

Betingelser for sosialt arbeid

En case- og surveystudie fra fem storbyer og syv storbykontorer

Knut Fossetøl, Eric Breit og Elin Borg



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2016
© Work Research Institute (AFI) Oslo and Akershus University College of Applied Sciences, 2016
© Forfatter(e)/Author(s)

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

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

Ny versjon.

ISBN 978-82-7609-371-1
ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet
Høgskolen i Oslo og Akershus

Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
E-post: postmottak@afi.hioa.no
Webadresse: www.afi.no

Work Research Institute (AFI)
Oslo and Akershus University College of
Applied Sciences
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO, Norway

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.:

02/2016

Tittel:

Betingelser for sosialt arbeid.
En case- og surveystudie fra fem storbyer og syv storbykontorer.

Dato:

Januar 2016

Forfatter(e):

Knut Fossetøl, Eric Breit og Elin Borg

Antall sider:

72 + vedlegg

Resymé:

NAV-reformen bygger på et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune. Organiseringen av partnerskapet antas å ha betydning for sosialt arbeids plass på kontorene. Rapporten ser særlig på den betydning ledermodell/lederbakgrunn, oppgaveportefølje og organisering av tjenestene på NAV-kontorene har for de ansattes opplevelse av sosialt arbeids plass på NAV-kontorene på sju NAV-kontorer i storbyene Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim.

Emneord: Sosialt arbeid, NAV, partnerskap, todelt ledelse, storbyprogram

Innhold

Forord

Sammendrag

1 Innledning og metode.....	1
Problemstilling/oppdrag	1
Bakgrunn.....	2
Framgangsmåte og metode.....	4
Spørreskjema	4
Intervjuer/casestudie.....	5
Noen metodiske overveielser	5
Oversikt over kontorene	7
Oppbygning av rapporten	7
2 Hva er sosialfaglig arbeid?	8
Fellestrekk på tvers av kontorene.....	8
Fellestrekk ved forståelsen av sosialt arbeid.....	9
Sosialt arbeid og arbeidslinja	10
En konservativ og en progressiv forståelse av sosialt arbeid i NAV	14
Andre diskusjoner om sosialfaget	14
Sosialt arbeid i spørreundersøkelsen	16
Kompetanse	17
Rekruttering.....	18
3 Styring av NAV-kontorene.....	20
Lovpålagt partnerskap	20
Partnerskapsmøtene.....	21
Kjennetegn ved statlig og kommunal styring.....	22
Målstyring i spørreundersøkelsen	25
Møteplasser	26
4 Ledermodell og lederbakgrunn.....	28
Antakelser	29
Funn fra surveyen	29
Synspunkter på to-ledermodell	30
Synspunkter på en-ledermodell.....	31
Lederbakgrunn.....	32
Drøftelse	34
Generelle inntrykk	34
Medierende mekanismer.....	35

5 Kommunal oppgaveportefølje	37
Antakelser	37
Funn fra surveyen	38
Synspunkter på oppgaveportefølje.....	39
«Rus og bolig bør ut av kontoret ...»	39
«Det er bra at rus og bolig er utenfor kontoret»	41
«Rus og bolig bør bli en del av kontoret»	43
Samarbeidet med kommunen utenfor NAV	44
Introprogrammet.....	46
Drøftelse	46
Medierende mekanismer.....	47
6 Organisering av tjenestene	49
Funn fra surveyen	53
Intern organisering og utvikling av kontorene	53
Forsøk med ledelse (Fagkonsulenter og fagforum)	55
Utvikling av mottaksfunksjonen.....	56
Utvikling av oppfølgingsavdelingene.....	59
«Egne sosialkontorer i kontoret».....	60
Målgruppeorganisering.....	61
Familieprosjektet (Lerkendal)	64
Gjeldsrådgivning – et utviklingsprosjekt	65
Familie- og fattigdomssatsing – et utviklingsprosjekt	66
Mobilisering av frivillige	66
Kompetansehevende tiltak (HPMT og veiledningsgrupper).....	67
Drøftelse	68
Litteratur.....	72
Vedlegg 1 Betingelser for sosialt arbeid i NAV. Resultater fra surveyundersøkelse til lokalkontorene i NAV i Bergen, Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim	73
1. Innledning.....	73
2. Metode	74
3. Undersøkelsens utvalg.....	75
3.1. Kontorene i undersøkelsen	75
3.2. Respondentenes bakgrunn og rolle	76
4. Opplevelsen av sosialt arbeid i NAV	77
4.1. Sosialfaglig kompetanse.....	79
4.2. Kontorstørrelse.....	81

4.3.	Oppgaveportefølje.....	82
4.4.	Ledermodell.....	86
4.5.	Hvilke faktorer har størst betydning for det sosiale arbeidet ved NAV-kontorene?.....	89
5.	Integrasjon.....	92
6.	Målstyring.....	98
7	Sammenfatning og konklusjon.....	102
Vedlegg 2	Om kontorene – ledelse, oppgaver, organisasjonsmodell	104
	NAV Lerkendal	104
	Kort vurdering med basis i surveydataene.....	105
	NAV Fana	106
	Kort vurdering med basis i surveydataene.....	107
	Nav Sagene	107
	Kort vurdering med basis i surveydataene.....	109
	NAV Hundvåg og Storhaug.....	109
	Kort vurdering med basis i surveydataene.....	110
	NAV Kristiansand	111
	Kort vurdering med basis i surveydataene.....	112
	NAV Ytrebygda.....	113
	Kort vurdering med basis i surveydataene.....	114
	NAV Østensjø.....	114
	Kort vurdering med basis i surveydataene.....	116
	Enkelte tabeller og figurer om kontorene.....	117

Liste over tabeller i hovedrapport

Tabell 1: Oversikt over kontorene vedrørende ledermodell og lederbakgrunn	28
Tabell 2: Kjennetegn ved en- vs. to-ledermodell	34
Tabell 3: Oversikt over de kommunale oppgavene utover minimumsløsningen som ligger inne på kontorene	37
Tabell 4: Kjennetegn ved liten vs. stor oppgaveportefølje	46
Tabell 5: Organisatoriske hovedtrekk ved kontorene	51

Liste over tabeller i vedlegg 1

Tabell 1	74
Tabell 2	80
Tabell 3.....	90
Tabell 4.....	93
Tabell 5.....	99

Liste over figurer i vedlegg 1

Figur 1: Antall kontorer med følgende kommunale tjenester inne i tillegg til minimumsløsningen. N=32	76
Figur 2: Andelen ansatte med erfaring fra de tidligere Aetat, Trygdekontor eller sosialkontor.....	77
Figur 3: Andelen ansatte fordelt på rolle i NAV-kontorene (N=987)	77
Figur 4: Andelen ansatte som er helt eller delvis enige i følgende påstander om vanskeligstilte ved kontoret (n=972-985).....	78
Figur 5: Andelen ansatte som er helt eller delvis enige i følgende påstander om ledelsen i kommunen (n=558-562)	78
Figur 6: Andelen ansatte i NAV med ulik sosialfaglige kompetanser	79
Figur 7: Andelen ansatte som er helt eller delvis enig i følgende påstander om arbeid med vanskeligstilte på kontoret (5-punkt likert-skala) fordelt etter kontorstørrelse.....	82
Figur 8: Andelen ansatte som er helt eller delvis enige i påstandene skissert i figuren under (5-punkt likert-skala) fordelt på kontorstørrelse	82
Figur 9: Andelen som er helt eller delvis enige (5-delt) i følgende påstander, N=955-962	83
Figur 10: Andelen som er helt eller delvis enige (5-delt) i påstandene, N=955-962.....	84
Figur 11: Ansattes opplevelse av sosialt arbeid ved kontorer etter ulik oppgaveportefølje (prosent) ved kontoret.	84
Figur 12: Ansattes opplevelse av ledelsens støtte i det sosiale arbeidet ved kontorer med ulik oppgaveportefølje (prosent).	85
Figur 13: Andelen ansatte som er helt eller delvis enig i følgende påstander om arbeidet med vanskeligstilte (5-punkt likert-skala) etter kontor med én- eller to-ledermodell	86
Figur 14: Andelen ansatte som er helt eller delvis enige i påstandene om ledelsen i kommunen (5-punkt likert-skala) etter kontor med én- eller to-ledermodell	87
Figur 15: Andelen ansatte som er helt eller delvis enige i følgende påstander om arbeidet med vanskeligstilte (5-punkt likert-skala) etter kontorer hvor leder har eller ikke har sosionombakgrunn	87
Figur 16: Andelen ansatte som er helt eller delvis enig i følgende påstander om arbeidet med vanskeligstilte (5-punkt likert-skala) etter kontorer hvor leder har eller ikke har sosionombakgrunn	88
Figur 17: Andelen statlig og kommunalt ansatte og hvem de jobber sammen med i team (n=841) ...	94
Figur 18: Andelen statlige og kommunalt ansatte som oppgir arbeid på 'den andres' oppgaveområder (n=841).....	95
Figur 19: Andelen ansatte som er helt eller delvis enige (5-punkt likert-skala) i følgende påstander om samarbeidet mellom stat og kommune i NAV-kontoret.....	95
Figur 20: Oppfatninger om utfordringer/belastninger ved NAV-kontoret (n=793-976).....	96
Figur 21: Andelen ansatte med ulik utdanningsbakgrunn som i stor eller noen grad opplever at det er tilstrekkelige ressurser til veiledning og oppfølging (5 punkt likert-skala) etter ledermodell.....	97
Figur 22: Andelen ansatte som er helt eller delvis enig (5 punkt likert-skala) i følgende påstander om målstyring (n=948-967)	100
Figur 23: Andelen ansatte etter ledermodell som er helt eller delvis enig (5 punkt likert-skala) i følgende påstander om statlig styring (n=962-970).....	100
Figur 24: Andelen statlig og kommunalt ansatte som er helt eller delvis enig (5 punkt likert-skala) i følgende påstander om statlig styring (n=945-952).....	101

Forord

Denne studien om organisatoriske betingelser for sosialt arbeid er - så langt vi har brakt på det rene, den første større studien som ser på situasjonen på storbykontorene i NAV. Prosjektet er finansiert av KS v/Program for storbyrettet forskning.

Vi vil takke lederne og alle våre informanter ute på kontorene vi har besøkt og som åpent har delt sine erfaringer med oss. Vi har blitt tatt godt imot ved samtlige kontorere. Vi vil videre takke alle dem som har tatt seg tid til å besvare surveyundersøkelsen som vi sendte ut. Til slutt vil vi også takke Inger Elisabeth Salvesen som har vært vår primærkontakt i KS/Storbyprogrammet og nettverksgruppa for prosjektet, som har hjulpet oss med kontakter og diskutert funn og analyser underveis. Her har både AVdir og de berørte storbykommunene vært representert.

Et førsteutkast av surveyundersøkelsen ble lagt fram for prosjektledelsen i og nettverksgruppa i Program for storbyrettet forskning med ansvar for studien i februar 2015. Utkast til sluttrapport ble lagt fram i desember 2015. Kommentirutgave ble også sendt ut til alle enhetslederne ved kontorene som inngår i studien.

Knut Fossestøl har vært prosjektleder. Elin Borg (hovedansvarlig) og Knut Fossestøl har hatt ansvar for surveyen og de kvantitative analysene i rapporten. Knut Fossestøl og Eric Breit har delt ansvaret for den kvalitative datainnsamlingen, mens Knut Fossestøl (hovedansvarlig) og Eric Breit har hatt ansvar for analysene i hovedrapporten. Silje Handeland har lest korrektur. Bjørg Fossestøl har kommentert rapporten, særlig den delen som omhandler sosialt arbeid. Resultatet står forfatterne imidlertid alene ansvarlig for.

Arbeidsforskningsinstituttet, januar 2016.

Prosjektleder Knut Fossestøl

Sammendrag og oppsummering

Studien er finansiert og satt i gang av program for storbyrettet forskning som er et samarbeid mellom KS og kommunene Bergen, Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim og FOU-prosjekter for storbyene. Programmet skal styre og finansiere prosjekter som styrker det interessepolitiske arbeidet overfor myndighetene.

Den første problemstillingen er knyttet til ledelse og organisering: Hvilken betydning har ledelsesmodell for utøvelse og utvikling av sosialfaglig arbeid ved NAV-kontorene? Hvilken betydning har organiseringen av tjenestene for utvikling av sosialfaglig arbeid ved NAV-kontorene?

Den andre problemstillingen er knyttet til oppgaveportefølje: Hvordan ivaretas brukere med behov for sammensatte tjenester når noen av tjenestene ligger henholdsvis innenfor og/eller utenfor NAV? Hvilke sammensetninger av oppgaveportefølje gir best forutsetninger for å ivareta brukere med sammensatte problemer?

Den tredje problemstillingen er knyttet til kompetanse: Hvordan har NAV-kontorene sikret at de har og bruker nødvendig sosialfaglig kompetanse? Hvordan varierer kompetansen og bruken av denne i NAV-kontorene når det gjelder ledelse, organisering og resultater?

Metode

Spørsmålene er besvart gjennom å besøke syv storbykontor, samt en surveyundersøkelse. Vi har besøkt to kontor i Bergen (Fana og Ytrebygda) og i Oslo (Sagene og Østensjø). Videre har vi besøkt et kontor i Trondheim (Lerkendal), et kontor i Stavanger (Hundvåg og Storhaug) og kontoret i Kristiansand. I tillegg er det sendt ut en survey til ansatte ved samtlige kontorer i de involverte storbyene. Svarprosenten på denne surveyen var lav, i overkant av 30%. Vi har sammenlignet fordelingen av sentrale bakgrunnsvariabler med tidligere surveyer vi har gjennomført i forbindelse med NAV-evalueringen, og finner ikke store avvik. Vi mener derfor at surveyen er representativ for storbykontorene. Samtlige ledere med unntak av en har besvart surveyen.

Teoretisk innramming

Vi har gjennom tidligere intervju- og surveydata utarbeidet en rekke antakelser om hvordan vi antar spørsmålene om ledermodell, oppgaveportefølje og kompetanse henger sammen med synene på sosialt arbeid. I den grad vi finner de samme sammenhengene i dette materialet vil vi anta at hypotesene er godt begrunnet. Samtidig er ikke utbredelse av eller korrelasjon mellom synspunkter mellom bestemte organisatoriske løsninger og synet på sosialt arbeid, i seg selv tilstrekkelig til å avgjøre hvilke organisasjonsmodeller som fremmer/hemmer sosialt arbeid. Vi skiller i denne forbindelse mellom en konservativ og en progressiv forståelse av sosialt arbeid.

Vi introduserer et utviklings- eller innovasjonsperspektiv på NAV-kontorene. Det handler nærmere bestemt om en beskrivelse av hvilke virkemidler lederne på kontorene kan ta i bruk for å gjøre partnerskapet til en betingelse for nyskaping og innovasjon på kontorene. Partnerskap beskrives gjerne som å være bygget på likeverdighet, på innsikt i gjensidig avhengighet, og på dialog og forhandlinger som virkemidler for utvikling. Det har imidlertid helt siden NAVs start vært en diskusjon om partnerskapet

har vært en egnet modell for NAV, og om betingelsene for partnerskapet har vært oppfylt. Vårt perspektiv legger partnerskapet til grunn, og viser at det finnes grep som lederne kan ta i bruk innenfor disse rammene for å utvikle kontorene videre.

Vi beskriver fire virkemidler som lederne ved kontoret kan ta i bruk for å utvikle kontoret videre. Vi skiller for det første mellom virkemidler knyttet til formelle forhold som opprettelsen av fagkonsulenter, fagforum og organiseringen av mottak og oppfølging. Et annet virkemiddel er det vi har kalt målgruppeorganisering, dvs. at kontoret samler kompetanse på tvers i en avdeling eller et team for å jobbe helhetlig med behovene til en særskilt gruppe som ungdom, innvandrere eller lignende. Et tredje virkemiddel er knyttet til kompetanseheving og tilskuddsorganisering for eksempel knyttet til veiledningsmetodikk eller prosjektorienterte satsinger finansiert gjennom tilskudd, knyttet til gjeldsarbeid, fattigdom, frivillighet eller brukermedvirkning. Et fjerde virkemiddel er knyttet til det å skape en felles kultur, og handler om leders evne til å skape forståelse gjennom eksempler og å legge et grunnlag for å diskutere og etter hvert få oppslutning om nødvendigheten av å gjøre ting på nye måter. Jo flere av disse virkemidlene som tas i bruk på engang desto mer utviklingsorienterte kan kontorene beskrives som. Progressive kontorer synes å score høyere på disse dimensjonene, enn konservative kontorer.

