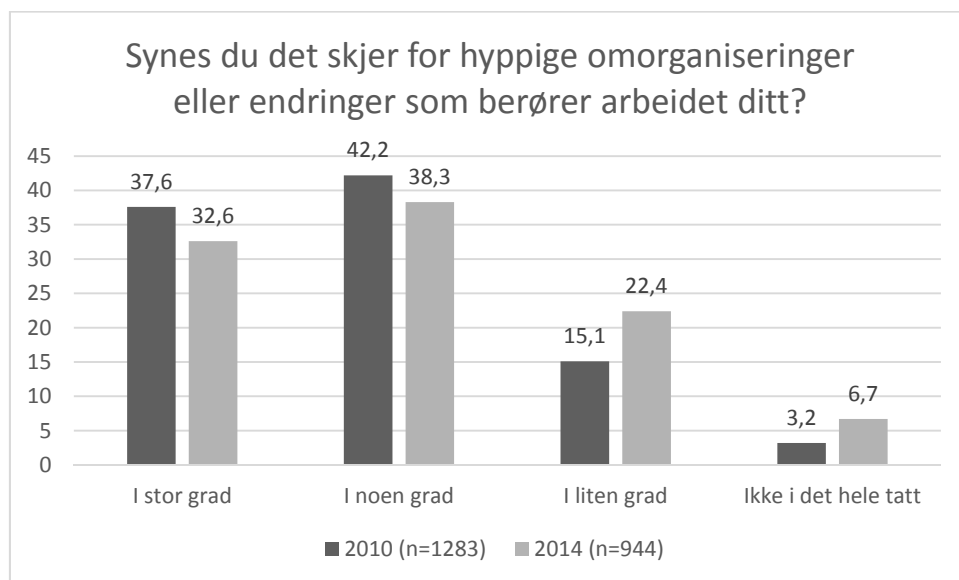
Figur 32 Ansatte med bakgrunn i etatens opplevelser av belastninger som følge av NAV-reformen etter kontorstørrelse, 2014. Prosent



18.3 Omorganiseringer

Vi spurte ansatte hvorvidt de opplevde at det skjedde for hyppige omorganiseringer ved kontoret som berørte arbeidet deres i 2010 og i 2014. Svaralternativene rangerte fra i stor grad til ikke i det hele tatt på en fire punkt skala.

Figur 33 Andelen NAV-ansatte som opplever at det skjer for hyppige omorganiseringer som berører arbeidet, i 2010 og 2014. Prosent



Figur 33 viser at i overkant av 70 % av utvalget i 2014 oppgir at det i stor eller noen grad skjer for hyppige endringer som berører arbeidet deres. Dette er en reduksjon i forhold til 2010, og kan tyde på at organiseringen av NAV har begynt å roe seg og at de ansatte opplever mindre grad av faktorer rundt

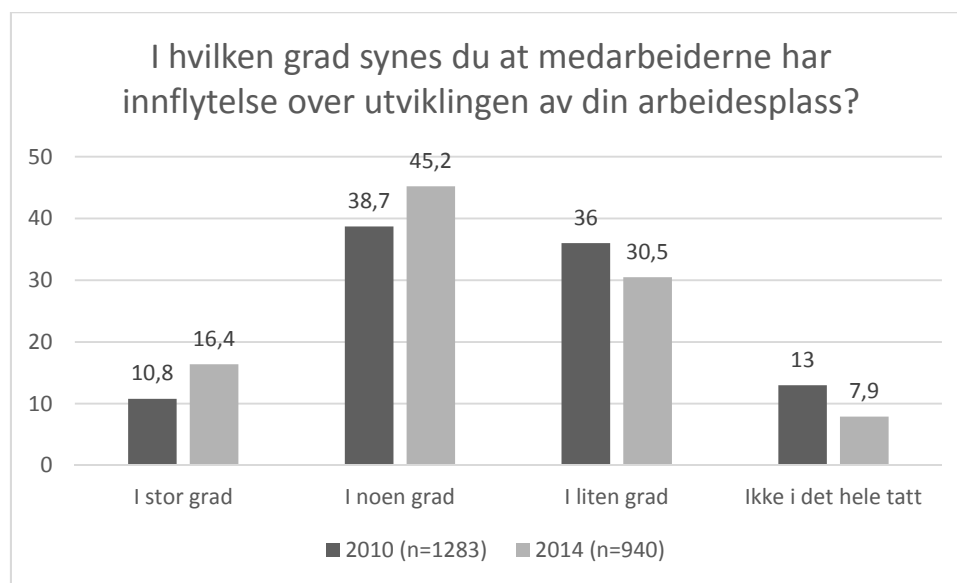
omorganiseringen som berører arbeidet deres. Dette er i tråd med noen av vurderingene i Frisch-evalueringen (Fevang et al., 2014) knyttet til at det er omstillingsprosessen og ikke de strukturelle grepene som er hovedgrunnene til utfordringene kontorene møter.

18.4 Medvirkning

Vi spurte de ansatte i spørreundersøkelsen om de opplevde å ha innflytelse på utviklingen av sin arbeidsplass i 2010 og 2014 (se Figur 34). I 2014 var det 16,4 % av medarbeiderne som oppgir at de i stor grad har innflytelse og 45,2 % oppgir at de i noen grad har innflytelse. Sammenlignet med 2010 undersøkelsen oppgir flere i 2014 å oppleve innflytelse på arbeidsplassen. Dette vil vi anta har en positiv effekt på arbeidsmiljøet.

At de ansattes oppfatter å ha et godt arbeidsmiljø når en tar i betraktning at arbeidsbelastningen på en rekke områder oppleves som store, er interessant. At arbeidsmiljøet likevel beskrives som godt kan henge sammen med at de problemene man står overfor i stor grad er knyttet til forhold de ansatte ikke kan gjøre noe med, og at de skiller mellom egne opplevelser og de belastninger de påføres gjennom posisjon og roller.

Figur 34 Andelen ansatte og opplevelse av innflytelse på arbeidsplassen 2010 og 2014



Forholdet mellom arbeidsbelastninger og nødvendige endringer diskuteres imidlertid i liten grad på kontorene. Slik sett blir arbeidsmiljø noe man lever med, ikke en faktor eller en belastning knyttet til en krevende omstillingsperioden på kontoret.

Medbestemmelsesapparatet (MBA) er en viktig institusjon ved mange av kontorene. Det avholdes jevnlig møter, men det klages over manglende informasjon og lydhørhet overfor ansattes ønsker. Saker som luftes i MBA løftes ikke videre, og MBA blir større grad et orienteringsforum, mer enn et drøftelses- og forhandlingsforum. I flere tilfeller.

18.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på opplevelser av arbeidsbelastning som følge av NAV-reformen. Resultatene viste at det har vært en jevn nedgang i antall ansatte med bakgrunn fra de tidligere etatene. Noen har gått til de nye forvaltnings- og pensjonsenhetene, mens andre har falt fra av andre grunner. I 2014 var seksti prosent av de ansatte ved kontorene medarbeidere med bakgrunn fra de tidligere etatene. Det er cirka en av tre som mener at NAV-reformen har ført til økt turnover.

Økt arbeidsbelastning blir oppgitt som den største belastningen av NAV-reformen, og det er mellomstore og store kontorene som opplever dette mest. En av tre opplever også at det skjer for hyppige endringer som berører arbeidet, en svak nedgang fra tidligere, men godt over halvparten av medarbeiderne opplever at de har stor eller noen innflytelse over utviklingen på arbeidsplassen.

19 Samhandling med forvaltnings- og pensjonsenhetene

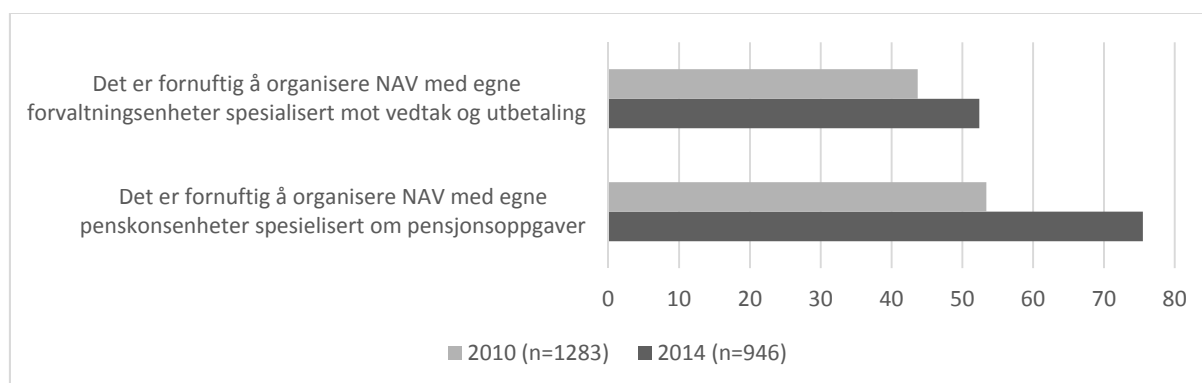
For å frigjøre ressurser til brukeroppfølging, sikre mer effektivitet, kvalitet og likebehandling ble det opprettet egne forvaltnings- og pensjonsenheter (tidligere kalt «spesialenheter») (St. prp. nr. 51, 2008-2009) som ledd i organisasjonsreformen. Tanken bak fra NAV-direktoratets side har vært å sikre slike gevinster gjennom spesialisering og geografisk sentralisering – dvs. at NAV-kontorene ble avlastet oppgaver knyttet til saksbehandling (i tillegg til automatisering). Når det gjelder forvaltningsenhetene har denne spesialiseringen har skjedd trinnvis; først med enheter i hvert fylke, dernest i den senere tid i regionale enheter. Dette ble regnet som et mer «omstillingsvennlig alternativ» (Alm Andreassen, 2012, s. 8 (i proof)).

Imidlertid har det vært betydelige restanseutfordringer disse enhetene, spesielt i forvaltningsenhetene, og det har vært mye diskusjon om rollen/plasseringen av forvaltningsenhetene. I dette kapitlet ser vi på hvordan NAV-ansatte vurderer hvorvidt forvaltnings- og pensjonsenhetene har gitt positive resultater for brukerne av NAV-tjenester, og hvorvidt det har gitt positive virkninger for saksbehandlingen i NAV-systemet. Vi belyser også sentrale utviklingstrekk.

19.1 Generelle synspunkter på enhetene

Vi spurte medarbeiderne hvorvidt det var fornuftig å organisere NAV med egne forvaltnings- og pensjonsenheter. Svaralternativene rangerte fra helt enig til helt uenig på en fem punkt skala i 2010 og 2014. Undersøkelsen viste at det var større oppslutning om organiseringen av pensjonsenhetene enn forvaltningsenhetene. 75,5 % av de spurte i 2014 oppgir at det i stor eller noen grad var fornuftig å organisere NAV med egne pensjonsenheter, mens cirka halvparten av respondentene svarer det samme om forvaltningsenhetene (se Figur 35). Sammenlignet med svarene fra respondentene i 2010 ser vi en positiv utvikling der flere oppgir at de synes det har vært fornuftig med opprettelsen av pensjonsenheten, men ingen signifikante forskjeller mellom de to årene når det gjelder vurderingen om forvaltningsenhetene.

Figur 35 Andelen ansatte som mener at det var fornuftig å organisere NAV med egne forvaltnings- og pensjonsenheter 2010 og 2014. Prosent

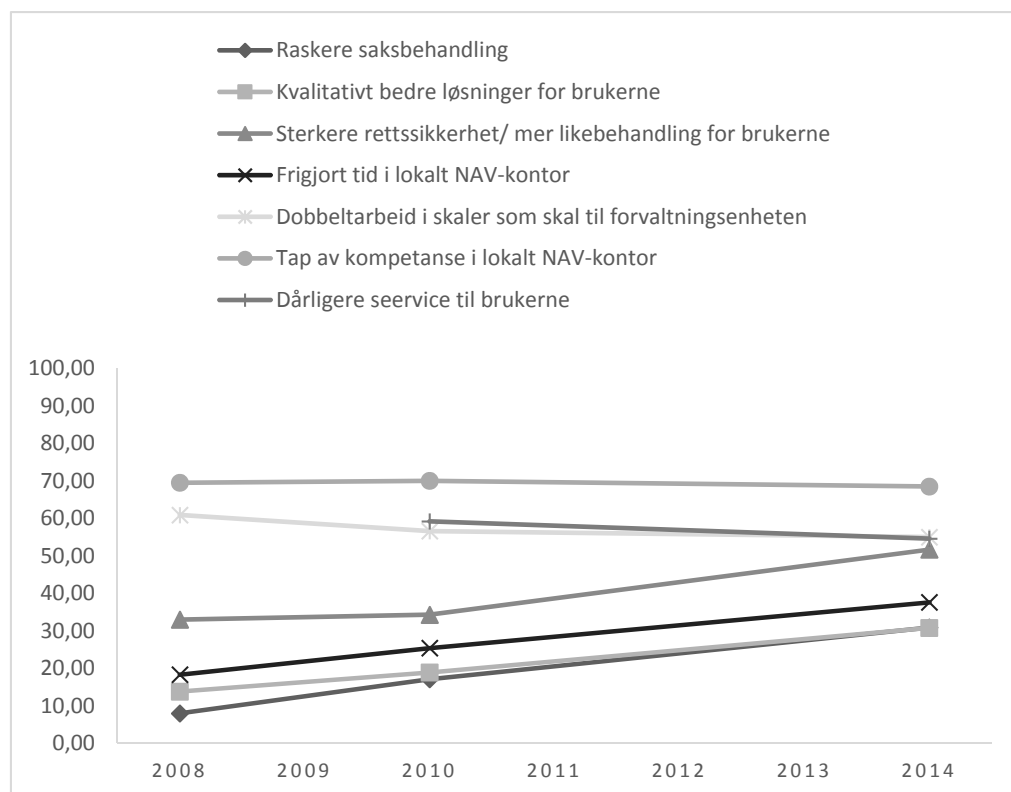


19.2 Konsekvenser for lokalkontorene

Vi spurte videre om medarbeiderne var enige eller uenige i at opprettelsen av forvaltningsenheten hadde gitt de følgende resultater ved tre måletidspunkt. Svaralternativene rangerte fra helt enig til helt uenig på en fem punkt skala. Når det gjelder konsekvenser av forvaltningsenhetene for lokalkontorene viser Figur 36 at respondentene opplever tap av kompetanse (68,5 %), dobbeltarbeid

(55 %), dårligere service til brukerne (54,6%), men også sterkere rettsikkerhet (51,7 %) som mest betydelig.