Spørsmålet om hva sosialt arbeid er verken nøytralt eller enkelt. Vi har derfor lagt en bruksmåte definisjon til grunn for vår definisjon av sosialt arbeid. Innenfor denne forståelse understrekes omsorgen for de svakeste. Viktige virkemidler i denne sammenheng er samtalens betydning, det å være åpen for det usagte, finne ut hva folk trenger hjelp til, betydningen av tett oppfølging og av brukermedvirkning. Bruken av vilkår finnes også innenfor begge forståelser.

Det er imidlertid en forskjell mellom kontorene i forståelsen av sosialt arbeid når det gjelder hvorvidt NAVs arbeidsmålsetting, flere i arbeid og færre på trygd, oppleves som en sentral målsetting eller ikke. På denne bakgrunn skiller vi mellom en progressiv og konservativ variant av sosialt arbeid. Det kan drives godt sosialt arbeid innenfor begge definisjonene, men mens den konservative forståelsen synes å fremheve arbeid som et statlig anliggende, synes de progressive kontorene å gjøre dette til et felles anliggende for både statlig og kommunalt ansatte, og argumentere for at en sosialfaglig forståelse er nødvendig for å kunne lykkes med arbeidsmålet. Men den progressive forståelsen potensielt kan forene samtlige ansatte på kontoret under en ny og felles visjon og målsettinger, så vil den konservative varianten i større grad understreke ulikhetene mellom ulike ansatte når det gjelder mål og overordnede visjoner, og peke mot en situasjon som ligner på den som var før, og følgelig representere en konservativ forståelse. En ren forvaltningsorientert arbeidslinjeforståelse betrakter vi ikke som å være av sosialfaglig art.

Problemstilling 1 Ledelse og organisering

Funn:

- ◆ Flere ansatte ved to-lederkontorene synes de jobber bedre sosialfaglig enn ansatte ved en-lederkontorene
- ◆ Ansatte ved kontorer hvor leder er sosionom er mer fornøyde enn ansatte som har leder med annen bakgrunn, men det finnes variasjoner

- ◆ Det synes å være en motsetning eller spenning mellom å oppleve at man jobber bra sosialfaglig og å være med på utviklingsarbeid

Både i det kvantitative og det kvalitative materialet viser at todelt ledelse er viktig for hvor fornøyde de ansatte er med det sosialfaglige arbeidet.

Ansatte ved kontorer med to-ledermodell er gjennomgående mer fornøyd med hvordan ledelsen følger med på hvordan det arbeides med sosiale tjenester; hvordan ledelsen er opptatt av de kommunalt ansattes arbeidssituasjon og hvordan ledelsen legger til rette for faglig utvikling enn ansatte ved kontorer med en-ledermodell (se Figur 14). Ansatte ved kontorer med to-ledermodell er gjennomgående også mer fornøyd med hvordan ledelsen følger med på hvordan det arbeides med sosiale tjenester; hvordan ledelsen er opptatt av de kommunalt ansattes arbeidssituasjon og hvordan ledelsen legger til rette for faglig utvikling enn ansatte ved kontorer med en-ledermodell (se Figur 14).

Det samme gjelder leders bakgrunn. Ansatte ved kontor hvor leder er sosionom - noe som i regelen er tilfelle på to-ledete kontorer - er gjennomgående mer positive til sosialt arbeid ved kontoret enn ansatte ved kontor som har leder uten sosionomutdannelse.

Disse resultatene er det naturlig å se i sammenheng med det varme forsvaret for to-ledermodellen blant de sosialfaglige ansatte. Argumentene for en to-ledermodell er knyttet til at det oppleves som en garanti mot at det sosialfaglige ikke forsvinner på kontoret; at man må ha en sosialfaglig leder for å ivareta det sosialfaglige; at det er umulig for en leder å klare å forholde seg til to styringslinjer; at man ikke ville ha klart å opprettholde satsingen på det forebyggende arbeidet og samarbeidet med bydelene uten en slik modell, og at man ved hjelp av denne modellen får tid til å lede. Samtidig understrekes det at to-ledermodellen er sårbar, særlig ved konflikt og uenighet.

Det finnes ikke et tilsvarende forsvar for en-ledermodellen blant de sosialfaglig ansatte. I stedet bekrefter de egentlig en del av argumentasjonen over: At en-ledermodellen er krevende grunnet problematikken med to eiere og to ulike målsettinger; at det kan være vanskelig for ledere uten sosialfaglig bakgrunn å opprettholde ansvaret for det sosiale arbeidet i NAV. Det er også en opplevelse blant sosialfaglig ansatte at eierne slipper ansvaret for sosialfaget i en-ledete kontorer (Hundvåg og Storhaug, Kristiansand).

Betydningen av leders bakgrunn understrekes imidlertid både i det kvalitative og det kvantitative materialet. Det synes viktig for opplevelsen av det sosiale arbeidet på kontoret at leder har sosialfaglig bakgrunn. Årsakene til dette kan være flere: Ledere med kommunal (og sosialfaglig) bakgrunn kjenner staten, men ledere med statlig bakgrunn i mindre grad kjenner kommunen og den kommunale forvaltningskulturen. Ledere med kommunal bakgrunn er ikke så raske med å trekke grenser, og bestemme hva som er innenfor og hva som er utenfor kontorets ansvarsområde som ledere med statlig bakgrunn.

Alle de to-ledete kontorene scorer høyere enn de en-ledete på de overnevnte spørsmålene. Det er imidlertid stor variasjon mellom de to-ledete kontorene. Fana og Ytrebygda scorer høyest, men Sagene

og særlig Østensjø ligger betydelig under. Samtidig framstår Fana og Ytrebygda som mye mindre integrerte på tvers av arbeidsgivergrensene, og som i mindre grad å være involvert i utviklingsarbeid enn de andre to-ledete kontorene. De framstår slik sett som kontorer som forvalter en konservativ sosialfaglig forståelse. I tillegg finner vi et en-ledet kontor som forvalter en progressiv forståelse av sosialt arbeid (Lerkendal). Kontoret scorer høyt på integrasjon på tvers, og synes også i stor grad å være involvert i utviklingsarbeid. Her sees enhetlig ledelse som en forutsetning for en sosialfaglig tenkning: Bare slik kan kontorets ressurser og statlige og kommunale oppgaver sees under ett; slik kan det settes inn folk der det trengs og det gis anledning til å drive utviklingsarbeid og helhetlig tenkning.

Problemstilling 2 Oppgaveportefølje

Funn:

- ◆ Ansatte ved kontorer med mellomstor oppgaveportefølje er mer fornøyde med arbeidet med vanskeligstilte
- ◆ Sosialfaglig personale mener en stor oppgaveportefølje styrker det sosialfaglige arbeidet ved kontoret

Både i det kvantitative og kvalitative materialet er det sterk støtte for at mellomstor oppgaveportefølje fremmer det sosialfaglige arbeidet (selv om sammenhengene ikke er like sterke som for ledelse og organisering).

Kontorer med mellomstor oppgaveportefølje, som har en oppgaveportefølje som består av rus, bolig, støttekontakt og kommunale kvalifiseringstiltak opplever i større grad enn både de som har flere og de som har færre kommunale tjenester inne, at ledelsen i stor grad er opptatt av det sosiale arbeidet og de sosialfaglig ansatte ved kontoret.

Kontorer med mellomstor oppgaveportefølje opplever også oftere enn andre at arbeidet med vanskeligstilte prioriteres høyt, at de har god oversikt over bistandsbehovene til vanskeligstilte, og at det i høyere grad drives fagutvikling for å bedre tjenestene for vanskeligstilte og at alle som har behov for det, får utarbeidet IP.

I vårt utvalg er kontorer med mellomstor portefølje også kontorer med mellomstor størrelse. Tidligere forskning har vist at størrelse er en variabel som påvirker de fleste forhold ved kontoret. En annen tolkning kan derfor være at dette handler om kontorstørrelse, mer enn størrelsen på oppgaveporteføljen.

Det er tre typiske argumentasjoner knyttet til oppgaveportefølje som foregår på kontorene, og som kan eksemplifiseres gjennom diskusjonene om rus bør være en del av kontorets portefølje eller ikke. På den ene siden er det de som mener at rus bør ut av kontoret fordi det tar fokus fra arbeidslinja. På kontorer hvor rus ikke er inne, synes samarbeidet med andre kommunale aktører i hovedsak å gå bra, og at samlokalisering med rustjenester eller ordninger som offentlig servicekontor fremmer samarbeidet. På den andre siden er det de som mener at det er bra at rus er inne fordi man ikke blir «kvitt dem» uansett, fordi det gir bedre tjenester til rusbrukere, mindre transaksjonskostnader knyttet til samarbeid, og kan øke sjansen for tilbakeføring til arbeid. I tillegg finnes det en argumentasjon om at rus (og psykisk helse) bør inn i NAV-kontoret. Utgangspunktet her er at en slik løsning vil være best forenlig

med sosiale tjenesters mandat slik det er uttrykt i lovgivningen og at det bidrar til flere ressurser og dermed større fleksibilitet på kontoret. Det er også en oppfatning av at ressursene kanskje kan utnyttes bedre innenfor enn utenfor NAV.

Oppgaveportefølje framstår som et viktig spørsmål i det kvalitative materialet. Samtidig råder det en viss usikkerhet blant ledere og ansatte om hva kontorets oppgaveportefølje består i utover minimumsoppgavene. Oppgaveportefølje framstår som viktig fordi spørsmålet gir anledning til å diskutere nøkkelsspørsmål ved sosialt arbeid ved kontoret: Hva er godt sosialfaglig oppfølgingsarbeid; gjøres det godt eller dårlig oppfølgingsarbeid; hva er årsaken til at det drives dårlig sosialfaglig oppfølgingsarbeid (skyl- des det at oppgaver er flyttet ut av kontoret, eller kommunalt byråkrati og statlig tilsyn?). Samtidig illustrerer diskusjonene at man ofte ikke vet om det drives og når det drives godt oppfølgingsarbeid. Få har overblikk eller ser helheten. Det foregår en diskusjon om Introduksjonsprogrammet (heretter introprogrammet) på en del av kontorene, og enkelte ledere mener at dette bør være en oppgave som tilhører NAV-kontoret. Ingen sosialfaglig ansatte fremhever introprogrammet som viktig for å bedre det sosialfaglige arbeidet ved kontoret.

Generelt ser det ut som liten oppgaveportefølje styrker den statlige (forvaltningsorienterte) arbeidsorienteringen, og svekker fokuset på de svakeste, mens stor oppgaveportefølje svekker den statlige arbeidsorienteringen, og styrker fokuset på de svakeste. Variasjonene er imidlertid betydelige. Sagene representerer et ytterpunkt. Det er et to-ledet kontor, har stor oppgaveportefølje, og en sterk (progressiv) arbeidsorientering. Lerkendal er et en-ledet kontor, med liten oppgaveportefølje, og med en progressiv arbeidsorientering. Sterk leder/ledelse synes å utgjøre fellesnevneren for unntakskontorene.

Problemstilling 3 Kompetanse

Funn:

- ◆ Generelt er det høy sosialfaglig kompetanse hos kommunalt ansatte, og mange har jobbet lenge i NAV og har erfaring fra de tidligere sosialkontorene
- ◆ De ansatte opplever gjennomgående at de har høy kompetanse på arbeidet med vanskeligstilte, og at det er en sammenheng mellom å ha sosialfaglig kompetanse og det å jobbe med vanskeligstilte
- ◆ De ansatte mener at det i større grad legges til rette for og drives faglig utvikling på to-ledelede kontorer, og at det drives fagutvikling ved kontoret
- ◆ På to-ledelede kontorer rekrutteres det fortrinnsvis folk med sosialfaglig utdanning til kommunale stillinger

Gjennomgående er det en sterk sosialfaglig kontingent på alle kontorene. Over 54 % av de ansatte i materialet har sosial- eller helsefaglig utdanning, over 33 % er sosionomer, og det er flere i storbyene). Over 33 % av dem har erfaring fra sosialkontorene. Over 50 % av de med sosial- eller helsefaglig utdanning jobber i og med oppfølging, og når de jobber med vanskeligstilte så opplever de at de får bruk

sin kompetanse. Nesten 80% mener de har god kompetanse på å hjelpe vanskeligstilte. De fleste kontorene jobber spesialisert etter stat/kommunegrenser. De ivaretar således det sosialfaglige arbeidet ved at spesialisert personale arbeider med vanskeligstilte personer. De ansatte opplever også at når de jobber med vanskeligstilte, så får de brukt kompetansen sin.

Det er signifikante sammenhenger mellom to-ledermodell og oppfatningen om hvorvidt ledelsen legger til rette for faglig utvikling, og om det drives fagutvikling for å bedre tjenestene ved kontoret. Ansatte ved to-lederkontorer er gjennomgående mer fornøyde med faglig utvikling enn ved de en-ledete kontorene.

På nesten alle kontorer rekrutteres i utgangspunktet sosialfaglig personale til sosialfaglig oppgaver. I de to-ledete kontorene framstår dette som en bevisst politikk, praksisen synes noe mer variert på de en-ledete kontorene.

På alle kontorer framstår spørsmålet hva sosialfaglig kompetanse er, og om og når man får brukt den, som sentralt. Høgskoleutdanning fremheves som sentralt, selv om egnethet og erfaring fremheves som like viktig. Det er videre en diskusjon om når man jobber mest sosialfaglig, om forholdet mellom forvaltning og oppfølging, om økonomisk sosialhjelp kan være oppfølgingsarbeid eller om man kan drive sosialfaglig oppfølging som bestiller av tjenester, eller om man må levere dem selv. Det er også en diskusjon om hva slags og hvor omfattende utfordringer brukeren må ha for at arbeidet skal sies på være sosialfaglig. Videre er det en diskusjon om hvor man må jobbe i organisasjonen for å jobbe mest sosialfaglig. Kan man jobbe godt sosialfaglig i mottak eller må man jobbe i en oppfølgingsavdeling? Dette er viktige diskusjoner på kontorene, og svaret på spørsmålene er med på å lage et internt faglig hierarki knyttet til grader av sosialfaglig arbeid.

Også på kompetansepunktet er det store variasjoner i materialet. Hundvåg og Storhaug mener i stor grad at de har utdanning og kompetanse til å jobbe sosialfaglig, men at de ikke får brukt kompetansen og at det sosialfaglige arbeidet er blitt svekket på kontorene. Det samme gjelder for Kristiansand. Dette er en-ledete kontorer som har gjennomført betydelige endringer av organisatorisk karakter den siste tiden (i retning av generalistmodeller), og som oppleves å gjøre det vanskeligere å drive sosialfaglig arbeid. Tilsvarende opplevelser gjelder imidlertid ikke for sosialfaget på Lerkendal hvor man også i stor grad jobber integrert og stat/kommuneovergripende. Lerkendal er også det kontoret som scorer høyest på faglig utvikling, og hvor man også rekrutterer annerledes enn på de andre kontorene både ved at man ansattes i NAV og ikke i staten eller kommunen, og at man også rekrutterer annen kompetanse enn den sosial- og helsefaglige. Det er også store variasjoner blant de to-ledete kontorene. Mens 89 % i Fana mener ledelsen legger til rette for faglig utvikling, gjelder dette bare 20 % på Sagene.

Noen avsluttende kommentarer og veien videre

Vår grunnleggende antakelse er at hvis sosialfaget i NAV skal styrkes over tid, må det skje ved at sosialfaget «omfavner» arbeidsmålsettingen. Dette skjer i større eller mindre grad ved de progressive kontorene og hvor arbeidsmålsettingen står sterkt, og hvor realiseringen av den skaper en felles referanseramme både for statlig og kommunalt ansatte. En konservativ sosialfaglig forståelse kan inneholde mye godt sosialfaglig arbeid, men kan knapt utgjøre en samlende referanseramme for kontoret hvis den forbeholdes vanskeligstilte som står langt unna arbeidsmarkedet. Særlig i møte med en så sterk partner som staten, og hvor en forvaltningsmessig forståelse av arbeidslinja står sterkt, blir det

viktig med en offensiv arbeidslinjeargumentasjon som også omfatter personer langt unna arbeidslivet, men som også viser relevansen av sosialfaglige perspektiver for statlige brukergrupper.