Figur 36 Andelen ansatte som er helt eller delvis enig i at forvaltningsenheten har gitt de følgende resultater i 2008 (N=831), 2010 (N=1283), og 2014 (N=937). Prosent¹⁵

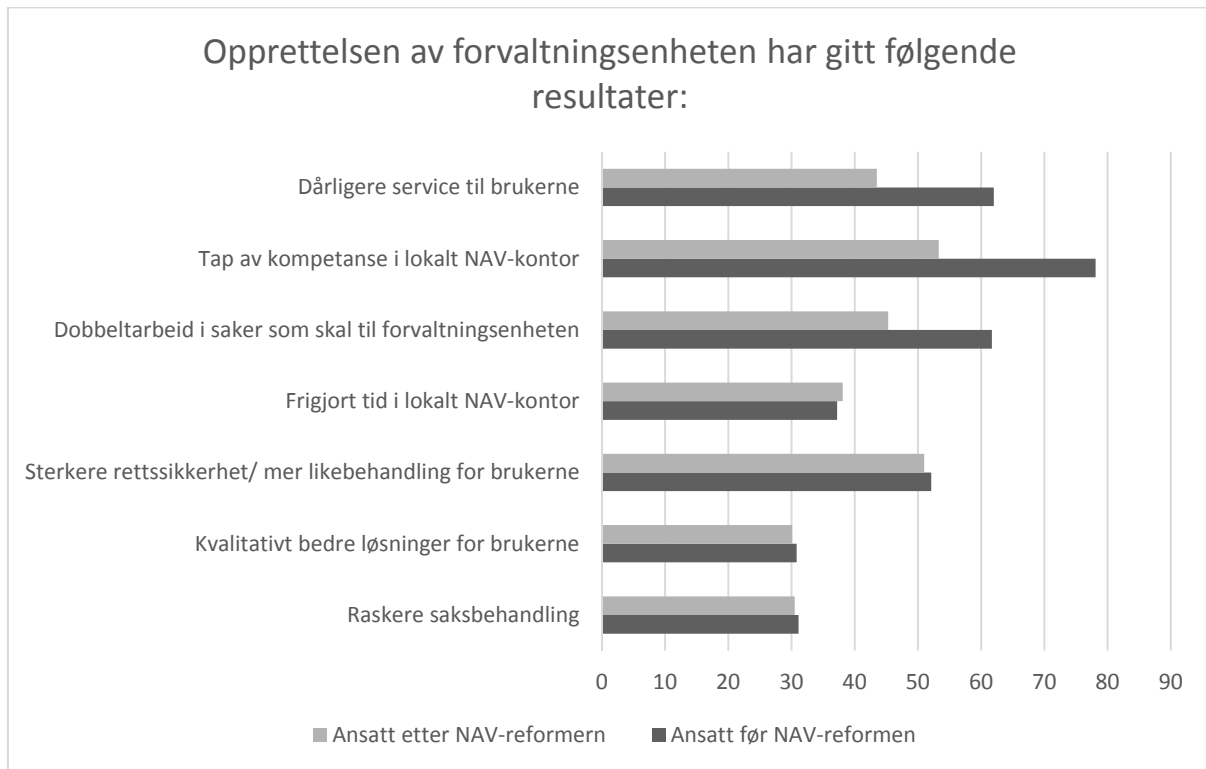


Sammenlignet med tidligere år er det ingen stor endring i forhold til opplevelsen av tap av kompetanse, dobbeltarbeid eller service til brukerne, men det finnes en liten tendens til en synkende tendens over tid. Når det gjelder frigjøring av tid, bedre løsninger for brukere og raskere saksbehandling har opplevelsen av dette blitt bedre. Samlet sett kan det se ut som om de ansatte opplever at opprettelsen av forvaltningsenhetene har hatt en positiv effekt på rettsikkerheten for brukerne, mens det fremdeles er under halvparten som ser positive effekter som bedre løsninger for brukerne, frigjøring av tid og raskere saksbehandling.

For å undersøke variasjonen mellom ansatte før og etter NAV-reformen gjorde vi analyser separat for de to gruppene. Figur 37 viser at ansatte før og etter NAV-reformen er ganske enige når det gjelder hvorvidt opprettelsen av forvaltningsenhetene har gitt raskere saksbehandling, kvalitativt bedre løsninger for brukerne, sterkere rettsikkerhet og frigjøring av tid lokalt i kontoret. De med bakgrunn fra de tidligere etatene opplever i større grad enn nyansatte at opprettelsen av forvaltningsenhetene har ført til dårligere service til brukerne ($t [696,52] = -6,39, p < ,001$), tap av kompetanse på kontoret ($t [606,12] = -9,14, p < ,001$) og dobbeltarbeid i saker som skal til forvaltningsenheten ($t [675,85] = -5,71, p < ,001$).

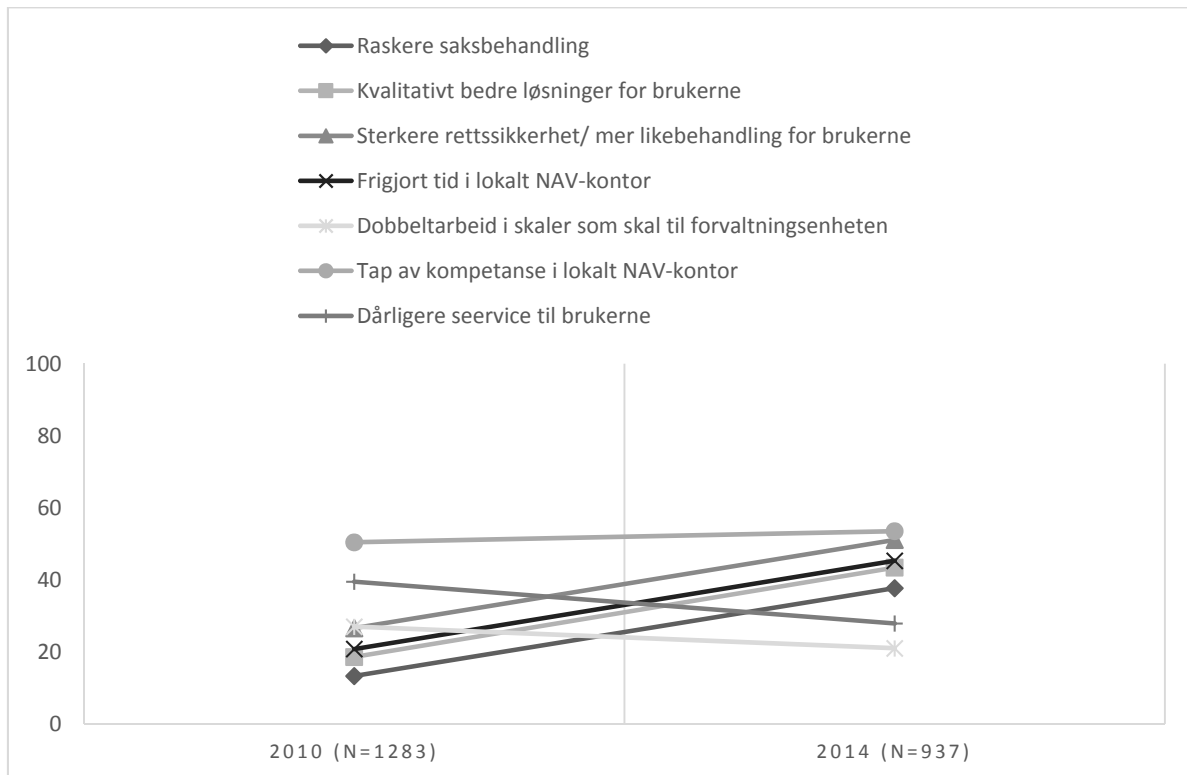
¹⁵ Både positive og negative påstander ble presentert og respondentene skulle rangere hvorvidt de var enige eller uenige i de ulike påstandene. Svaralternativene rangerte fra helt enig til helt uenig, med også et alternativ for de som ikke visste (usikker/vet ikke).

Figur 37 Andelen ansatte som er helt eller delvis enig i at forvaltningsenheten har gitt de følgende resultater etter ansettelsestid, 2014. Prosent



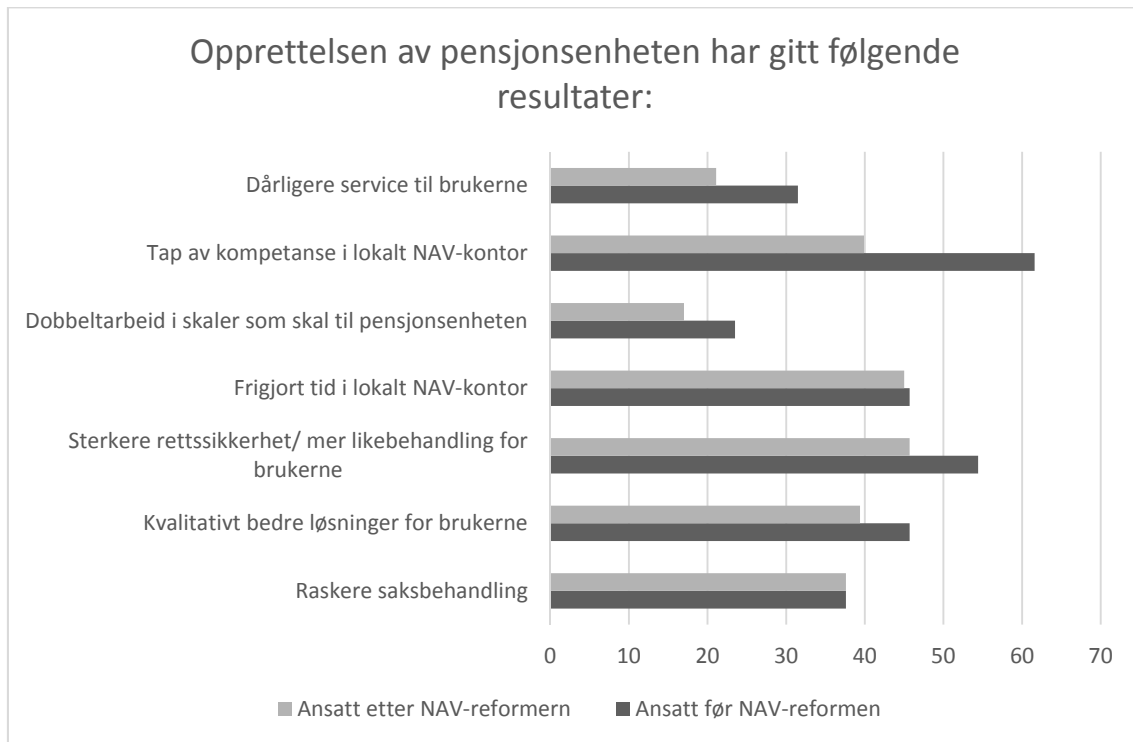
Når det gjelder de samme spørsmålene om opprettelsen av pensjonsenhetene har vi kun sammenlignbare data fra 2010. Figur 38 viser at andelen som mener at opprettelsen av pensjonsenheten har ført til raskere saksbehandling, bedre løsninger for brukerne, sterkere rettssikkerhet og frigjørelse av tid i lokalt kontor har økt fra 2010 til 2014. Videre har dårligere service til brukerne og dobbeltarbeid i saker som skal til pensjonsenheten gått ned i samme periode. Flest respondenter oppgir at tap av kompetanse er den største følgen av opprettelsen av pensjonsenhetene. Samlet sett er respondentene mer positive til opprettelsen av pensjonsenheten enn de er til forvaltningsenheten. Færre respondenter oppgir for eksempel at opprettelsen av pensjonsenhetene har ført til dobbeltarbeid og dårligere service til brukerne sammenlignet med forvaltningsenheten, og flere oppgir at opprettelsen av pensjonsenhetene har ført til mer frigjøring av tid, bedre løsninger for brukerne og raskere saksbehandling.

Figur 38 Andelen ansatte som er helt eller delvis enig i at pensjonsenheten har gitt følgende resultater ved to måletidspunkt. Prosent



Sammenligner vi de ansatte som kom fra tidligere etater og de som var ansatt etter NAV kontoret, viser Figur 39 at de som kommer fra tidligere etater synes at opprettelsen av pensjonsenhetene har ført til dårligere service til brukerne ($t [912] = -3,53, p < ,001$), dobbeltarbeid ($t [911] = -2,52, p < ,05$) og tap av kompetanse på kontoret ($t [911] = -5,75, p < ,001$) i større grad enn nyansatte. Samtidig opplever de tidligere etatsansatte at opprettelsen har ført til sterkere rettssikkerhet ($t [742,08] = -2,34, p < ,05$). Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom tidligere etatsansatte og nyansatte når det gjelder hvorvidt de opplever frigjøring av tid, kvalitativt bedre løsninger for brukerne eller raskere saksbehandling som resultat av opprettelsen av pensjonsenheten.