Begrunnelsene for en slik progressiv sosialfaglig forståelse er flere, blant annet: Sosialfaglig tenkning er viktig for personer som går på statlige ytelser. Ikke minst viser det seg at både for sykmeldte og for de som har AAP, så kan de underliggende utfordringene for at de faller ut av - eller ikke inkluderes i, arbeidsmarkedet, være knyttet til forhold som økonomi (fattigdom), gjeldsproblemer eller utfordringer med barn og familie. En annen begrunnelse er knyttet til kompetanse på mobiliseringen av stedlige ressurser og arbeidsliv/arbeidsgivere i det sosialfaglige arbeidet. En tredje argumentasjon er knyttet til kunnskapen om og innsatsen i forhold til ungdom og til dem som står lengst unna arbeidsmarkedet (langtidssosialklienter), og historiene om og erfaringene for at man kan lykkes å få mobilisert dem for arbeidsmarkedet. En fjerde er knyttet til kunnskap om innsatsen rundt ungdom og langtidssosialklienter.

Betingelser for at disse begrunnelsene skal vinne frem synes å være sterke ledere (entreprenører) med sosialfaglig bakgrunn, som tar i bruk en rekke virkemidler samtidig for å utvikle kontoret i en ønsket retning. En slik tenkning synes ikke å dominere på kontorene vi har besøkt, men partnerskapet ser likevel ut til å skape ytre rammer som gjør en slik utvikling mulig. Et viktig spørsmål for NAV og partnerskapet burde derfor være hvordan en slik lederaktivitet kan styrkes.

Flere forslag kan være aktuelle i denne sammenheng. Det kan handle om å utvikle systemer for læring i og mellom kontorene; det handler om å tilføre lederne en sosialfaglig kompetanse og en kompetanse på kommunal forvaltning (og muligens vice versa) i en slags form for institusjonalisert lederopplæring; og det handler om å utvikle eksempelsamlinger som kan fungere som inspirasjon for ledere som vil utvikle kontorene videre. Det synes også viktig å sikre at kontorene fremdeles har tilgang til eksterne utviklingsmidler eller tilskudd som de kan ta i bruk til utvikling av kontorene. Særlig gjelder dette i fraværet av egne midler til strategisk satsing/utvikling av kontorene.

Det er imidlertid også noen grunnleggende utfordringer knyttet til sosialt arbeid i NAV som bør diskuteres nærmere. Den ene er knyttet til en gjennomtenkning av formålsparagrafen i lov om sosiale tjenester i NAV sett i lys av NAV-loven, og hvor førstnevnte lov må forstås som å peke mot et betydelig videre ansvarsområde enn det som ligger i NAV-loven.

Et annen utfordring synes å være knyttet til å utvikle forståelsen av hvordan sosialt arbeid skal forstås innenfor NAV-systemet videre, og hvor fagdirektorat, fylkesmann, høgskolemiljøer og kommuner som minimum burde delta i utviklingen.

1 Innledning og metode

Problemstilling/oppdrag

Oppdragsgiver har ønsket å få belyst følgende tre problemstillinger:

1. Hvilken betydning har ledelsesmodell for utøvelsen og utvikling av sosialfaglig arbeid ved NAV-kontorene?

Problemstillingen fokuserer på (a) forholdet mellom en-leder og to-leder-modellen ved kontorene og (b) på leders bakgrunn og kompetanse på det sosialfaglige oppgaveområdet.

Ledermodell handler om hvorvidt kontorer har en en-ledermodell eller to-ledermodell. Alle kontorene i Oslo og Bergen har to-ledermodell (med unntak av NAV Alna i Oslo som har en-ledermodell), mens resten av landets kommuner har en-ledermodell. Ledermodell handler derfor om hvordan den statlige og kommunale styringslinjen forvaltes, men også om den interne organiseringen av kontoret.

2. Hvilken betydning har oppgaveporteføljen for utøvelsen og utvikling av sosialfaglig arbeid ved NAV-kontorene?

Sentrale problemstillinger her er (a) Hvordan ivaretas brukere med behov for sammensatte tjenester når noen av tjenestene ligger henholdsvis innenfor eller utenfor NAV-kontoret? og (b) Hvilke sammensetning av oppgaveportefølje gis best forutsetninger for å ivareta brukere med sammensatte problemer?

Kommunal oppgaveportefølje handler om de kommunale oppgavene som ligger inne i NAV-kontoret. På den ene siden er minimumsløsningen, dvs. de oppgavene NAV-kontorene *skal* ha, etter lov om sosiale tjenester i NAV: økonomisk sosialhjelp, råd og veiledning om sosiale tjenester, økonomisk stønad, individuell plan, midlertidig botilbud og KVP. Kommunene står fritt til å også legge inn andre oppgaver i NAV, som for eksempel boligtiltak, tiltak for rusmisbrukere, støttekontakt, barnevern, etc. Oppgaveporteføljen bestemmes av kommunen, og vedtas i partnerskapet, og utgjør slik sett en institusjonell betingelse for kontorene, men med organisatoriske ringvirkninger for kontoret.

3. Hvilken betydning har organisering av tjenestene for utøvelsen og utviklingen av sosialfaglig arbeid ved NAV-kontorene?

Problemstillingen peker på (a) hvordan det sosialfaglig arbeidet er organisert på NAV-kontorene og herunder på graden og formen for integrasjon med statlige oppgaveområder, og (b) på betydningen av kontorstørrelse for kvaliteten på det sosialfaglige arbeidet.

Organisering av de sosialfaglige tjenestene handler om den interne organiseringen på NAV-kontorene. Dette kan være mellom mottak og oppfølging, eller mellom ulike team eller fagavdelinger. Det innebærer også en fordeling av hvilke ansatte på kontoret som skal arbeide med hvilke brukere, og hvor mange ressurser som avsettes til dette.

For å besvare problemstillingene over må vi ha en oppfatning om hva sosialt arbeid er for noe. Vi har i denne forbindelse valgt å legge en bruksmåte-definisjon – dvs. ta utgangspunkt i hvordan sosialfaglig personale selv definerer sosialt arbeid - til grunn for vår forståelse av sosialt arbeid. Vi skiller, som vi

skal komme tilbake til i denne forbindelse mellom en konservativ og en progressiv forståelse av sosialt arbeid.

Bakgrunn

NAV et partnerskap mellom stat og kommune. Staten skal samarbeide med ulike kommuner av ulik størrelse, som har hatt frihet til å velge ledermodeller (en-leder/to-ledermodell) og oppgaveportefølje, dvs. hvor mange kommunale oppgaver som er lagt inn i kontoret. De aller fleste kontorer har betydelig flere oppgaver inne enn minimumsvarianten. I tillegg vil en stor del av de ansatte i kommunene ha en sosialfaglig utdanning og ha sine faglige standarder knyttet til en forståelse av hva sosialfaget er for noe. I tillegg vil de som oftest ha erfaring fra praktiseringen av lov om sosiale tjenester, og være en del av en kommunal forvaltningsorganisasjon.

Samtidig finnes det en oppfatning om at staten mener at de kontorer som forfølger arbeidslinja mest effektivt er en-ledete store kontorer, hvor oppgaveporteføljen er liten, og spisset mot arbeid. Den underliggende tenkningen er at målrettede, spesialiserte arbeidsformer kombinert med stor grad av standardisering skal frigjøre tid til arbeidsrettet oppfølgingsarbeid. Dette var en tenkning som blant annet ble uttrykt tydelig i ekspertutvalgets utredning av 2010, og som er utbredt fremdeles (Hagen et al 2010).

Dette skulle tilsi en spenning mellom den dominerende statlige oppfatning av effektivitet, og den forvaltningsorganisatoriske løsningen som NAV representerer. Denne spenningen kommer også til uttrykk i det lovverket som regulerer NAV, hvor NAV-loven kanskje kan sies å ha en snevrere formålsparagraf enn sosialtjenesteloven, som regulerer det kommunale ansvaret i NAV. Mens fokuset i større grad er på arbeid i NAV-loven, er fokuset i sosialtjenesteloven også på sosial og økonomisk trygghet, sosial inkludering og forebygging¹.

Dette tilsier at forståelsen av sosialt arbeid og av sosialt arbeids plass på kontorene, utspiller seg i et spenningsfelt mellom to typer til dels motstridende logikker eller tenkemåter. Ikke bare skal kontorledere forholde seg til to eiere, men de skal også forholde seg til to ulike tenkninger om hvordan de skal utforme sin lederrolle og kontoret. På den ene siden kan de lene seg mot enten den statlige eller den kommunale eieren, og forstå partnerskapet som en type praktisk løsning på to ulike, men komplementære oppgaver. På den andre siden kan de forsøke å lage et nytt kontor basert på de ulike ressursene

¹ **Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven]:** Formålet med loven er å *legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven (vår kursivering), folketrygdloven, lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal møte det enkelte mennesket med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven):* Formålet med loven er å *bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer (vår kursivering).*

eierne har med seg inn i kontoret, og forstå partnerskapet som et redskap for nye metoder og arbeidsformer. Valgene eller balanseringen mellom disse logikkene har selvfølgelig konsekvenser for sosialt arbeidsstilling ved kontorene.

På mange måter kan problemstillingene som oppdragsgiver reiser forstås som å handle om hvordan ulike organisatoriske betingelser (ledermodeller, oppgaveportefølje) påvirker ledernes/ledelsens valg knyttet til intern organisering av de ulike kontorene, og hvordan dette samlet sett påvirker oppfatningen av sosialt arbeid innenfor de ulike løsningene.

Spørsmålet om hva som er sosialfaglig arbeid er ikke lett å besvare på. Det finnes ikke en autorisert definisjon som alle er enige om. I stedet varierer definisjonen fra hvem du snakker med, og hvilke perspektiver og erfaringer den du snakker med, har. Slik sett kan sosialfaglig arbeid være en utdanning og en profesjon; forvaltningen av et skjønnsmessig lovverk (lov om sosiale tjenester); en veiledningskompetanse; en erfaringsbasert og individuelt oppebåret kompetanse; en oppmerksomhet for de svakeste etc. Samtidig bør ikke forskjellene overdrives. Som vi skal vise seinere finnes det en slags sosialt arbeids etos, som er felles for de sosialfaglig ansatte ved kontorene.

Det finnes videre kontor- og kontekstspesifikke forskjeller i oppfatningen av hva sosialt arbeid er, og som i større eller mindre grad gjennomsyrrer hele kontoret, og også til dels de statlige ansatte. Forskjellene synes i stor grad å være preget av forhold ved ledelsen/lederen ved kontorene. Videre er ikke forståelsen av sosialt arbeid statisk. Det pågår en rekke diskusjoner om hva sosialt arbeid er på mange av kontorene. Diskusjonen er påvirket av møtet med et statlig NAV og statlige ansatte, av ledelsen på kontoret og av oppgavene som utføres. Det fører til at sosialt arbeid er en form for «negotiated order» som kan påvirkes, og gis en ny definisjon over tid.

Nærmere bestemt har vi skilt mellom det vi kaller et konservativt og et progressivt syn på sosialt arbeid. Dette er idealtyper dvs. empirisk forankrete, men analytiske kategorier.

I det konservative synet på sosialt arbeid er sosialt arbeid knyttet til en pre-NAVsk situasjon hvor sosialkontoret og de ulike formene for sosialt arbeid som ble gjennomført der, i større grad enn etter reformen var integrert. Da fantes et sterkt sosialfaglig miljø på kontoret, og hvor ansvaret for de svakeste (les rus og psykiatri) var en del av kontoret. Med NAV ble denne helhetlige oppfølgingen svekket. Små kommunale oppgaveporteføljer svekket de opprinnelige sosialfaglige miljøene ved at de ble færre og skapte flere og nye grensesnitt mot andre kommunale instanser. Innføringen av skulder mot skulder prinsipper og generalistmodeller vannet ut den sosialfaglige forståelsen, og svekket en spesialisering etter fagbakgrunn. Arbeidsformene i de små sosialfaglige miljøer tapte i møtet med en standardisert og målstyrt etat, samtidig som fokuset på svakeste ble underminert gjennom et sterkt arbeidslinje-fokus. Endringsforståelsen er her, dvs. sett i lys av hva som forstås som en statlig og forvaltningsorientert arbeidslinje-forståelse, statisk.

I det progressive synet på sosialt arbeid ligger NAV-reformen som organisatorisk reform til grunn for forståelsen, og arbeidsmålsettingen forstås som det selvfølgelig utgangspunktet for godt sosialfaglig arbeid, også for de svakeste. Det kan være at fokuset på tilleggsproblemer som rus eller gjeld får for lite oppmerksomhet, men det endrer ikke på arbeid som et primært mål. Innenfor denne forståelsen handler det om å utvide forståelsene av hva det innebærer å jobbe arbeidsrettet. Det handler om å sørge for at temaer som rus, gjeld, og barn blir en del av det generelle veilednings- og oppfølgingsarbeidet og ikke forbeholdt «de svakeste», og at å lykkes med dette er godt sosialfaglig arbeid. Fokuset

innenfor denne forståelsen er å utvikle nye organisatoriske arrangementer som gjør at folk i større grad enn tidligere klarer seg selv. Dette er et langsiktig utviklingsarbeid, og hvor diskusjoner om ressurser, firkantete regler, oppgaveportefølje mv. stadig må tas på nytt, men det finnes ingen grunnleggende motsetning mellom sosialfaglig arbeid og arbeidslinja, eller mellom sosialfaglig arbeid og statlige styrings- og arbeidsformer. Den forvaltningsorienterte arbeidslinjeforståelsen er modifisert eller refortolket, noe som gjør at endringsforståelsen her kan forstås som dynamisk.

Det er viktig å understreke at det kan gjøres godt sosialfaglig arbeid både innenfor den konservative og den progressive varianten. I stedet peker begrepene/forståelsene mot i hvilken grad de har evne til å bygge bro over eller skape en felles plattform for arbeids- og velferdsarbeidet mellom stat og kommune og etterstrebe integrerte arbeidsformer på tvers av stat og kommunegrensene, eller i hvilken grad de understreker motsetninger mellom kommunale og statlige arbeidsformer på området, og i større grad peker i retning av spesialiserte arbeidsformer som følger statlige og kommunale oppgavgrensener.

Framgangsmåte og metode

Vi vil bruke en kombinasjon av surveydata og casestudier for å belyse problemstillingene i oppdraget. En slik kombinasjon har vi brukt tidligere, blant annet i NAV-evalueringen (Fossestøl et al 2014). Den har vist seg egnet til å få frem lokale og kontekstavhengig organisatoriske betingelser for sosialt arbeid ved kontorer, utbredelsen eller forskjellene mellom disse betingelser mellom ulike kontorer, samt til å utvikle antakelser om hvordan organiseringen mer generelt i NAV kan antas å påvirke det sosiale arbeidet. Denne kombinasjonen brukes ofte for at data om utbredelse skal kunne kombineres med den nærheten caseanalysen gir, og dermed bidra til et mer helhetlig blikk på organiseringen og dens konsekvenser for det sosiale arbeidet ved kontorene.

Spørreskjema

Vi har sendt ut et spørreskjema til samtlige ansatte ved alle kontorer i de berørte storbyene, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim. De fire sistnevnte kommunene har flere kontorer. Spørreskjemaet gikk også til de statlige ansatte ved kontorene, fordi erfaring tilsier at kommunalt ansatte på mange kontorer gjør statlige oppgaver, og vice versa. Det er også grunn til å tro at statlige ansattes syn på sosialt arbeid kan ha betydning for hvordan kommunalt ansatte opplever sosialt arbeid på kontoret. Arbeids- og velferdsdirektoratet har lagt til rette for utsendelsen av spørreskjemaet.

Spørreskjemaet representerer en videreutvikling av et skjema som vi fire ganger tidligere har sendt ut til kommunalt og statlig ansatte ved NAV-kontorene. Fordelen ved en slik fremgangsmåte er at dette kan gi anledning til å sammenligne utviklingen ved NAV-kontorene over tid. I den grad det inngår kontorer i undersøkelsen som vi har data om tidligere, vil det på enkelte dimensjoner være mulig å si noe om utviklingen over tid. Spørreskjemaet er imidlertid betydelig utvidet for å fange opp problemstillinger som omhandler det kommunale tjenesteområdet, særlig knyttet til brukere med sammensatte behov, og spørsmål som kan belyse problemstillingene i utlysningen. For å sikre at kvaliteten av spørreskjemaet ble så god som overhodet mulig, bidro nettverksgruppen for prosjektet med innspill.

På grunnlag av disse dataene er det mulig å gjøre analyser på kontornivå, men også å sammenligne kontorer på tvers på de ulike organisatoriske dimensjoner som er definert som interessante.

Det hadde også vært nyttig med spørreundersøkelser til andre kommunalt ansatte med grenseflater til NAV. Vi har ikke hatt anledning til å gjennomføre en slik undersøkelse.