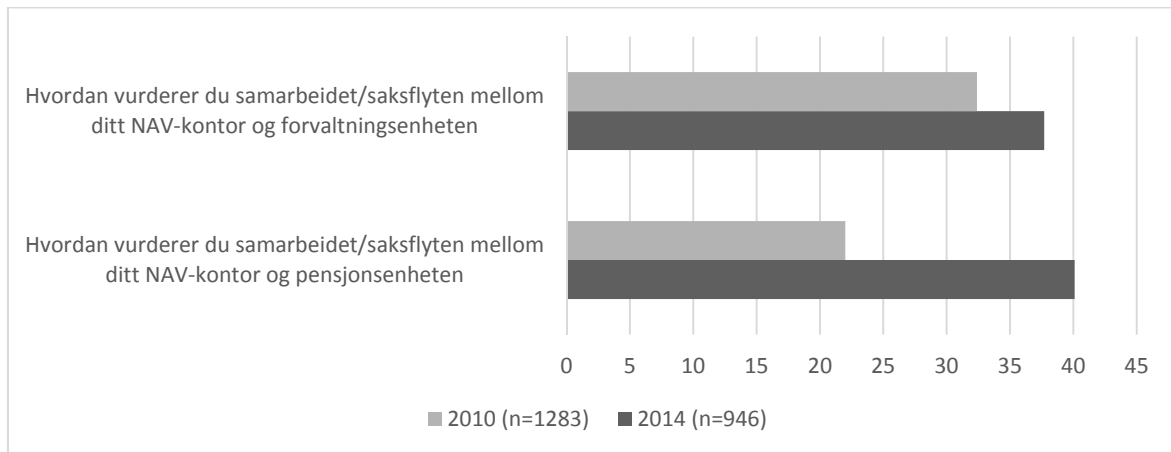
Figur 39 Andelen ansatte som er helt eller delvis enig i at pensjonsenheten har gitt følgende resultater etter ansettelsestid, 2014. Prosent



19.3 Samhandlingen mellom NAV-kontor og forvaltnings- og pensjonsenhetene

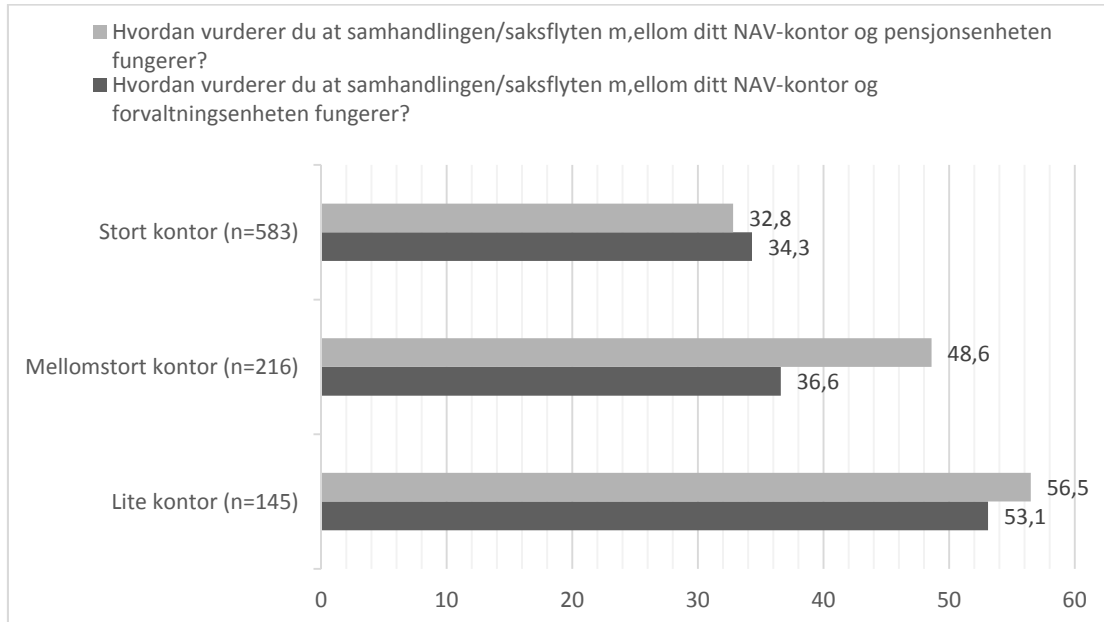
Vi spurte avslutningsvis hvordan medarbeiderne vurderte samarbeidet mellom NAV-kontoret og forvaltnings- og pensjonsenheten. Svaralternativene rangerte fra svært bra til svært dårlig på en fem punkts skala. Figur 40 viser at 37,7 % er godt eller svært godt fornøyd med samarbeidet mellom NAV-kontoret og forvaltningsenhetene i 2014, mens 40,1 % er godt eller svært godt fornøyd med samarbeidet med pensjonsenhetene. Det er altså ingen stor forskjell mellom de to enhetene når det gjelder opplevelsen av samarbeidet med NAV-kontoret i 2014. Sammenlignet med 2010 ser vi at det er en signifikant forbedring i opplevd samhandling/ saksflyt mellom NAV-kontorene og pensjonsenheten, og en noe mindre signifikant positiv utvikling når det gjelder forvaltningsenhetene.

Figur 40 Andelen ansatte som oppgir at de er godt eller svært godt fornøyd med samhandlingen/saksflyten mellom NAV-kontoret og forvaltnings- og pensjonsenhetene 2014. Prosent



Det synes å være lokale forskjeller på hvordan samarbeidet fungerer. Ved å skille mellom respondenter fra kontor av ulik størrelse (Figur 41) finner vi at de små kontorene er mest fornøyd (forvaltningsenhetene: 53,1 %, pensjonsenhetene: 56,6 %) og de store minst (forvaltningsenhetene: 34,3%, pensjonsenhetene: 32,8%). Det er ingen signifikante forskjeller mellom de store og mellomstore kontorene på disse variablene.

Figur 41 Andelen ansatte i 2014 som oppgir at de er godt eller svært godt fornøyd med samhandlingen/saksflyten mellom NAV-kontoret og forvaltnings- og pensjonsenhetene etter kontorstørrelse. Prosent



19.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på samhandlingen mellom forvaltnings- og pensjonsenhetene og NAV-kontorene. Vi finner at medarbeiderne er mer positivt innstilt til opprettelsen av pensjonsenhetene enn forvaltningsenhetene. Allikevel er over halvparten av utvalget enig i at det er fornuftig å organisere NAV med egne forvaltningsenheter. Den største utfordringen med forvaltningsenhetene ser ut til å

være tap av kompetanse i det lokale NAV-kontoret. Videre opplever flere at det har ført til dobbeltarbeid og blitt dårligere service til brukerne. Samtidig oppleves det at forvaltningsenheten fører til bedre rettssikkerhet for brukerne. Vi finner en svak tendens til en noe mer positiv holdning til forvaltningsenhetene i 2014 enn tidligere. Ansatte med etatsbakgrunn er noe mer negative til forvaltningsenheten enn nyansatte, men dette forklarer ikke hele forskjellen.

Når det gjelder pensjonsenheten er det tap av kompetanse som er den største utfordringen også her, og sammenlignet med svarene om forvaltningsenheten er medarbeiderne mindre kritiske til opprettelsen av pensjonsenheten. Dette gjenspeiles også i opplevelsen av samarbeidet mellom enhetene. Det er flere som opplever at samarbeidet mellom pensjonsenheten fungerer bra, enn samarbeidet med forvaltningsenheten. Allikevel har det vært en positiv tendens mot et opplevd bedre samarbeid mellom enhetene og NAV-kontoret over tid. Store kontor er minst fornøyd med samarbeidet og små kontor mest fornøyd.

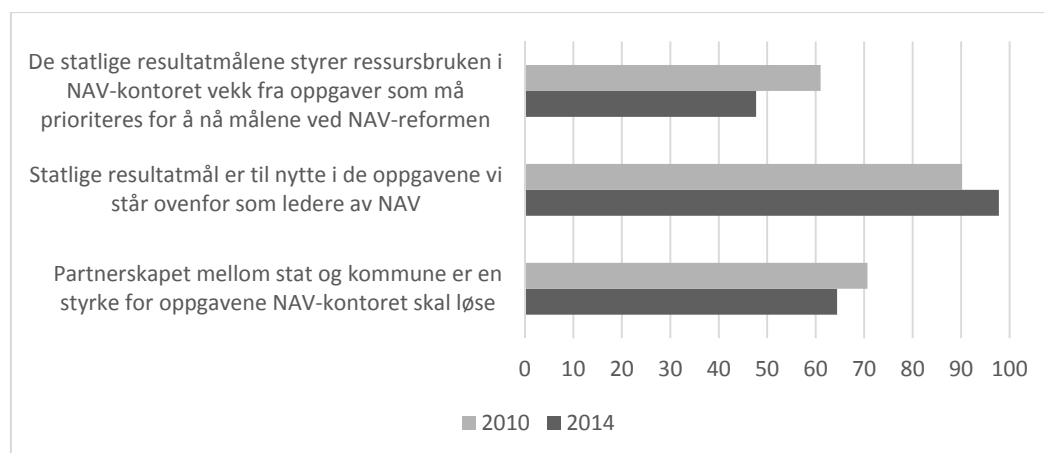
20 Ledernes utfordringer

I dette kapitlet skal vi undersøke lederne sine opplevelser av utfordringer og integrasjon på kontorene. Først skal vi se på vurderingen av partnerskapet mellom stat og kommune for oppgavene NAV-kontoret skal løse og hvorvidt NAV-kontoret er blitt trukket med i planarbeidet i kommunen og fylket. Deretter ser vi på statlig målstyring. Til slutt ser vi på hvilke prioriteringsområder lederne ved kontorene har våre 2014.

20.1 Partnerskapet og statlig målstyring

I utgangspunktet tyder våre kvantitative undersøkelser på at NAV-lederne ikke opplever partnerskapet som sådan som problematisk; de er jevnt over relativt fornøyde med partnerskapet. Som vist i Figur 42 oppgir nesten alle lederne i utvalget (90,1% i 2014, 90,3% i 2010) at de statlige ressursmålene i stor eller noen grad er til nytte i arbeidet de står ovenfor som ledere ved NAV, og 66,3% oppgir at partnerskapet i stor eller noen grad er en styrke for oppgavene som NAV-kontoret skal løse. Sammenligner vi 2010 og 2014 finner vi kun signifikante forskjeller mellom lederne i de to årene i hvorvidt de opplever de statlige resultatmålene til nytte i sitt arbeid ($t = 2,57, p < ,05$). Samtidig er det en betydelig del av kontorene (over 60% i 2014 og i underkant av 50 % i 2010) som opplever at de statlige resultatmålene styrer oppmerksomheten vekk fra viktige oppgaver.

Figur 42 Andelen enhetsledere i 2010 (n=41) og 2014 (n=45) som i stor og noen grad er enig i følgende påstander. Prosent



Tabell 10 viser at det er en generelt positiv oppfatning av at statlige resultatmål er til nytte i de oppgavene de står ovenfor som ledere i NAV. Det er imidlertid forskjeller knyttet til kontorstørrelse. De større kontorlederne er mindre positive til partnerskapet enn mindre kontor. Mellomstore kontorledere oppgir minst at partnerskapet mellom stat og kommune er en styrke for oppgavene som skal løses, mens store kontor oppgir oftest at de statlige resultatmålene styrer ressursbruken i NAV-kontoret vekk fra oppgaver som må prioriteres for å nå målene ved NAV-reformen.

Tabell 10 Andelen ledere og mellomledere ved NAV-kontorene i 2014 som i stor eller noen grad er enig i følgende påstander etter kontorstørrelse.

	Partnerskapet mellom stat og kommune er en styrke for oppgavene NAV-kontoret skal løse		Statlige resultatmål er til nytte i de oppgavene vi står ovenfor som ledere av NAV		De statlige resultatmålene styrer ressursbruken i NAV-kontoret vekk fra oppgaver som må prioriteres for å nå målene ved NAV-reformen	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Lite kontor	17	73,9	22	95,7	10	43,5
Mellomstort kont	10	50	20	100	8	40
Stort kontor	40	69	49	84,5	38	66,7

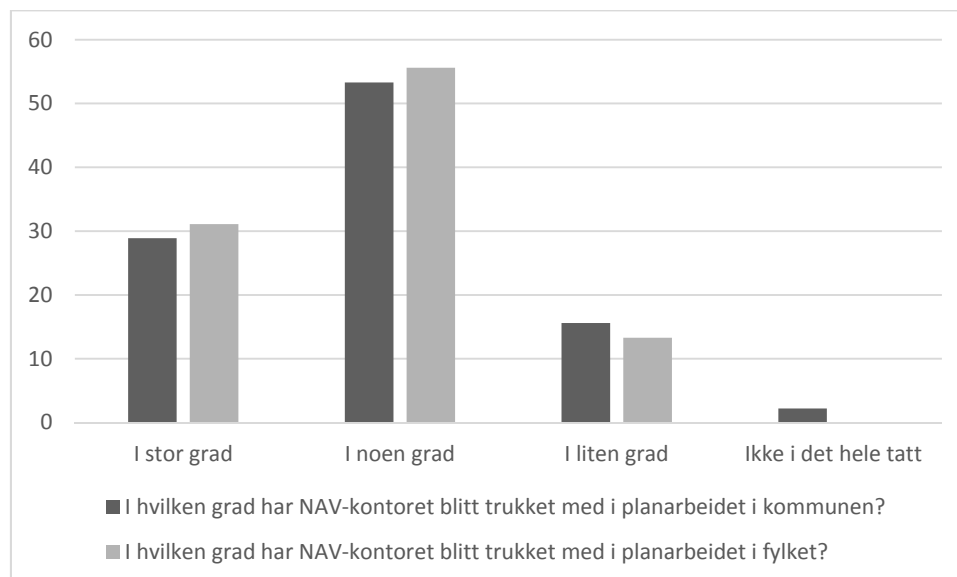
Note: Lite kontor (n=23), mellomstort kontor (n=20), stort kontor (n=58)

20.2 Forholdet til kommunen

Selv om det ser ut som kommunene etter hvert har fjernet oppgaver fra kontorene, bruker likevel NAV-leder bruker betydelig tid på å forvalte og administrere partnerskapet. Av mange av lederne beskrives forholdet til kommunen som utfordrende, i den betydning at det er manglende pådriv og støtte fra kommunen.