Spørreskjemaet ble sendt ut før første casestudie. Ideelt sett hadde det vært en fordel med en case-studie før spørreskjemaet ble endelig utformet. Prosessen ble framskyndet for å kunne frembringe et materiale som kunne brukes som høringsinnspill til arbeidet i Vågeng-utvalget som skulle levere sin utredning i løpet av våren (Vågeng et. al. 2015). Utarbeidelsen av spørreskjemaet har derfor skjedd i samarbeid med nettverksgruppa, dvs representanter fra de involverte storbykommunene i prosjektet.

Intervjuer/casestudie

Vi har brukt intervjuer for å få tak i erfaringer på kontornivå.

Utvalget er på tilsammen 32 kontorer i 5 kommuner. For å få tak i erfaringer fra alle kommunene måtte vi som minimum ha med 5 kontorer. Program for storbyrettet forskning ved de involverte storbyene, ønsket en sammenligning av kontorer i de to storbyene med todelt ledelse. Vi har derfor gjennomført et ekstra kontorbesøk i hver av disse kommunene, dvs. til sammen 7 casebesøk.

På hvert kontorbesøk har vi intervjuet ledere (kontorleder(e)/avdelingsledere) og veiledere i hovedsak med kommunal ansettelse og sosialfaglig bakgrunn. Vi har også intervjuet enkelte statlige ansatte der det skulle være nødvendig. Videre la vi også opp til intervjuer med sentrale kommunale samarbeidspartnere for NAV-kontoret. Disse ble imidlertid ikke gjennomført. Til sammen har vi gjennomført 7-10 intervjuer per case. Der det har vært hensiktsmessig har vi gjennomført intervjuene som gruppeintervjuer. Hvilke typer ansatte og kontaktpersoner i omgivelsen vi har fått kontakt med, har i praksis vært opp til leder/kontaktperson på de enkelte kontorene.

Vi har utviklet intervjuguider for samtlige typer av ansatte. Sentrale temaer har vært endringer i det sosialfaglige arbeidet som konsekvens av endringer ved kontoret; f.eks. knyttet til oppgaveportefølje, intern organisering (avdelings-, teamorganisering), rekrutteringspolitikk, eller interne læringsarenaer. I tillegg til spørsmål som belyser forholdet mellom organisering og sosialt arbeid, har vi gjennomført intervjuer om spesifikke temaer, for eksempel arbeidet med ungdom og/eller gjelds- og familieproblematikk.

Noen metodiske overveielser

Problemstillingene for prosjektet er svært ambisiøse. Det er vanskelig ut fra surveydata og intervjuer, kort sagt casestudier, å si noe bestemt om kausalitet, dvs. på hvilken måte bestemte typer oppgaveporteføljer (stor/liten), ledermodeller/lederbakgrunn (en-leder/to-leder) og arbeidsorganisering påvirker opplevelsen og enda mindre kvaliteten på sosialt arbeid. Studien er derfor med nødvendighet av eksplorativ karakter, selv om vi har forsøkt å se en del av funnene i lys av hypoteser begrunnet i tidligere forskning.

Intervju- og surveymetodikk tar utgangspunkt i hva de ansatte sier og mener. Spørsmålet om sosialt arbeid i NAV er imidlertid verken et nøytralt eller et enkelt spørsmål. Det er ingen enighet om hva sosialt arbeid er. Samtidig finnes det sterke meninger om hva sosialt arbeid er til forskjell fra det andre arbeidet som foregår på kontoret, og om det sosiale arbeidet ved kontoret svekkes eller ikke. Diskusjonene om sosialt arbeid er videre veldig ulik avhengig av hvilket kontor du jobber på.

Diskusjonene vanskeliggjøres også av at det er få som synes å besitte god kunnskap om hvilken betydning endringer for eksempel i oppgaveportefølje (dvs. om tjenester produseres innenfor eller utenfor NAV) har hatt for brukerne. Ute på kontorene synes det å mangle data som gjør det mulig å koble de ansattes vurderinger av for eksempel svekket kvalitet på det sosiale arbeidet til utfallsmål som sosiale utgifter, tiltaksdeltakelse, overgang til arbeid, brukertilfredshet eller annet. Denne svakheten gjelder også for vår studie. Våre data - intervju- og surveydata (casestudier), er egnet til å kaste lys over variasjon og de diskusjoner som føres innenfor et felt, den er imidlertid lite egnet til å etablere sikker kunnskap om kausalitet, dvs. noe om årsaker og virkninger.

Videre har vi også en stor mengde data. I tillegg til surveydata har vi 74 intervjuer, og et enda større antall informanter siden mange av intervjuene var gruppeintervjuer. Disse forteller om sine erfaringer med til dels svært forskjellige politiske, administrative og organisatoriske arrangementer.

Det er kontorene som er studieenheten i denne undersøkelsen, ikke byene. Enkelte av kontorene vi har besøkt har vært preget av større omorganiseringer og lederskifter, og hvor det kan være mulig å forstå de ansattes svar som et ønske om å si ifra om sine reaksjoner på disse endringene. Det er derfor viktig å huske på at rapporten ikke skal leses som uttømmende analyser og enda mindre domfellelser over kontorer eller innsatser. Vårt bilde av kontorene må i større grad forstås som øyeblikksbilder. Det likevel ikke til å unngå at vi foretar vurderinger av hva som foregår, og at det blir en slags type rangering av kontorene. Vi har imidlertid forsøkt å gjøre kriteriene for denne rangeringen eksplisitte. Siden utgangspunktet er ulike organisatoriske forholds betydning for sosialt arbeid i NAV, så blir definisjonen av sosialt arbeid sentralt. Siden det ikke finnes en entydig definisjon av sosialt arbeid valgte vi å legge en bruksmåte definisjon til grunn. På denne bakgrunn skiller vi mellom en progressiv og konservativ variant av sosialt arbeid. Det kan drives godt sosialt arbeid innenfor begge definisjonene, men den progressive versjonen skiller seg fra den konservative ved at den integrerer arbeidsmålsettingen som et sentralt mål for sosialt arbeid, og dermed ikke bare åpner for en dialog for nye samarbeidsformer med staten som har en sterk arbeidsagenda, men også ved å innføre sosialfaglige forståelser i tradisjonelle statlige tjenester. På denne variabelen skiller kontorene seg klart fra hverandre, på andre måter enn hvis man bare spør de ansatte om de opplever at det drives godt sosialt arbeid ved kontoret, hvor konservative sosialfaglige forståelser synes å dominere.

Ønsket om å sammenligne kontorer, og eventuelt også ønsket om å rangere ulike organisatoriske løsninger og kontorer ut fra hvorvidt de fremmer sosialt arbeid eller ikke, har vi måttet balansere mot hensynet til anonymitet. Vi har lovet informantene at de ikke skal siteres på følsomme sitater. Vi har likevel valgt å navngi kontorer og sitere der vi har ment at de synspunktene som fremmes, ville bli sagt offentlig. Dette gjør at folk med god kunnskap om kontorene eller om hvem vi har intervjuet vil kunne gjette hvem som har sagt hva. Vi har imidlertid ikke publisert synspunkter vi mener kan bli brukt mot den enkelte. Rapporten har også blitt lest av nettverksgruppa med dette for øye.

Enhetslederne har i tillegg fått anledning til å kommentere rapporten. Ikke alle har benyttet seg av denne muligheten.

Oversikt over kontorene

Utvalget av kontorer er en sentral problemstilling i slike analyser. Det var flere hensyn som vi ønsker skulle legges til grunn når det gjelder valg av casekontor: Det er 5 kommuner med i utvalget, og vi må ha med et kontor for hver kommune.

I Kristiansand er det bare ett kontor, med kommunal leder. *NAV Kristiansand* er et av landets største kontorer, med 186 årsverk, fordelt på 88 på statssiden og 98 på kommunesiden. Kontoret ble opprettet i 2011, som det siste kontoret i landet.

I Stavanger er det fire kontorer, der to ledere er statlig ansatte og to ledere er kommunalt ansatte. Vi hadde ikke anledning til å velge to caser her. Vi foreslo derfor å velge et kontor med en statlig leder, siden vi har en kommunal leder i Kristiansand. *NAV Hundvåg og Storhaug* har 60 årsverk, hvorav 25 på kommunal side og 35 på statlig side.

I Trondheim er det 4 kontorer, alle med ledere ansatte på statlige vilkår. Her endte vi med et kontor valgt ut av storbynettverksrepresentanten, med en statlig leder med sosionombakgrunn. *NAV Lerken-dal* består av 99 årsverk, fordelt på 41 statlige og 58 kommunale årsverk. Kontoret har nylig fått en konstituert leder, og skal slås sammen med (men ikke samlokaliseres med) NAV Heimdal, noe som gjør kontoret til et av de aller største kontorene i landet.

Det ble valgte ut to kontorer i Oslo og Bergen. Bergen og Oslo har todelt ledelse, og har henholdsvis 15 og 8 NAV-kontor og bydelsorganisering. Her ønsker oppdragsgiver en sammenligning av to kontorer i hver kommune. Siden disse kommunene har valgt ulike organisatoriske løsninger vil et slikt design dekke opp viktig variasjon.

Kontorene ble valgt ut av nettverksrepresentantene basert på interesser for å være med i undersøkelsen. *NAV Fana* har 61 årsverk, fordelt på 28 statlige og 33 kommunale årsverk. Kontoret har en sosialfaglig kommunal leder og en statlig leder. *NAV Ytrebygda* har 37 årsverk, 18 på stat og 19 på kommune. *NAV Sagene* har 132 årsverk, hvorav 80 på kommunal side og 52 på statlig side. *NAV Østensjø* har 85 årsverk, 40 på stat og 45 på kommune. Kontoret er et to-ledet kontor, hvor statlig leder har utdanning som velferdsviter, og kommunal leder er sosionom.

Oppbygning av rapporten

Vi vil først beskrive de ytre rammene for ledelsen av kontoret og trekk ved partnerskapet og de ulike styringskulturer som finnes i stat og kommune (kapittel 2). Vi vil dernest beskrive de ulike oppfatningene av og diskusjonene om sosialt arbeid som foregår på kontoret, og innføre et skille mellom en progressiv og en konservativ definisjon av sosialt arbeid (kapittel 3). I kapittel 4 vil vi se på ledelsesmodeller beskrive og drøfte diskusjonene erfaringene med en-leder- og to-ledermodeller som foregår ute på kontorene. I kapittel 5 ser vi på betydningen av oppgaveportefølje, mens vi i kapittel 6 ser på internorganisering. Fokuset er her særlig på mekanismer som ledelsen ved kontorene tar i bruk (eller lar være å ta i bruk) for å forme kontoret i ønsket retning. Sammendraget fungerer i stor grad som et avslutningskapittel. Vedlegg 1 består av en analyse av surveydataene. Vedlegg 2 presenterer de ulike kontorene som inngår i undersøkelsen, samt data fra surveyundersøkelsen delt opp på de ulike kontorene.

2 Hva er sosialfaglig arbeid?

Vi har lagt til grunn en bruksmåte-definisjon av sosialt arbeid i denne rapporten. Med det mener vi at vi ikke har hatt en forhåndsdefinisjon av sosialt arbeid, men at vi har forsøkt å kartlegge de oppfatningene som finnes av sosialt arbeid blant dem vi har intervjuet. Dette har vist seg å være et riktig grep i den forstand at det ikke finnes en omforent kontekstuavhengig definisjon av sosialt arbeid ute på kontorene.

Opplevelsen av hva sosialt arbeid er, og om hva som fremmer eller hemmer slikt arbeid, varierer ikke minst med hva slags ledelse som finnes på kontoret. Et element som synes å spille stor rolle for hvordan sosialt arbeid operasjonaliseres på kontoret, og hvilken kraft det spiller i stat-kommune samarbeidet, er synet på arbeidsmålet. Utbredelsen av sosialt arbeid på kontorene, og dermed også for de utviklings- og integrasjonsstrategier som igangsettes på kontorene, synes å variere med hva slags syn man har på arbeid som overordnet målsetting for de aktivitetene som foregår på kontoret. På tross av disse variasjonene, så er det stor grad av enighet om hva sosialt arbeid er.

Fellestrekk på tvers av kontorene

For det første understrekes det at NAV-reformen har bidratt til bedre forhold for sosialklientene, selv om det er en gjennomgående bekymring for «de svakeste».

Det er flere forhold som understrekes. Her er poenget ikke å komme med en fullstendig liste, men understreke at de fleste ser NAV-reformen som noe positivt for sine brukere og har gitt kommunale brukere raskere og bedre hjelp.

Mange ser forholdene i dag i lys av hvordan det var før. Da ble folk henvist mellom kontorene eller man satt i telefoner. «Jeg husker jo at jeg måtte løpe rundt med en nøkkel for å komme meg inn på trygdekontoret for å spørre de om når får den og den personen dagpenger osv (..) men nå er det blitt noe helt annet», sier en KVP-veileder. «Det som er blitt bedre er nærheten, vi har samlet alt under samme tak, og det er enklere for brukerne. Vi finner ut av saker raskere, kan rådføre oss om ting og brukerne slipper å bli sendt hit og dit, fordi vi alle er tilstede på kontoret. Og det er selvfølgelig en stor forbedring», sier en kommunal teamleder. «Vi kommer lengre raskere, fordi det er lettere å snakke sammen og samarbeide om den enkelte».

I samme ånd er uttalelser som «det som er positivt med NAV, det er ikke bare at de som personer er en veldig flott gjeng som det er kjempeflott å ha her, men det å tar oss 10 sekunder å gå bort og spørre kan du hjelpe til å sjekke ut dette, hva burde vi tenke her? Hva er dine ideer?»

Andre igjen understreker at de mange nye mulighetene og virkemidlene utgjør en stor forskjell. «Nå snakker vi om KVP og statlige tiltak, og at de kan brukes på lik linje med de kommunale tiltakene. Og det tar vi som en selvfølge», sies det. «Slik var det ikke før». «Det som hvert fall er bedre er at vi raskere kan finne ut av hvilken vei den enkelte bruker skal gå, fordi vi har alle ressursene her, og kan samarbeide lettere på tvers av stat og kommune for å finne ut hvem som skal i tiltak, hvem som skal i jobb. Og det jobbes det bedre med», men legges det til «jeg er bekymret for de tyngste med veldig store sammensatte problemer».

Et annet fellestrekk som vi skal komme tilbake til, er at arbeidsmålet nok har ulik vekt i forståelsen av sosialt arbeid blant forskjellige personer og på ulike kontorer, men at ingen – nær sagt selvfølgelig – er

mot arbeid og egen inntekt som mål. Ytterpunktene handler således ikke prinsipielt sett om å være for eller mot arbeid som mål eller for eller mot arbeidslinja. Ytterpunktene handler i stedet om man «omfavner» arbeidsmålet, som sosionomen og publikumsmottakslederen i sitatet under, eller om man understreker at fokuset på arbeidsmålet blir for urealistisk, omfattende og ensidig, og lite egnet til å begrunne innsatsen for dem med størst hjelpebehov, og hvorvidt det finnes egnede tiltak for dem som står lengst unna arbeid:

Den (les arbeidslinja) må prioriteres hver eneste gang. Det snakkes om på møter og tas opp hver eneste uke, det er arbeid først. Arbeid skal alltid prioriteres ... det er arbeid og tiltak for å komme seg ut i arbeid som er det viktigste og det må man tenke uansett om man er på kommunal eller statlig side».

Samtidig legger hun til at arbeid «redder mye, og det kan hjelpe folk i mange forskjellige situasjoner, men det redder ikke alt».

Et tredje trekk som vektlegges av flere, og uavhengig av ansettelsesforhold, er oppfattelsen av at «tjenestene på statlig side har endret seg dramatisk» i forbindelse med NAV-reformen, som en statlig leder sier, mens «det har ikke vært så mye endringer for sosialsiden» som en annen kommunal leder uttrykker det. Dette kan være viktig å huske på når man hører kommunalt ansatte beskrive statlig dominans og endringskrav, for eksempel på to-ledete kontorer, og hvor beskrivelsene antakelig må bygge på andres, mer enn på egne erfaringer.

Grunnleggende sett innebærer dette at sosialarbeiderne er for NAV-reformen, de mener det er viktig at sosialtjenesten er i NAV (selv om flere ønsker seg flere sosiale tjenester inn på kontorene). Slik er det på de fleste kontorene, selv på kontorer hvor stat og kommune jobber separat, og har lite - om enn mer enn tidligere, med hverandre å gjøre. Det er grunn til å anta at dette til syvende og sist henger sammen med at NAV-reformen har bidratt til å gjøre forholdene for deres brukergrupper bedre. På et av de en-ledete kontorene fremhever imidlertid flere av våre informanter med sosialfaglig bakgrunn uoppfordret at NAV-reformen har vært et feilskjær, og at man burde ha klart seg med samlokalisering.