I stor grad handler dette om nav-ledernes involvering i kommunens planarbeid. I spørreundersøkelsen sier kun 1/3 av lederne at de i stor grad har blitt trukket med i planarbeidet i både fylket og i kommunen, mens i overkant av halvparten oppgir at de kun i noen grad har blitt trukket med i dette planarbeidet (se Figur 43).

Figur 43 I hvilken grad enhetsledere av NAV-kontorene oppfatter at de har blitt trukket med i planarbeidet i kommune og fylke. 2014 (n=45)

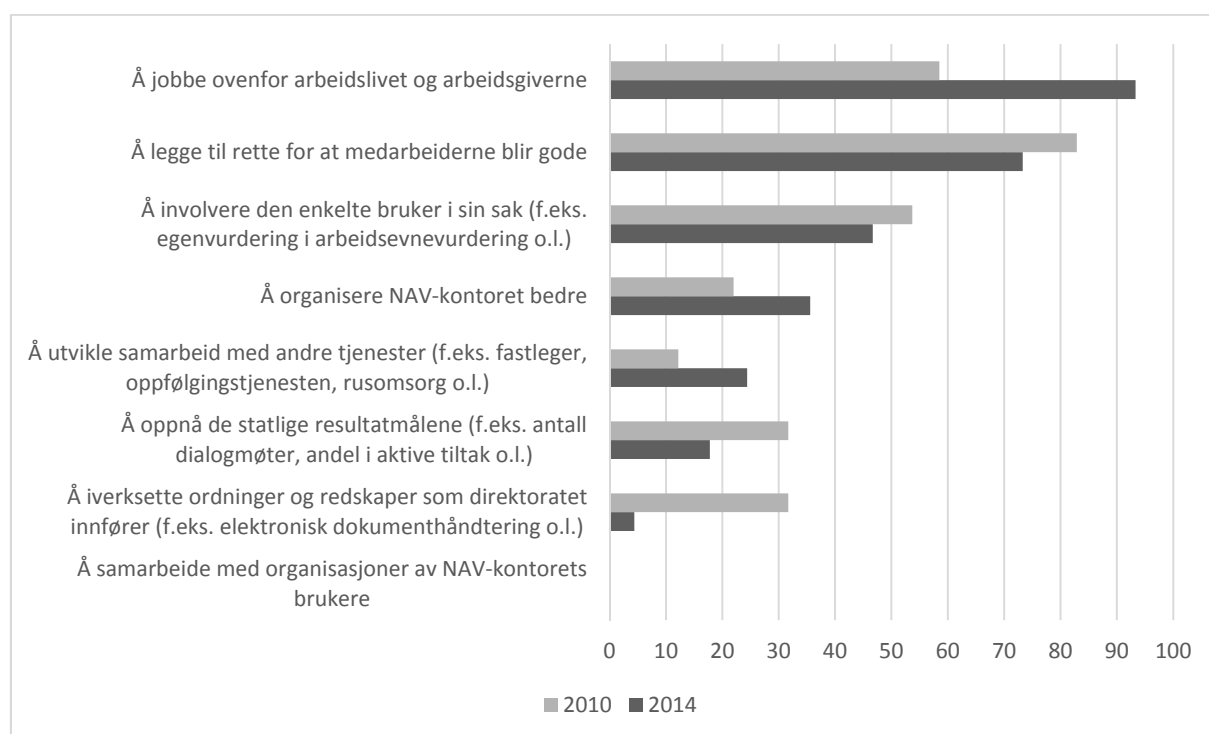


Ved å dele utvalget i små, mellomstore og store kontorer finner vi at små kontorer i størst grad oppgir å bli trukket med i planarbeidet i kommunen, mens store kontorer oftere enn de andre oppgir å ha blitt trukket med i planarbeidet i fylket.

20.3 Viktige prioriteringsområder for NAV-lederne

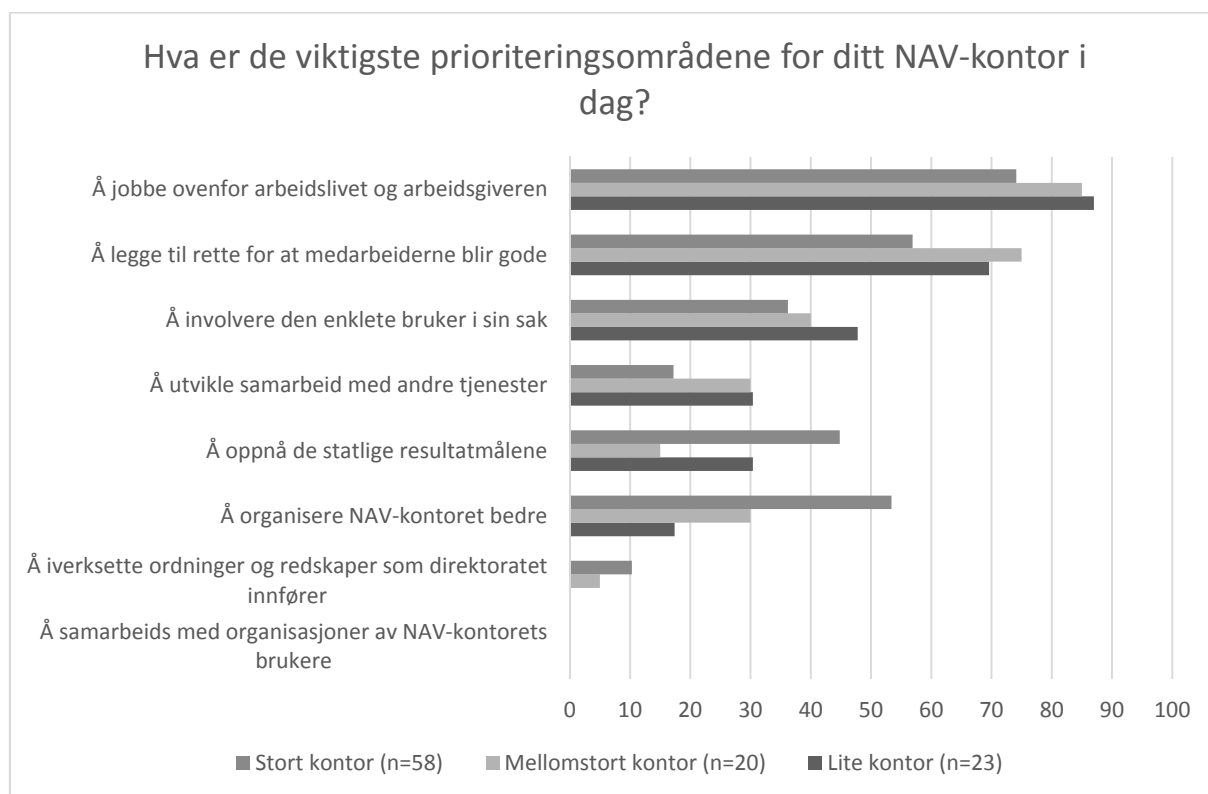
Avslutningsvis spurte vi enhetsledere om hvilke prioriteringsområder som var de viktigste på NAV-kontoret i dag. Lederne skulle sette kryss ved de tre viktigste prioriteringsområdene av åtte mulige. Figur 44 viser at å jobbe ovenfor arbeidslivet og arbeidsgivere var det viktigste prioriteringsområdet i 2014 (93,3 %) etterfulgt av å legge til rette for at medarbeiderne blir gode (73,3 %). I 2010 var dette også de to viktigste prioriteringsområdene, men i motsatt rekkefølge. Å involvere den enkelte bruker i sin sak er det tredje viktigste prioriteringsområdet både i 2014 (46,7%) og i 2010 (53,7 %). Ingen av enhetslederne verken i 2010 eller 2014 har som prioriteringsområde å samarbeide med organisasjoner av NAV-kontorets brukere. Vi finner få signifikante forskjeller mellom ledernes svar de to årne, bortsett fra når det gjelder å jobbe ovenfor arbeidslivet og arbeidsgiverne ($t = 3,93$, $p < ,001$) og det å iverksette ordninger og redskaper som direktoratet innfører ($t = 3,51$, $p < ,001$).