Fellestrekk ved forståelsen av sosialt arbeid

Det er en del fellestrekk som går igjen på tvers av kontorene, selv om det også er enighet om at det er vanskelig å definere sosialfaglig arbeid.

For det første understrekes betydningen av *samtalen*. I det sosialfaglige «er vi veldig fokusert på det relasjonelle når vi går inn i en samtale. For vi vet at tillit og relasjonsbygging er ekstremt viktig». Det gjelder «å prøve å finne ut hva folk trenger hjelp til» (Veileder rus). «Vi kan ikke hjelpe med alt hevdes det. Men når vi har dannet oss et bilde, så er det lettere å skille ut hva vi kan hjelpe med og hva vi ikke kan hjelpe med» (teamleder kommune).

For det andre understrekes betydningen av «å se hele mennesket, og ikke bare ha fokus på en ting ... både tenke jobb, familie og barn, psykisk og fysisk helse». En viktig del av samtalen handler om å være åpen for det usagte: «Når folk kommer til NAV-kontoret «da snakker vi ikke nødvendigvis bare om det personen legger frem der og da, men en prøver å finne ut, er det noe som ligger bak her. Og ut i fra det dukker det opp ting som man kanskje ikke var klar over i utgangspunktet. Og som vi da kan hjelpe med». Men det handler også om «måten man snakker med folk på, det å motivere og gi ansvar og være der som en rådgiver eller støtteperson. Det er ikke å sy puter under armene på de. Vi skal stille

krav til dem, men det må være krav de kan oppfylle, rimelige i forhold til deres person» (teamleder kommune).

For det tredje understrekes det at sosialfaglig arbeid er knyttet til *tett oppfølging og brukermedvirkning*. Eksempler som brukes er for eksempel knyttet til boligsosialt arbeid hvor et par veiledere jobber tett med bostedsløse, og hvor veilederne «har reist til dem, gått på visninger og fått dem opp av sofaen og hvor brukermedvirkning har stått sentralt. Dette har kommunene spart mye penger på samtidig som brukerne har fått det bedre.»

Den sosialfaglige interessen for samtalen, for kartlegging, og for helheten i folks liv og for tett oppfølging og brukermedvirkning synes også å være forbundet med å ivareta mennesker «i stressete situasjoner, som ikke klarer å være til stede i situasjonen» og med en bekymring for dem som «faller mellom flere stoler», for «de tyngste» som har «veldig sammensatte problemer og for de svakeste, menneskene»:

«Vi har en gruppe som er i teamet mitt, de tyngste med veldig store sammensatte problemer, som egentlig trenger tid, trenger at man har tid til å følge dem opp tett i form av samtaler. Ikke bare på telefon, men møte de og gjerne dra på hjemmebesøk, for at de skal komme videre. Det er den gruppen som står langt borte fra arbeidslivet, men det fremdeles er håp om at det kan skje endring. Vi ser jo folk heldigvis innimellom vi ikke hadde trodd at kunne komme så langt, så skjer det endringer i deres liv og som gjør at det viser seg at når ressursene er der og forholdene legges til rette så kan de komme seg videre. Her kreves det mye motivasjonsarbeid, så du kan si at i forhold til alle gruppene ved nav kontoret så er det en liten gruppe, men rent sosialfaglig, så er det denne gruppen som bekymrer meg mest i forhold til å ha nok tid til de». (Teamleder kommune)

For det fjerde vektlegges kompetanse på skjønn- og skjønnsutøvelse: «Lov om sosiale tjenester er en skjønnslov, noe som betyr at vi må se hver enkelt og hver enkelts behov, men også at vi må kunne begrunne hvorfor noen får og andre ikke får. Vi skal se folk i øynene å si at dette kan du ikke få». Samtidig handler «skjønn også om å bruke reglene til beste for dem det gjelder».

Slik sett handler sosialfaglig arbeid om innenfor et skjønnspreget lovverk, å ivareta mennesker som er avhengig av offentlig hjelp og som står i svært utsatte situasjoner, på verdige måter. Sosialfaglig arbeid handler nærmere bestemt om veilederens mulighet til å bruke seg selv som redskap, for å kartlegge hva slags hjelpebehov brukeren, og hva NAV kan bistå med. Gjennom samtale og tett oppfølging mellom veileder og bruker, kan mennesker som ingen ville tro at kunne hjelpes, få hjelp.

Sosialt arbeid og arbeidslinja

Arbeidsmålet inngår sjelden i den definisjonen som gis når vi spør om hva lederne/veilederne mener sosialt arbeid er. På mange måter synes vannskillet i forståelsen av sosialt arbeid i NAV å gå nettopp på synet på arbeid. Det vil si om arbeidsmålet framstår som det selvfølgelige utgangspunktet for arbeidet på kontoret, også for personer som står langt unna arbeidsmarkedet, selv om det i praksis kan være lang vei fram til dette målet? Eller er det hensynet til de svakeste som dominerer målforståelsen, og hvor arbeid framstår som et urealistisk mål eller et mål skjøvet langt inn i framtiden?

Vi vil skissere to ytterpunkter i denne sosialfaglige målforståelsen:

På et kontor (hvor rus ligger inne) ser vi at den kommunale lederen understreker arbeidet med bostedsløse og omsorgen for de svakeste som eksempel på godt sosialfaglig arbeid. Virkemidler er helhetlig og tett oppfølging og brukermedvirkning. Hun forvalter en skjønnslov som handler om å se hver enkelt, men også om å ansvarliggjøre brukeren. Mange brukere har større behov enn det som framkommer. Disse må avdekkes. Mangelen på integrasjon i mottak og utviklingen av kanalstrategien beskrives som en fallitterklæring for kontoret, og som et forsøk på å prioritere vekk de svakeste brukerne. Hun mener også at «kommunen er lillebror, og blir sugd inn i målekortet til de statlige», og at todelt ledelse kan fungere som en «beskyttelse av det sosialfaglige arbeidet».

På den andre siden markerer en statlig leder at en sosialfaglige forståelsen ikke er forbeholdt sosialfaglig personale. Statlig ansatte er ikke generelt sett dårligere «til å takle vanskelige klienter enn sosionomene». Videre argumenterer hun for at mye av det den kommunale lederen over mener utgjør godt sosialfaglige arbeid, ikke har noen naturlig plass på et NAV-kontor. Hun mener at de fleste brukere av rus og boliger bør ut av kontoret «dette er folk som er milevis fra arbeid, og som hører under helsevesenet». Hun mener at den statlige arbeidsformen er spesialisert, «handler om å vite hva vi ikke skal ha kunnskap om», og om å prioritere: «Vi kan ikke gjøre det bra på målekortet for alle gruppene». Hennes oppfatning er «at de fleste brukerne er relativt ressurssterke». Hun argumenterer videre for en streng regelverksforståelse som handler om å vurdere om søkeren oppfyller lovens krav, eller ikke: «Sendes ikke meldekortene inn, stoppes utbetalingene». Sett fra denne lederens side er spesialisering og kanalstrategi viktig for å sikre bedre «dokumenterte krav og frigjøre kapasitet til dem som trenger større hjelp for å komme i arbeid». Hun argumenter for et en-ledet kontor, og ville ha brukt makten til å flytte ressurser fra kommune til stat.

Resultatet er disse helt atskilte forståelsene av hva arbeidet på et NAV-kontor handler om. Det innebærer ikke bare at stat og kommune i hovedsak arbeider atskilt, men også at det fremstår som vanskelig å etablere noen felles diskusjon blant de ansatte om hva det (sosial)faglige arbeidet på et NAV-kontor går ut på. I ly av en slik polarisert diskusjon utvikler kommunalt ansatte, som vi skal se under, på enkelte to-ledete kontorer tydelige oppfatninger av hva som kjennetegner kommunalt sosialfaglig arbeid og kompetanse, og som settes opp mot statlige kompetanse og arbeidsformer, og bygger dermed også opp en argumentasjon som potensielt sett gjør ytterligere integrasjon med staten truende og uønsket.

Lederen på et en-ledet kontor som har sosialfaglig bakgrunn skiller mellom et «gammelt» og et «nytt» syn på sosialt arbeid. Han mener at de gamle – de som utdannet seg som sosiomer på 60-70 tallet hadde en vinkling på de med de største problemene. Her er fokuset på «på brukere som har store livsproblemer og hvordan vi skal løfte dem opp. Det er liksom Bymisjonen sine folk som er det store. Det å snakke om skaffe folk jobb er ikke hovedoverskriften her». I det nye synet på sosialt arbeid «så er det å sikre at folk fortsetter i jobb eller at en sykemelding ikke forlenges unødvendig, også en del av det sosialarbeidet».

I denne forståelsen utgjør:

«Arbeid er en utrolig viktig sosialfaglig kunnskap, som det er viktig å fronte. Det finnes intet bedre sosialfaglig tiltak i verden enn å sikre at en person kommer seg i arbeid - tjener penger, får seg venner og viser til ungene sine at man går på noe om morgenen. Ingen ting matcher det. Så når folk klager over sosialfaglig arbeid så man

kan klage på at det er for lite fokus kanskje på tilleggsproblemene som går på økonomi og rus osv.».

Lederen mener at på hans kontor så «glir holdningene til hva som sosialfaglig arbeid» mellom en gammel og en ny variant, og han etterlyser en fagdiskusjon om synet på å bistå folk med ulike problemer. Til grunn for denne diskusjonen bør ligge at gruppa med de største problemene «utgjør en begrenset andel av det norske folk. De fleste har et mindre antall problemer, men nok problemer til at de må ha med NAV å gjøre». Han spør retorisk: «Er det å jobbe med en sykemeldt person sosialfaglig arbeid? Er det at en person har begynt å falle ut av jobb av en eller annen grunn om det er ME eller psykisk, er det sosialfaglig arbeid? Må du opp på syv livsproblemer før du kaller det sosialfaglig arbeid? Det syntes jeg er en interessant diskusjon. Mens det å stoppe en sykemelding etter 8 uker istedenfor å la den gå i to år det er trygdekontoret sitt arbeid og dermed ikke sosialfaglig arbeid?»

Resultatet av denne sosialfaglige forståelsen, hvor arbeidsrettingen omfavnes, er at de ansatte ikke debatterer kommunale versus statlige brukere, eller sosialfaglige (og kommunale) versus statlige (og ikke faglige) oppgavebelastninger eller arbeidsformer. I stedet handler diskusjonene om hvordan målet om arbeid kan nås, men også om at det å nå dette målet krever bredere sosialfaglige tilnæringer.

Dette innebærer på den ene siden forsøk på «å utvikle markedskompetansen på den sosialfaglige siden» som en publikumsmottaksleder med trygdetatsbakgrunn (og «som føler seg som en sosionom») ved samme kontor sier. For han handler godt sosialfaglig arbeid om «å snu sosialhjelpsmottakerne i døra ved at vi har en jobb til dem». «De sosialfaglige er flinke til å se ressurser hos folk», sier han «men de mangler troen på at dette kan la seg gjøre». På den andre siden handler det om å vise at sosialfaget også handler om noe annet enn å vise at det er arbeid som gjelder. Det handler om å etablere en bredere og mer helhetlig tenkning, hvor spørsmålet om «hvordan det går med unga», om økonomi og gjeld inngår som viktige bestanddeler av det sosial arbeidet.

Det sentrale her er at mens vi i det første eksempelet så en enkel og stereotypifiserende diskusjon mellom stat og kommune, så åpner ikke den sistnevnte forståelsen for det. Diskursen om sosialt arbeid må her endre karakter. Det er ikke tilstrekkelig å hevde at de kommunale jobber sosialfaglig fordi de har kompetanse på veiledning, har tettere oppfølging og mer fleksible arbeidsformer enn «de statlige», som mangler veiledningskompetanse, legger opp til lite oppfølging av brukerne og bruker tungvinte systemer som gjør at tiden går med til byråkrati, mer enn brukeroppfølging. I stedet må de begynne å redefinere og utvide sine forståelser av sosialt arbeid.

Et typisk argumentasjon som vektlegger avstanden mellom sosialfaget og «staten» har følgende oppbygning, her sitert fra en KVP-veileder på et to-ledet kontor:

Hennes argumentasjon er tredelt: For det første vet ikke «de statlige» noe om svakere brukergrupper. Dette argumentet handler om at «de statlige» har liten kompetanse for eksempel på rus- og psykiatriproblematikk. Deres utdanning har «overhodet ikke noe med det sosialfaglige å gjøre» og de mangler kompetanse «på tillit og relasjonsbygging».

For det andre er har «de statlige» en oppgavebelastning som gjør det umulig å prioriterer de svakeste gruppene og til å avdekke behov. Dette framstilles som en forskjell mellom hvordan man driver oppfølging på statlig og på kommunal side: «I staten sier man gjerne at de kaller brukerne inn to ganger i

året. Hva slags relasjon har man da til det mennesket? Og hvor mye kommer frem i en samtale som kanskje kunne vært vesentlig?».

Endelig så har «de statlige» en arbeidsmåte som ikke stemmer overens med den sosialfaglige arbeidsformen. Det handler om styringssystemer, om byråkrati, om målstyring og om at det «hele tiden er press i forhold krav». På denne måten oppstår det en motsetning mellom det sosialfaglige prosjektet «å hjelpe en person ut av systemet, og til å bli selvstendige på det økonomiske og helsemessige» og alle de «vanvittige masse greiene som skal til for at vi skal gi tiltak til en person» (KVP-veileder).

Det interessante med argumentasjonen er at den kan gjennomføres, uten at den beskriver forholdene på eget kontor. Der kan det for eksempel finnes statlige ansatte ved kontoret med veiledningskompetanse og kompetanse på arbeid med ungdom og psykisk helse. Liten tid kan være noe som også preger de kommunalt ansatte ved kontoret, særlig når det har vært innsparinger på sosialbudsjettet i kommunen, og det kan også klages over et omfattende kommunalt byråkrati.

Samtidig opphever argumentasjonen på mange måter behovet for en faglig diskusjon om mer integrerte arbeidsformer på tvers av stat- og kommunegrensene for å realisere målet om arbeid: På den ene siden settes det likhetstegn mellom arbeidssituasjonen og arbeidsformen for de statsansatte – lite tid til oppfølging, tungvinte IKT-løsninger og standardisering – og det statlige oppfølgingsregimet. Dette skaper manglende interesse for de kommunalt ansatte i å forholde seg til statlige ikke-sosialfaglige systemer, selv om de kunne ha bidratt positivt for deres brukere. En KVP veileder etterlyser for eksempel bedre behovsvurderinger, og mener at de kunne ha blitt gjort bedre av den kommunale veilederen i mottaket. På spørsmål om dette burde endres sier KVP-veilederen «det er greit nok ... jeg tenker nok at vi kunne ha bidratt ... men vi har vår kompetanse, og de (les staten) har sitt system å jobbe etter».

På den andre siden står den i fare for å undervurdere de statlig ansattes (sosialfaglige) kompetanse og synspunkter på det arbeidet som drives mot svakeste brukerne, dvs mulighetene for å utvide diskusjonene om sosialfaget på kontoret. Et par av de statlig ansatte som selv ikke er sosionomer, beskriver sin arbeidsmåte som sosialfaglig. De opplever imidlertid å jobbe mer sosialfaglig enn sosionomene «sosialtjenesten holder først og fremst på med kartlegging og å få sakene opp og avgjort ... De kan utrede en sak i 3 måneder, men uten å fortelle (brukeren) om utdanning og arbeid». De mener at sosialtjenesten er lite arbeidsrettet, og at det handler om «hvor interessert man er i å se helheten». «Det er ikke alle som kan se den», hevder de. Denne diskusjonen er «litt skjør. Vi er redde for å trække i hverandres bedd – derfor stiller vi ikke kritiske spørsmål», legger de til.

Det er illustrerende at denne samtalen foregår på et to-ledet kontor med liten integrasjon på tvers av stat og kommunegrensene. Det skal imidlertid heller ikke legges skjul på at det finnes en sterk forvaltningsorientert arbeidslinjeforståelse ute på flere av kontorene, og som kan knapt kan kalles sosialfaglig. Her kombineres enkle oppfatninger av hva som er NAVs oppgaver kombinert med like enkle prioriteringsregler for hvem som skal få eller ikke få arbeidsrettet oppfølgingsinnsats ved kontoret. Innenfor en slik forståelse trenger man ikke sosialfaglig kompetanse. I stedet trengs det i større grad en vilje fra de ansattes side til å implementere og å ta i bruk de muligheter som en sterk standardisering og målstyring gir for å løse oppgavene som til enhver tid skal løses. Det er grunn til å tro at en stereotypifiserende argumentasjon av typen over, kan være knyttet til møtet med representanter for en sterk forvaltningsorientert arbeidslinje. Det er likevel interessant at eksemplene på slik argumentasjonen er flere og tydeligere på kontorer hvor integrasjonen mellom stat og kommune er kommet kort.

En konservativ og en progressiv forståelse av sosialt arbeid i NAV

Dette gjør at vi skiller mellom en konservativ og en progressiv variant av forståelsen av sosialt arbeid. Den progressive forståelsen legger arbeidsmålet til grunn, og forsøker å gjøre den sosialfaglige forståelsen til en forutsetning for en vellykket realisering av arbeidsmålet, også for personer som ikke har kommunal inntektssikring. De søker å utvikle en sosialfaglig forståelse som kan omfatte hele kontoret og sprer denne tenkemåten også til de statlige delene av kontoret og arbeider på tvers av ulike lovgrunnlag. Den konservative definisjonen forstår i større grad sosialfaget som en spesialisert virksomhet rettet mot de svakeste brukerne og mot lov om sosiale tjenester, og har mindre med statlige oppgaveområder å gjøre. Mer enn faglig og organisatorisk integrasjon på kontornivå, ønsker de et konkret og pragmatisk samarbeid, basert på innsikten i forskjeller. Mens den konservative varianten dermed kan sies å søke å opprettholde sin faglige egenart, gjerne i tett samspill med den statlige partneren, så vil den progressive sosialfaglige varianten lete etter og forsøke å fremme samarbeid og tettere integrasjon på områder som framstår som naturlig og hensiktsmessig, og sette i gang utviklingsprosesser for å endre og utvide etablerte sosialfaglige og forvaltningsorienterte statlige forståelser og arbeidsformer, om ikke annet så på kontornivå (Fossestøl et.al. 2015).

Det er viktig å understreke at det ikke kan settes likhetstegn mellom denne definisjonen, og godt og dårlig sosialfaglig arbeid. Slikt arbeid kan gjøres innenfor begge forståelser. Betegnelsene forsøker i stedet å gripe de strategiske og prosessuelle konsekvensene av de ulike forståelsene.

En kommunal administrasjon eller kontorledere eller et kontor som ønsker å jobbe bedre med sosialfaglige spørsmål på kontorene, må selvfølgelig forankre sitt arbeid i en forståelse av hva sosialt arbeid er. Denne kan ikke velges fritt, men konstitueres i et samspill med den statlige partner. Likevel vil slike forståelser være sentrale, å ligge til grunn for de organisatoriske endrings- og utviklingsstrategier som kontorene skal utvikle, og det vil være et betydelig rom for leder/ledere til å være med å gi retning for den forståelsen av sosialfaget som legges til grunn på kontoret.

Seinere (i kap 6) vil vi gjennomgå og drøfte erfaringene med en del av de virkemidlene ledelsen på kontoret har tatt i bruk for å «aktivisere» partnerskapet. Gjennomgangen blir på mange måter en analyse av de verktøy og utviklingsstrategier som ledelsen har til disposisjon for å utvikle den sosialfaglige tenkningen på kontoret både innenfor den progressive og konservative forståelsen av sosialt arbeid.

Andre diskusjoner om sosialfaget

Det finnes selvfølgelig en rekke andre diskusjoner knyttet til sosialfaget som vi i liten grad får anledning til å komme nærmere inn på her, men som er en del av diskusjonen om sosialfaget og sosialt arbeid.

De ansatte glir mellom å fremheve yrkesutdanning og erfaring/egnethet som sentralt. De fleste fremhever utdannelsen som betydningsfull, og fremhever den sosialfaglige kompetansen som knyttet til en formell, faglig kompetanse. Samtidig understreker de at det er betydelig forskjeller også mellom dem, noe som gjør at sosialfaget ikke nødvendigvis læres på skolen. Et annet forhold som ofte fremheves samtidig, er at sosialfaget er et praktisk fag og et fag som er knyttet til erfaring, noe som også peker i en annen retning enn sosialt arbeid som en kompetanse som tilegnes gjennom utdanning. Utdanningen fremheves videre som et fortrinn i forhold til de statlige ansatte. Men selv om det ofte hevdes

fra sosialfaglig hold at «de kan merke» at de statlige ansatte forholder seg annerledes til regelansettelse, til veiledningssituasjoner etc., så er det de færreste som mener at det ikke finnes statlige ansatte (uten sosialfaglig utdanning) som er i besittelse av en like god sosialfaglig kompetanse som dem.

Det er også en diskusjon om forvaltningsarbeid knyttet til økonomisk sosialhjelp er godt sosialfaglig arbeid. Flere enhetsledere hevder for eksempel at de kommunale oppfølgingsavdelingene driver med for mye forvaltning og for lite oppfølging. Andre understreker den tette og helhetlige oppfølgingen av svake brukere, som sentralt, til dels i motsetning til regelverksforståelse og forvaltningsarbeid. Dette til dels på tross av at «forvaltningsarbeidet» er omfattende og slik sett utgjør et slående trekk ved sosialt arbeid på kontorene. En kommunal teamleder for oppfølging kjenner seg ikke igjen i denne beskrivelsen:

«For å gi økonomisk sosialhjelp så ligger det mye til grunn, det skal være et opplegg. Du kan ikke bare sitte og behandle en søknad eller et vedtak uten at en sak er grundig kartlagt og at man finner ut hva som skal skje her. Er personen arbeidsfør? Er det sykdom her? ... Det er vi som må finne ut hvilke kandidater som aktuelle, og som motiverer brukeren for å prøve seg i KVP ... Så det (økonomisk sosialhjelp) er, det er å få hver bruker på den rette veien. At de kommer inn i et løp som kan føre de videre. Og der må vi være veldig aktive sånn at de ikke må gå på passiv sosialhjelp uten at det skjer noe, og da ligger mye av initiativet hos mine veiledere for at vi skal bruke de ressursene vi har her på kontoret».

I realiteten er det vel nå som tidligere at det er svært mye arbeid som gjøres som er knyttet til vedtak i forbindelse med inntektssikring, og på flere kontorer har de opprettet egne spesialiserte forvaltningsavdelinger (for økonomisk sosialhjelp) som ikke driver oppfølging. Slik sett synes vekten på helhetlig oppfølging å være et mindre definerende kjennetegn ved sosialt arbeid enn det man skulle tro, og at det er fullt mulig - innenfor en sosialfaglig forståelse – å skille vedtak og utbetalinger, fra oppfølgingsoppgavene.

Det er også en diskusjon knyttet til «det høye servicenivået» i publikumsmottaket, og ordningen med avklaringsvakter hvor personale fra oppfølging må ta vakter i mottak. For flere er den gamle ordningen hvor merkantile tok førstekontakten med brukerne, mens fagpersonalet tok seg av oppfølgingsbiten, en ordning som er savnet, og som oppleves å svekke kvaliteten på det sosialfaglige arbeidet. Her finnes det også sterke motstemmer, som vi skal se i avsnittet om publikumsmottaket. Dette gjør «at det blir for liten ro over oppfølgingen, slik at de kan ha samtaler og saksbehandle for å få sakene unna». Konsekvensen er ifølge dem begge at de ikke får tid til å følge opp de tyngste og svakeste brukerne.

Ikke minst er det en underliggende diskusjon om sosialfaglig arbeid er forenlig med særlig statlig byråkrati. Her oppstår det for eksempel en motsetning mellom det «å hjelpe en person ut av systemet, og til å bli selvstendige på det økonomiske og helsemessige» og alle de «vanvittige masse greiene som skal til for at vi skal gi tiltak til en person» (KVP-veileder), dvs. formelle krav om kvalifiseringsplan i Arena, aktivitetsplan, arbeidsevnevurdering, egenvurdering, vedtaket, ukeplan mm. Mange vil nok være i tvil om det eksisterer et slikt motsetningsforhold mellom faglighet og byråkrati. I forhold til statlig byråkrati synes argumentasjonen i større grad å handle om forsvaret av en mer privilegert arbeidssituasjon i kommunene enn i staten som de nødvendig vil miste, og som sikrer brukerne god oppfølging og de ansatte en god arbeidssituasjon.

Blant sosialfaglige ansatte kan det også være en oppmerksomhet om forskjellene mellom de ulike utdanningene, ikke bare til de statlige ansatte. Et eksempel på dette er en vernepleier som sier «Vi som er vernepleiere er jo enda mer drillet til å se hele mennesket enn sosionomene i utdanningen ... vi har et bredere syn på forskjellige ting og livsområder. Vi har jo medisinkompetanse, så vi kommer inn på helsebiten, tilrettelegging for forskjellige funksjonshemninger, i tillegg til det juridiske, så vi har en bredere kompetanse».

Enkelte er også opptatt av at sosialt arbeid er «kjennetegnet av et enormt individfokus», som en kommunal leder med sosionomutdanning og master i samfunnsarbeid sier det, «De makter ikke å flytte seg fra individ- til samfunnsnivå, og endrer strukturer istedenfor individer».

En sentral del av konstitueringen av det sosialfaglige skjer således i negasjonen til statlige ansatte og til statlige til dels ensidige forvaltningsorienterte styringsformer.

Sosialt arbeid i spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen har vi 8 spørsmål som omhandler sosialt arbeid. Vi hadde av overnevnte grunner problemer med å definere sosialt arbeid og gjennom diskusjoner med referansegruppen landet vi på å bruke begrepet «vanskeligstilte» for å si noe om den gruppen brukere vi var interessert i. Vi var klar over at denne merkelappen kunne få mange til å reagere negativt, allikevel, i mangel av bedre alternativer, landet vi altså på en slik definisjon fordi begrepet blir brukt i Lov om sosiale tjenester i NAV, og vi antok at de ansatte på kontorene ville forstå hvilken brukergruppe vi snakket om.

Spørsmålene ble utviklet med tanke på å gi et innblikk i hvordan kontorene opplever sin kompetanse og oversikt om vanskeligstilte brukere, og hvorvidt kontoret/ledelsen prioriterer, er opptatt av, og legger til rette for arbeid med vanskeligstilte. Vi spurte de ansatte hvor uenige eller enige de var i følgende påstander (med svaralternativene: 1= helt uenig, 2= delvis uenig, 3= verken uenig eller enig, 4= delvis enig, og 5= helt enig):

- Vi har god kompetanse på å bistå vanskeligstilte
- Vi prioriterer arbeid med vanskeligstilte høyt
- Vi har god oversikt over bistandsbehovene til vanskeligstilte
- Vi driver fagutvikling for å bedre tjenestene for vanskeligstilte brukere
- Alle som har behov for der, får utarbeidet individuell plan
- Ledelsen vår legger til rette for faglig utvikling
- Ledelsen vår er opptatt av de kommunalt ansattes arbeidssituasjon
- Ledelsen vår følger godt med på hvordan det arbeides med de sosiale tjenestene

Resultatene viste at ansatte i stor grad var enige i at de har god kompetanse på å bistå vanskeligstilte brukere ved kontoret (78 %). Videre oppga nærmere 70 % at de var helt eller delvis enige i at arbeidet med vanskeligstilte prioriteres høyt og rundt 60 % av utvalget opplever at de har god oversikt over bistandsbehovene til vanskeligstilte. Halvparten av utvalget opplever at det drives fagutvikling for å

bedre tjenestene for vanskeligstilte brukere på kontoret, mens cirka 1/3 av utvalget opplever at de som har behov for det får utarbeidet individuell plan (se Figur 4, Vedlegg 1).

Videre fant vi at i overkant av 1/3 av utvalget opplevde at ledelsen legger til rette for faglig utvikling, at de er opptatte av de kommunalt ansattes arbeidssituasjon og at de følger godt med på hvordan det arbeides med de sosiale tjenestene. De ansatte opplever altså at de har relativt god kompetanse på å bistå vanskeligstilte brukere, men opplever i mindre grad at det drives fagutvikling for å bedre tjenestene for vanskeligstilte brukere og at ledelsen støtter arbeidet med de sosiale tjenestene.

Kompetanse

Hvordan har NAV-kontorene sikret at de har nødvendig sosialfaglig kompetanse? Rekruttering, samt vedlikehold og utvikling av den sosialfaglige kompetansen (f.eks. matriseorganisering/fagmøter), kan sees på som sentrale faktorer for et godt sosialfaglig arbeid på kontorene. Imidlertid avhenger anvendelsen av disse faktorene av synet på og forståelsen av hva som menes med sosialfaglig kompetanse.

I spørreundersøkelsen kan vi skille mellom 3 ulike sosialfaglige kompetanser. For det første tenker vi at de som har sosionomutdanning har sosialfaglig kompetanse, for det andre tenker vi at de som har jobbet på det tidligere sosialkontoret har en slik kompetanse, og for det tredje besitter også de som jobber med vanskeligstilte på NAV-kontoret en praktisk sosialfaglig kompetanse. Dataene viser at i overkant av en tredjedel av utvalget oppgir at de har bakgrunn fra sosionomutdanningen. Videre oppgir 36 % av utvalget at de har erfaring fra tidligere sosialkontoret. Når det gjelder andelen ansatte i NAV som arbeider med vanskeligstilte grupper har vi tatt utgangspunkt i hvorvidt respondentene har krysset av om de jobber med ett eller flere av følgende grupper: brukere med nedsatt arbeidsevne, ungdom, flyktninger og innvandrere, AAP-mottakere eller mottakere av økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt. Nesten 60 % av utvalget oppgir at de jobber med én eller flere av disse gruppene (se Figur 6, Vedlegg 1).

Det vil naturlig nok være en del overlapp mellom de tre kategoriene for sosialfaglige kompetansene. Analyser viser at 65,6 % av respondentene med sosionombakgrunn også har erfaring fra tidligere sosialkontoret. Videre jobber 66,9 % av respondentene i utvalget med sosionombakgrunn også med vanskeligstilte brukere i dag. Av de respondentene med erfaring fra tidligere sosialkontor oppgir 60,7 % at de også jobber med vanskeligstilte brukere på NAV-kontoret i dag. Vi ser altså at det er betydelig overlapp mellom de tre kategoriene for sosialfaglig kompetanse. Men fordi det ikke er fullstendig overlapp, betyr dette at måten man definerer sosialfaglig kompetanse på vil ha betydning for resultatene i spørreundersøkelsen. Vi har valgt i videre analyser å bruke de ansattes utdanning som mål på sosialfaglig kompetanse fordi dette er den vanligste måten å operasjonalisere kompetanse på. I Tabell 2 (Vedlegg 1) har vi gjennomført en korrelasjonsanalyse hvor vi ser på sammenhengene mellom de ulike kategoriseringene av sosialfaglig kompetanse og opplevelsen av sosialfaglig arbeid i NAV.

Vi finner en tendens til at de som jobber med vanskeligstilte er mer fornøyd med de strukturelle betingelsene for det sosialfaglige arbeidet på kontorene enn sosionomene og respondentene med erfaring fra tidligere sosialkontoret, mens de er mindre fornøyd med kompetansen, prioriteringene og oversikten over bistandsbehovene til vanskeligstilte enn de to andre. Der hvor sosionomene og tidligere ansatte i sosialkontoret opplever at de har god kompetanse og prioriterer arbeidet med vanskeligstilte høyt, kan det se ut som om de som jobber med vanskeligstilte opplever at det sosiale arbeidet er vanskeligere. Dette kan være en effekt av den betydelige kompetanse om denne brukergruppa som

sosionomene og de med erfaring fra tidligere sosialkontor besitter, som de uten denne sosialfaglige kompetansen opplever å ha mindre av.

Rekruttering

Hvordan har NAV-kontorene sikret at de har nødvendig sosialfaglig kompetanse? Her vil vi komme med med noen betraktninger rundt spørsmålet om rekruttering av sosialfaglig kompetanse ved kontorene. Vi har ikke materiale om rekrutteringspolitikken ved alle casekontorene. Det er ikke en egen autorisasjonsordning for sosialfaglig personell, og det er derfor mulig å rekruttere fagfolk med annen utdanningsbakgrunn til arbeid i sosialtjenesten. På alle de to-ledete kontorene i materialet, settes det imidlertid krav om sosionomkompetanse eller tilsvarende kompetanse ved rekruttering til nye stillinger.