Figur 44 Hva er de viktigste prioriteringsområder for ditt NAV-kontor i dag? Enhetsledernes svar i 2010 ($n=41$) og 2014 ($n=45$). Prosent



I Figur 45 viser vi hva ledere ved små, mellomstore og store kontorer prioriterer som sine viktigste områder i 2014. Å jobbe ovenfor arbeidslivet og arbeidsgiveren og jobbe for at medarbeiderne skal bli gode er viktigst for alle, men forskjellene mellom kontorstørrelsene er ikke signifikante. Lederne ved store kontorer er mer opptatt av å oppnå de statlige resultatmålene enn mellomstore kontor ($F [2, 45,98] = 3,16$, $p < ,05$) og store kontor er også mer opptatt av å organisere kontoret bedre sammenlignet med små kontor ($F [2, 44,56] = 5,41$, $p < ,05$).

Figur 45 Prioriteringsområder ved NAV-kontorene etter kontorstørrelse



20.4 Oppsummering

NAV-lederne opplever ikke partnerskapet mellom stat og kommune som særlig problematisk; de er jevnt over relativt fornøyde med partnerskapet. Det virker allikevel som en tendens at store kontor er mindre positive til partnerskapet enn små kontor. Videre opplever enhetslederne i større grad å bli trukket med i planarbeidet i fylket enn i kommunen, men forskjellene er små.

Når det gjelder prioriteringsområdene for NAV-kontorene er de to viktigste å jobbe ovenfor arbeidslivet og arbeidsgivere og å legge til rette for at arbeiderne skal bli gode. På store kontor oppgir lederne også disse to prioriteringsområdene som mest viktig, men i mindre grad enn mellomstore og små kontor. Store kontor er på en annen side mer opptatt enn små og mellomstore kontor å oppnå de statlige resultatmålene og å organisere NAV-kontoret bedre.

21 Referanser

- AAKVIK, A., MONSTAD, K. & HOLMÅS, T. H. 2014. Evaluating the effect of a national labour and welfare administration reform (NAV-reform) on employment, social insurance and social assistance. Bergen: Uni Research Rokkan centre.
- AARS, J. & CHRISTENSEN, D. A. 2011. *Styring og kontroll av partnerskap: De lokale Nav-avtalene*, Rapport nr. 1, Bergen, Uni Rokkansenteret.
- ALM ANDREASSEN, T. 2008. *Organisering for helhetlig tjenesteyting. Organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor*, Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- ALM ANDREASSEN, T. 2011a. Bredspektret og brukerrettet bistand - endrer NAV-reformen arbeidsformen? . In: ALM ANDREASSEN, T. & FOSSESTØL, K. (eds.) *NAV ved et veiskille: organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- ALM ANDREASSEN, T. 2011b. "Kommunale" oppgaver og brukere - en lukkende representasjon av sosialt arbeid i NAV-kontoret. *Fontene Forskning*, 2, 53-65.
- ALM ANDREASSEN, T. 2012. Betingelser og beskrankninger for effektivisering. Belyst gjennom organisering av spesialiserte enheter for saksbehandling [Conditions and hindes for effectivization]. *Nordiske organisasjonsstudier*, 14, 30-42.
- ALM ANDREASSEN, T., DRANGE, I., THUNE, T. & MONKERUD, L. 2007. *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.*, AFI-notat nr. 4, Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- ALM ANDREASSEN, T. & FOSSESTØL, K. 2011a. Hvor går NAV-reformen? Hva blir NAV-kontorene som velferdstjeneste? . In: ALM ANDREASSEN, T. & FOSSESTØL, K. (eds.) *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- ALM ANDREASSEN, T. & FOSSESTØL, K. 2011b. *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform [NAV at the crossroads: Organizational change as welfare reform]*, Oslo, Gyldendal Akademisk.
- ALM ANDREASSEN, T., LEGARD, S. & LIE, A. 2011. *Forvaltningsenheter i NAV. Etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen*, AFI-notat nr. 5, Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- ALM ANDREASSEN, T. & REICHBORN-KJENNERUD, K. 2009. *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*, AFI-notat nr. 2, Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- BERG, H., BECKEN, L.-E., KLINGENBERG, S. & STAALESEN, P. D. 2011. *Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport*, Rapport nr. 6, Oslo, Proba Samfunnsanalyse.
- FEVANG, E., MARKUSSEN, S. & RØED, K. 2014. NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling. *Søkelys på arbeidslivet*, 1, 83-98.
- FOSSESTØL, K., ALM ANDREASSEN, T., BREIT, E. & KLEMSDAL, L. kommende. Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations. *Public Administration*.
- FRØYLAND, K. & FOSSESTØL, K. 2014. Inkludering av ungdom i skole eller arbeid – Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. *AFI-rapport 1/2014*.
- HELGØY, I., KILDAL, N. & NILSSEN, E. 2013. Utvikling av en arbeidsrettet spesialistrolle i Nav. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 16, 141-156.

- KLEMSDAL, L. 2011. Navet i reformprosessen. Den lokale NAV-lederen som utviklingsleder. *In: ALM ANDREASSEN, T. & FOSSESTØL, K. (eds.) NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform.* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- MONKERUD, L. C. 2008. *Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges?*, Oslo, Handelshøyskolen BI.
- 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).
- SYVERSEN, T. L. 2007. *NAV-piloten i Nord-Gudbrandsdal - En statusrapport*, Lillehammer, Høyskolen i Lillehammer.

Arbeidsforskningsinstituttet 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.



Postboks 4 St. Olavs plass
0130 Oslo
Telefon 23 36 92 00
www.afi.no