Utdanning er et sentralt hensyn i rekrutteringspolitikken. Flere understreker betydningen av personlig egnethet, men i realiteten kommer folk med høyere utdanning, og fortrinnsvis med sosionomutdanning, først. Begrunnelsen for rekruttering av sosionomer (og barnevernspedagoger) er ulik: én understreker *motivasjonen*: «Dette skyldes at de med denne utdannelsen ønsker å jobbe i sosialtjenesten, mens mange av de andre ser det som et springbrett, noe man merker veldig godt i intervjuene» (kommunal leder). Det er også en forestilling om at motivasjonen blant statlige og kommunalt ansatte er ulik særlig i forhold til å gå inn i nye satsinger: «De (statlige) er litt sånn, nei jeg har min portefølje, jeg, mens de kommunale (les med sosialfaglig utdanning) oppleves som veldig engasjerte», sies det fra en kommunal informant, og som legger til at «flere av de statlig ansatte er der fordi de ikke fikk annen jobb».

Det snakkes også om forskjellen mellom ulike «sosialfaglige utdanninger», sosionom og velferdsstudiet, som nå er nedlagt i Oslo:

«Men jeg har hatt folk fra dette velferdsstudiet som nå har opphørt i Oslo (..) det er klart at det er personavhengig, men jeg syntes å merke at de (fra velferdsstudiet) har ikke de samme (...) var mer utdannet for å stå i publikumsmottaket, enn å jobbe sosialfaglig i teamet mitt. Jeg syntes jeg merket at de ikke hadde den samme utdanningen i bunn som oss... og det har de jo ikke heller. Så jeg ser først og fremst etter sosionomer, og så må de være egnet i tillegg» (Kommunal oppfølgingsleder).

En kommunal leder mener man «i det store bildet også diskuterer som det er den sosialfaglige bakgrunnen som er lykken, mens man heller skulle hatt en mer pedagogisk tilnærming til stoffet». Han etterlyser kreativitet og mener at pedagoger kanskje i større grad enn sosionomer er i besittelse av dette.

«Vi (les sosionomer) havner ofte inn i moralske ting. Om du har stort nok hjerte ... er flink til å lytte og skjønne at noen har sosiale problemer hvis foreldrene har sosialproblemer osv. Det skjønner en pedagog. Og hvis han i tillegg har lært seg noen gode triks for å få folk til å tenke i alle baner og huske ting som blir sagt og til å ha helt andre opplegg enn 30 minutters samtaler. Kanskje man heller skal ha 2 min samtaler og gruppemøter? Har du en pedagogisk vinkling blir det mer nøytralt. Og en lurere måte å få folk til å tenke på andre måter».

I denne forbindelsen etterlyser han også reformer i utdanningsvesenet:

«Utdanningene handler om at man skal forstå. Det er klart alle skal ha en viss forståelse, men det har de fleste voksne. Så det kan være at vi har kommet til et tidspunkt hvor dette må moderniseres fra utdanningssiden. I dag er alt veldig basert på at du skal lære ting i utdanning. Jeg tror egentlig at du burde hatt et treårig rollespill, bare kjøre episode på episode. Finne ut hvordan man møter folk, hvordan får man folk til å gjøre ting. Jeg fikk en veldig aha-opplevelse da jeg leste det om de menneskene som stammet, og som ble kastet ut på gaten for å stoppe folk og presentere seg selv og si at de var med på et kurs for stamming. Og så skulle de la folk gå videre. Man må komme seg ut av kurslokalet, og snakke med folk. Det var kjempebra! Man skal ha praktiske metoder, ikke drive å snakke så mye, men må folk til å handle».

Rekrutteringssituasjonen er svært ulik fra kontor til kontor. Et kontor i Oslo har opptil 170 søkere på en kommunal fagstilling, mens andre kontorer sliter med å få rekruttert folk «og etter at de har fått toårs opplæring og skyhøy lønn så forsvinner de til et eller annet sentrumskontor». Ofte skjer også mye av rekrutteringen internt (gjennom kunnskap om anbefalinger), og hvor særlig Oslo beskrives som «ganske gjennomskiktig». Dette dreier seg ikke minst om «rekruttering via praksis fra utdanningene, om bekjentskaper og kontakter via jobben, eller ved at noen av de som jobber her sier «jeg har en venninne som jeg har gått på sosialhøgskolen med». Samtidig understrekes det at rekruttering og utdanning ikke er løsningen på alle problemer. Betydningen av seniorer innen faget understrekes. En kommunal leder mener «at hadde det ikke vært for de (sosionomene) rundt 50, så hadde vi ikke klart en dag».

3 Styring av NAV-kontorene

I det følgende vil vi kort omtale partnerskapet, partnerskapsmøtene og diskusjonene knyttet til styringsformer. Framstillingen tar ikke sikte på å være fullstendig, men illustrerer hvilken betydning eierskapet og de ulike eiere har for hva som foregår på kontoret. Ikke minst er diskusjonen om statlige og kommunale styringskulturer interessant, og hvor antakelsen om at byråkrati er noe man bare finner på statlig side må nyanseres. En sentral del av diskusjonen om lederskap på kontorene handler om hvordan man skal håndtere disse ulike styringskulturene samtidig. Denne diskusjonen er naturlig nok mer artikulert og spisset på to-lederkontorer, og brukes gjerne som et argument for at en-ledete kontor er en umulighet, noe vi forøvrig skal komme tilbake til under avsnittet om oppgaveportefølje.

Lovpålagt partnerskap

NAV-kontoret er et lovpålagt partnerskap hvor stat og kommune sammen har eierskap til NAV-kontorene. Dette samarbeidet skal være likeverdig, og utspiller seg ikke minst på partnerskaps/eller samarbeidsutvalgsmøtene som arrangeres jevnlig i alle byer.

En del av partnerskapet er kommunenes frihet til å bestemme hvilke tjenester som skal legges til NAV-kontoret, i tillegg til den såkalte minimumsløsningen. Til å begynne med inneholdt løsningen økonomisk sosialhjelp, inklusive rådgivning og arbeid med individuelle planer. Etter hvert har minimumsløsningen blitt utvidet til å inneholde kvalifiseringsprogrammet fra 2007 og midlertidig bolig fra 2010. Det betyr at det er stor variasjon mellom kommunene i forhold til hvor mange oppgaveområder de har valgt å legge inn i tillegg til minimumsløsningen.

En annen del av partnerskapet er at partnerskapet selv velger ledermodell. Alle NAV-kontor har todelt eierskap (partnerskapet), mens ledelsesmodellen varierer. I vårt materiale har Bergen og Oslo to-ledermodeller, mens de andre kontorene har en-ledermodeller.

Partnerskapet, oppgaveporteføljen og ledermodell utgjør følgelig forhold som den/de lokale lederne av kontoret ikke har direkte innflytelse på. Fra kontorenes ståsted utgjør dette rammevilkår for kontoret.

I spørreundersøkelse presenterte vi lederne for fire påstander om hvordan partnerskapet fungerer på kontoret. Vi fikk svar fra 52 ledere på følgende påstander:

- Partnerskapet fungerer som en likeverdig samarbeidsform mellom stat og kommune
- Partnerskapet gjør NAV-kontoret bedre i stand til å løse de oppgavene det skal løse
- Partnerskapet gir opphav til uenigheter på vårt kontor
- Det administrative merarbeidet knyttet til partnerskapet går utover kontorets måloppnåelse

Lederne svarte på en 5-delt skala, fra 1=helt uenig til 5=helt enig. Litt over halvparten (28 ledere) av lederne svarer at de er helt eller delvis enige i at partnerskapet fungerer som en likeverdig arbeidsform mellom stat og kommune. 19 ledere svarer på den andre siden at de er helt eller delvis enige i at partnerskapet fungerer på denne måten. Videre oppgir 33 ledere at partnerskapet gjør NAV-kontoret

bedre i stand til å løse de oppgavene det skal løse, mens 12 ledere er helt eller delvis uenige. På påstanden partnerskapet gir opphav til uenigheter på vårt kontor, er det bare 14 ledere som sier seg helt eller delvis enige i dette, mens 22 ledere mener at partnerskapet ikke gir opphav til uenigheter. Cirka halvparten av lederne er også uenige i at partnerskapet skaper merarbeid som går ut over kontorets måloppnåelse, mens 18 ledere mener at det administrative merarbeidet går ut over måloppnåelsen ved kontoret.

Lederne i undersøkelsen er altså noe splittet i hvordan de opplever at partnerskapet fungerer på kontoret. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom ledere fra en-ledete og to-ledete kontor, eller mellom ledere som er ansatte i stat eller kommune. Sammenfattet kan det se ut til at det er stor støtte for partnerskapet på kontorene, men at partnerskapet ikke har falt helt på plass ved kontorene. Det kan virke som om kontorer med en leder i størst grad har integrert partnerskapet, mens kontorer med to-delt ledelse har skjedd liten grad av omfordeling av kommunale og statlige oppgaver mellom mottak og oppfølgingsavdelinger og innad i team.

Partnerskapsmøtene

Eierne av kontoret koordinerer sitt eierskap gjennom partnerskapsmøtene. Den kommunale partneren har organisert sin relasjon til staten på ulike måter. I Oslo er det bydelsdirektørene som møter fylkesdirektøren med rådgivere. I Trondheim møter kommunaldirektør med rådgivere, i tillegg lederne fra alle fire kontorer. Det samme er tilfelle i Bergen. I Stavanger møter kommunaldirektør/levetårssjef pluss rådgivere og fylkesdirektøren. På de andre kontorene vil rådmann og kontorleder møte fylket. Dette betyr at staten gjennom fylkesdirektør møter samtlige kommuner, mens kommunene i større grad møter staten enkeltvis, noe som er med på å skape en betydelig maktasymmetri mellom stat og kommune.

Partnerskapsmøtene beskrives flere steder som å være i hovedsak av informativ art, og drevet ovenfra. Partnerskapsmøtene skjer sjelden (fra 1 -4 ganger i året), partene er for langt unna lokalkontorenes virkelighet, og opptrer for byråkratisk. Det synes viktig å beskytte egne agendaer. Fra en statsleder kan dette for eksempel uttrykkes slik: «Vi har jo egentlige samme mål, men så er man (les kommunen) så redd for å miste det sosialfaglige». Resultatet blir «at hun kobler litt ut. Vi kjører vår mål her. Det er det aller viktigste».

I Bergen hevdes det at det er «sjefene som blir enige». I Trondheim er det nå gjort en endring i dette ved at det er NAV-lederne som foreslår møteagendaer, innleder og har tatt styringen i partnerskapet. Denne strukturen har gjort at diskusjonene har blitt mer levende enn tidligere. I tillegg beskrives kommunaldirektør og fylkesdirektør som «lojale» mot sine NAV-ledere, noe som gjør at lederne har fått «ganske stor makt» over partnerskapet. Ifølge leder så har denne strukturen også tydeliggjort hvordan det er de kommunale teamene som fører til diskusjoner og ting som kan «ordnes» på partnerskapsmøtene.

I Trondheim har det vært viktige diskusjoner «om det store området med økonomisk sosialhjelp», og om «skjæringspunktene og på diskusjoner om hvor ansvaret ligger. Er dette et kommunalt ansvar eller ikke?». Dette har gjort partnerskapsmøtene til fora for «ting som kan ordnes». Vitaliseringen av partnerskapet har vært knyttet til at mange flere kommunale temaer har vært diskutert. «Det er her det er flest møtepunkter, noe som kanskje ikke er så rart», legges det til, «fordi flere ting er mer ferdiglaget fra statens side. Derfor er det ikke like mye å diskutere».

En utfordring ved partnerskapet er den manglende kommunale politiske interessen for NAV. På den ene siden kan dette innebære at viktige diskusjoner om ansvar og grensesnitt mellom stat og kommune, og innad i kommunene ikke blir tatt. På den andre siden kan dette føre til en statliggjøring av NAV: «Hvis en slik mangel på interesse kombineres med en ledermodell, og alle lederne er statlige, så blir det lett å tenke at NAV er stat».

En annen utfordring ved partnerskapet er mangelen på «likeverdighet mellom stat og kommune». Det mangler en sterk kommunal samarbeidspartner á la fylkesdirektøren, hevdes det, samtidig som den ulike oppgaveporteføljen som kommunene har lagt inn i NAV svekker interessefellesskapet og evnen til å reise felles spørsmål.

En tredje utfordring ved partnerskapet hevdes å være at det bare er på «NAV-kontor det er partnerskap». Både rådmann og fylket beskrives som «å være veldig forsiktig med å blande seg inn i hverandres avgjørelser», og det gjør at partnerskapet, i den grad det realiseres, skjer på kontornivå. Ifølge lederen i Trondheim burde det vært jobbet «enda mer på dette med kultur, sammensmelting og kreativt utvikling».

En siste utfordring som nevnes er en oppfatning hos en del av de kommunale lederne «om at flertallet i AVdir ønsker at NAV-kontorene skal være en-ledete (og statlige), og at de bruker enhver anledning til å understreke dette». At Arbeids- og velferdsdirektoratet bare sender ut informasjon i statlig linje, enda det er to linjer, og at kommunen (byrådsavdelingen i Oslo) ikke har adgang til intranettet, nevnes som eksempler på dette. På motsatt side fortelles det om at den statlig ansatte. Publikummottakslederen får ikke administrativ tilgang til de kommunale systemene (GATT) som er nødvendig for å drive lønns- og personaloppfølging, og at kommunen innfører et nytt saksbehandlingssystem, Fasit, noe som beskrives som «galimatias» og som «fortvilende», men, legges det til, er «ikke mer fortvilende enn å snakke med direktoratet som sier at hvis du bare får én leder, så er problemet (med flere datasystemer) løst».

Modellen med todelt eierskap innebærer at lederen/lederne vil være underlagt to styringslinjer, henholdsvis forankret sentralt i kommunen og hos fylkesdirektøren, Arbeids- og velferdsetatens regionale representant. Der det er en-ledet modell vil leder ha separate møter med begge styringslinjer, mens der det er to-ledet modell vil hver leder møte sin styringslinje. I Oslo, som har en politisk bydelsorganisering i motsetning til Trondheim og Bergen som har en administrativ bydelsinndeling, vil den kommunale lederen i tillegg ha egne møter med bydelsdirektøren. I Oslo innebærer dette at den kommunale lederen vil ha tette bånd til bydelsdirektøren, som vil utgjøre hans nærmeste overordnede.

Kjennetegn ved statlig og kommunal styring

Det er mange diskusjoner særlig på de to-ledete kontorene, om kjennetegn ved den statlige og kommunale styringen. En grunnleggende diskusjon synes å handle om hvem som har størst frihet til å bestemme selv, lederne i stat eller kommune. Det er viktig å huske på at de følgende uttalelsene er preget av den konteksten informantene står i. Selv om staten er en, og kommunene mange, er det grunn til å understreke at det også er betydelige ulikheter mellom fylkesdirektørene når det gjelder styringsregimer, lederoppfølging og ressursbruk.

Fra kommunesiden snakkes det om grunnleggende ulike styringskulturer i stat og kommune.

En avdelingsleder på et en-lederkontor med sosialfaglig bakgrunn trekker fram forskjellene i kommunikasjonsstrategi mellom stat og kommune, og hva veilederne oppfatter at lederen har fokus på. Det handler for det første om at de statlige «mål overordnede peser de ansatte på, automatisk blir bedre prioritert enn grupper på sosialområdet hvor de vet at de ikke blir sett i kortene». Det handler også om at de statlige styringssignalene på dette kontoret kommer direkte til alle NAV-ansatte gjennom fylkets ukesbrev, mens det ikke finnes noen tilsvarende kommunikasjon knyttet til kommunale mål. Videre handler det om at kommunikasjonen er enveis: «Det er stor avstand til de statlige myndighetene, og vanskelig å gi input underveis (..) og resultatet kan være at du ender opp med løsninger som ingen egentlig har ønsket seg». Endelig handler det om at mens «rådmannen går inn i diskusjoner og dialoger om hva man kan oppnå, så er den statlige eieren mer vant til å gi ordre (..) hadde jeg vært rådmann hadde jeg vært opptatt av hvordan jeg kunne få mine prioriteringer til å bli like viktige for NAV-lederen som de statlige».

Styringskulturen på statlig side av NAV beskrives som å være som i militæret eller posten: «Får man en beskjed så gjør man det». På kommunal side «sitter man på seminarer med andre ledere og utvikler mål». Et eksempel på statlig styringskultur var ifølge en leder den innsatsen som var gjort av statlig ansatte «for å fjerne stifter av dokumenter som skulle til arkivet før sommeren 2015. Dette måtte de gjøre uten nærmere forklaringer, noe som aldri ville kunne ha skjedd i kommunen».

Den statlige styringskulturen beskrives også som å være sneversynt, og målstyringen beskrives som forfeilet. I staten er det «alarm på kontoret» hvis vi ikke har ringt det antallet arbeidsgivere de skal, hevdes det. Det er selvfølgelig viktig å ringe arbeidsgiver, men vi har for eksempel:

«en far som nektet å flytte ut av boligen sin, som banka opp kone og unger og nekter å flytte ut mens hun ville skilles. Da klarte vi med boligkontoret, tiltakssenteret og NAV og ved hjelp av politiet, å hjelpe henne. Vi kom første dag med hjelp og klarte gjennom et glimrende samarbeid (..) å hjelpe henne, og det er jo mer tilfredsstillende ...».

Et eksempel på forfeilet målstyring finner vi på KVP-området, hvor ett av kontorene vi møtte har hatt færre deltakere enn ønsket. «Det viktige er ikke hvor mange vi får ut i jobb», hevdes det, «men hvor mange vi har i KVP».

Også statlig leder(e) på kontorene har vært kritisk til målstyringen pga. av «indikatorer som ikke fungerer og på grunn av det store antallet indikatorer». En leder mener imidlertid det er skjedd et «paradigmeskifte» på statlig side når det gjelder målstyringen. Det er færre måleindikatorer, og nå diskuteres de grepene vi har gjort, de mekanismene som er inne «for å oppnå målene». Videre hevdes det fra en statlig leder, selv om kommunale lederen hadde en oppfatning av det motsatte, at det er «godt rom ... for fornuftige innvendinger mot styringen på de månedlige operative møtene med fylket». En statlig leder referer til Vångeng-utvalget som skriver at de kommunale styringslinjene gir større handlingsrom enn de statlige. Det stemmer ikke, mener denne lederen: «Vi har mer handlingsrom». Mens statlig leder har stor frihet til å omorganisere kontoret som hun ønsker det, må kommunal leder søke, og få det behandlet, i kommunen. Stat kan også omdisponere fra drift til lønn, og ansette vikarer. Kommunal side er ifølge denne lederen, også under et betydelig større press fra sin ledelse.

Samtidig er heller ikke den kommunale styringen ubetydelig, og det ser ut som det er store variasjoner i den kommunale styringen av kontorene mellom kommunene.

Alle kommunene synes å drive med sterk budsjettstyring, og er opptatt av økning av sosialhjelpsutgiftene. Det hevdes imidlertid at rapporteringsmåtene er positive og at lederne har stor selvbestemmelse, selv ved overskridelser. Særlig gjelder dette hvis kommunene kan dokumentere innsparinger, for eksempel gjennom arbeidet med «boligframskaffere», og som flere kommuner mener har part inn store penger for kommunene, i stedet for utgifter til hospits og midlertidige boliger.

Publimumsmottaksleder på et to-ledet kontor mener at «kommunene» på mange måter «er striktere enn staten»: «Mens staten har større rådighet over pengene og det organisatoriske, og mindre styring på det faglige, så er det motsatt for det kommunale. De må søke overordnede om penger og organisasjonsendringer og det blir som oftest nei, men kan styre litt mer av arbeidsprosessene».

Det er variasjon mellom kommunene knyttet til hvorvidt man kan bruke eventuelle innsparte midler til en videreutvikling av tjenestene.

En teamleder for kommunal oppfølging mener at budsjettstyringen (søknadstid og utbetalinger til økonomisk sosialhjelp fra bydelene) representerer en dårlig styringsform, ikke minst de siste årene hvor antall brukere av kontoret har økt. Hun mener dette er dårlige mål, fordi «det er så mange ting som spiller inn når antall brukere går opp eller ned. Det er vanskelig å finne ut om det er fordi vi har gjort en god jobb, og fått folk ut i jobb, eller om det er arbeidsledigheten som øker eller andre faktorer som spiller inn». Hun etterlyser målinger som «i større grad så på om den sosialfaglige jobbingen var god nok, og det sier ikke bruken av penger så mye om ... ikke mer detaljstyring, men mer fokus på hvordan det jobbes».

For denne avdelingslederen representerer Helsetilsynet som «vil at de skal gjøre en god jobb» - en viktig styringsform. Kontoret har hatt tilsyn blant annet på arbeidet med barnefamilier og barnefattigdom, på KVP og på § 17 og gjort egenvurderinger «et tilsyn av oss selv» som skal diskuteres med fylkesmannen. Dette «oppleves som veldig mye kontroll, men samtidig som veldig bevisstgjørende. Enkelte ganger får man aha-opplevelser og som veier opp for all den tiden vi bruker».

I enkelte kommuner beskrives den kommunale styringen som å bli mer omfattende og byråkratisk: I Bergen beskrives styringen som tradisjonelt sett å ha vært liten, men at utviklingen over tid gjør at kommunene styres mer som staten, med eget styringskort og medfølgende rapporteringskrav; «føringer og målinger har økt på en måte «som vi ikke har vært vant til i kommunen». Dette knyttet til dels til endret politisk flertall. Et eksempel på det som karakteriseres som en ny form for «detaljstyring» fra kommunene side er at etaten hadde plukket ut de 20 dyreste brukerne og gitt kontoret beskjed om å dokumentere hva de gjør og hva som er strategien bak arbeidet.

I Oslo mener en veileder på kommunal oppfølging at kommunalt byråkrati «fører til mindre tid til de svakeste». Det handler om krav fra bydelen om tilstedeværelse på telefon, satsingen på mottak og om tertialrapportering i forbindelse med kommunale tiltak: «Kravet om at man alltid skal ta telefonen gjør oss mindre tilgjengelige» hevder hun, «problemet er da at man kan få fryktelig mange søknader. Man må nemlig velge å gå igjennom alle søknadene slik at folk får pengene sine. Eller man kan velge å besvare telefoner fra folk som lurer på når de får livsoppholdet sitt». Satsingen på mottak, dvs. at oppfølgingsavdelingen har såkalte avklaringsvakter i mottak for langtids sosialhjelpsmottakere, fører til mindre til oppfølgingsarbeid, og tertialrapporteringen som handler om å rapportere manuelt på hvem som går på kommunale tiltak, når de begynte, hvor de går til etc., krever så mye arbeid at det føles som en «hån», ifølge denne veilederen.

I Trondheim beskrives styringen som mer tillitsbasert (ifølge leder styrket av generell velstandsøkning, lav arbeidsledighet, og overføring av personer til statlig inntektssikring). Her har frigjorte midler - reduserte sosialhjelpsutgifter - vært brukt til å ansette folk ved kontoret, noe som gjør at kontoret «hele tiden har hatt en 6-7-8-9 årsverk for mye på kommunal side», og har omdisponert midler sosialhjelp til lønn. Dette har gitt en kommunal gevinst, men også en gevinst for kontoret, man kommer inn i en positiv spiral».

Ifølge kommunal leder på Østensjø er «måleparametrene færre i kommunen», men samtidig følges den kommunale lederen mye tettere opp av sin nærmeste leder (byrådsdirektør). Dette gjør at kommunal leder på mange måter blir målt på mer enn i staten, ikke minst på samarbeid: «Vi har ledermøter hvor jeg sitter sammen med barnevern, psykiatri, fritidsklubber og alt det andre. Og det jeg sier der blir jo mer målt, enn noe blir i (staten)».

Denne tette innvevingen i annen kommunal virksomhet synes å være viktig for å forstå hvordan den kommunale styringen foregår, og hvilke hensyn en kommunal leder kan ta. På spørsmål om innsparte midler kan brukes av kontoret til å realisere gode ideer, svarer leder benektende, og sier:

«Et fortrinn ved en egen kommunal leder, er nærheten til andre kommunale samarbeidsinstanser. Du skjønner, her tenker (les vi) bydel, vi tenker at her trenger vi barnevern og ungdomskontakter (..) For eksempel har vi 6 utekontakter som jobber med ungdom fra de er 15 år. Det gjør at vi i dag bare har 40 ungdom på sosialhjelp, og er et at de beste kontorene. En fare ved ledere som kommer fra statlig side kan være at de «ikke er vant til å tenke sånn i det hele tatt».

Målstyring i spørreundersøkelsen

Målstyring handler om styringen eller målsettingene fra kommunen eller stat på kontoret. Vi utviklet 12 påstander som omhandler målstyring på kontorene, noen positivt ladet og andre negativt ladet:

- Målstyringen fanger ikke opp arbeidet med brukerne med de største hjelpebehovene
- Målstyringen fokuserer på det som gir «telling», mer enn på brukernes behov
- Målstyringen inspirerer til sunn konkurranse
- Det er godt samsvar mellom oppgavene vi pålegges gjennom tildelingsbrevet og de ressursene vi har på kontoret
- Målstyringen hjelper til å forstå hvorfor vi gjør en god jobb
- Målstyringen forteller når vi gjør en god jobb
- Målstyringen gir god hjelp når kontoret skal prioritere knappe ressurser
- Statlig standardisering går på bekostning av utviklingen av et godt skjønn
- Den statlige styringen involverer i for liten grad de ansatte
- Staten er mer opptatt av å måle, enn å støtte

- Den statlige styringen er for lite tilpasset kontorets lokale situasjon
- Den statlige styringen dominerer på bekostning av den kommunale

De ansatte skulle krysse av for hvor uenige eller enige de var i påstandene med svaralternativene 1= helt uenig, 2= delvis uenig, 3= verken uenig eller enig, 4= delvis enig, og 5= helt enig. Vi finner at over 70 % av ansatte ved kontorene mener at målstyringen fokuserer på det som gir «telling» over brukernes behov, og at målstyringen ikke fanger opp arbeidet med brukere med de største behovene. Videre finner vi at godt under halvparten er positive til målstyringen ved å mene at målstyringen inspirerer til sunn konkurranse (21,5 %), det er godt samsvar mellom oppgavene vi pålegges gjennom tildelingsbrevet og de ressursene vi har på kontoret (16,8 %), målstyringen hjelper til å forstå hvorfor vi gjør en god jobb (28,3 %), målstyringen forteller når vi gjør en god jobb (31,7 %), og målstyringen gir god hjelp når kontoret skal prioritere knappe ressurser (40,8 %).

Da vi tenkte at opplevelsen av målstyringen vil være relatert til mange strukturelle faktorer som ledermodell, hvorvidt man er statlig eller kommunalt ansatt og hvorvidt man er sosionom eller ikke har vi også gjennomført analyser hvor vi deler utvalget etter disse strukturerende faktorene. Analysene viser at ansatte ved kontor med én leder, i høyere grad enn ansatte ved kontor med to-ledermodell, oppgir at målstyringen fokuserer på det som gir «telling» mer enn brukernes behov. Vi fant ellers ingen signifikante forskjeller etter ledermodell. Vi fant heller ingen signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte når det gjelder disse påstandene. Sosionomer mener i større grad enn andre grupper at målstyringen ikke fanger opp arbeidet med brukerne med de største hjelpebehovene, mens ansatte uten sosionomutdannelse er mer positive til målstyringen. Rundt halvparten av utvalget opplever at den statlige styringen dominerer på bekostning av den kommunale. Videre finner vi at de ansatte i liten grad opplever at den statlige styringen involverer dem og at den er lite tilpasset kontorenes lokale situasjon. Ved å gjennomføre en t-test finner vi at ansatte på én-lederkontor opplever i høyere grad at den statlige styringen dominerer og at staten er mer opptatt av å måle enn støtte. Videre fant vi at kommunalt ansatte i større grad enn statlig ansatte opplever den statlige styringen som dominerende over den kommunale og at staten er mer opptatt av å måle enn å støtte. De sammen funnene gjelder når vi undersøker sosionomene sammenlignet med andre. Se Figur 22, 23, 24 og Tabell 5 i Vedlegg 1 for detaljer.

Møteplasser

Det finnes en rekke andre møter og møteplasser innenfor og mellom stat og kommune, i tillegg til partnerskaps- eller samarbeidsutvalgsmøtene i NAV, og til de styringsmøter fylkesdirektørene og de kommunale eierne har med sine enhetsledere.

I Oslo fremstår denne møtestrukturen som ganske omfattende. På Østensjø møter kommunal leder bydelsdirektøren 2 ganger i måneden, og kommunaldirektøren 5-6 ganger i året. Dette beskrives som viktige møter, og hvor det også rapporteres.

Statlige og kommunale ledere fra alle kontorene i Oslo har også årvisse møter (på sjetten år). I tillegg finnes det også mellomledermøter på stat, og et forum for kommunale mellomledere i NAV som opplever som svært nyttig av teamlederne. I tillegg deltar de kommunale lederne i lederutviklingsamlinger i bydeler, kommuner og fylker, mens statlig ledere deltar i statlig lederutvikling.

Få av disse møtene omhandler eksplisitt utfordringer knyttet til stat- og kommuneforholdene, men tar opp «spesifikke» statlige og kommunale utfordringer. Det refereres imidlertid fra samarbeidsutvalgsmøtene med NAV på ledermøtene med kommunaldirektøren.

Østensjø er også en del av Visitas-nettverk og hvor man kan komme tett inn på andre kontorer som inngår i nettverket, og kan se hvordan andre kontorer løser tilsvarende utfordringer som dem. Dette beskrives som svært nyttig – «vi er konsulentbyrå for hverandre» som en statlig leder sier, når det fungerer.

4 Ledermodell og lederbakgrunn

Ledermodell handler om hvorvidt kontorer har en en-ledermodell eller to-ledermodell. Alle kontorene i Oslo og Bergen har to-ledermodell (med unntak av NAV Alna i Oslo som prøver ut en-ledermodell). Resten av landets kommuner har i hovedsak en-ledermodellen, selv om det også finnes eksempler på to-ledermodeller i andre kommuner. Ledermodell handler derfor om hvordan den statlige og kommunale styringslinjen forvaltes, men også om den interne organiseringen av kontoret.

Kapitlet handler også om kompetansen - og til en viss grad lederstilen, til NAV-lederen eller de to enhetslederne.

Problemstillingen vi tar for oss her er «hvilken betydning har ledelsesmodell for utøvelsen og utvikling av sosialfaglig arbeid ved NAV-kontorene». Problemstillingen fokuserer på (a) forholdet mellom **en-leder og to-leder-modellen** ved kontorene og (b) på **leders bakgrunn** og kompetanse på det sosialfaglige oppgaveområdet.

Tabell 1 inneholder en oversikt over kontorene.

Tabell 1: Oversikt over kontorene vedrørende ledermodell og lederbakgrunn

Kontor	Ledermodell	Lederbakgrunn
Fana	To-leder	Kommunal leder har sosialfaglig bakgrunn, og som sosialleder i kommunen. Statlig leder har bakgrunn fra Aetat.
Hundvåg og Storhaug	En-leder ²	Kontorleder er statlig ansatt, og har bakgrunn fra Aetat.
Kristiansand	En-leder	Kontorleder har kommunal bakgrunn, mer er ikke sosionom.
Lerkendal	En-leder	Har nylig fått en ny konstituert leder som er statlig ansatt og har bakgrunn fra staten. Kontoret er nylig slått sammen med NAV Heimdal. Tidligere leder er statlig ansatt, med bakgrunn som sosionom ³ .
Sagene	To-leder	Den kommunale lederen har lang ledererfaring fra kommunen og har vært i stillingen siden kontoret ble opprettet. Den statlige lederen har også bakgrunn fra kommunen.
Ytrebygda	To-leder	Kommunal leder som er sosionom, statlig leder med bakgrunn fra trygdeetaten.
Østensjø	To-leder	Kommunal leder er sosionom, statlig leder er velferdsviter.

² Kontoret hadde tidligere todelt ledelse.

³ Vi har ikke intervjuet nåværende leder.

Antakelser

For det første vil vi anta at på kontorer med to-ledermodell, er konsekvensene av NAV-reformen for sosialfaglig arbeid mindre, enn på en-ledete kontorer. Dette skyldes primært at de to-ledete kontorene i stor grad har hatt mulighet for å opprettholde tradisjonelle rolle- og ansvarsdelinger mellom statlige og kommunale oppgaver på kontorene.

For det andre antar vi at det sosialfaglige arbeidet styrkes ved at lederen (og ledelsesgruppen mer generelt) på kontorene har sosialfaglig kompetanse. Dette betyr at det sosialfaglige arbeidet vil påvirkes positivt av at lederen har en sosialfaglig bakgrunn, for eksempel ved en prioritering av å vedlikeholde og/eller utvikle den sosialfaglige kompetansen ved kontoret. Med motsatt fortegn vil vi anta at det sosialfaglige arbeidet vil påvirkes negativt der leder ikke har en sosialfaglig bakgrunn.

På en-lederkontorer vil vi derfor anta det er kritisk at leder har slik sosialfaglig kompetanse. På to-lederkontorer vil vi anta at det er viktig at samarbeidet og relasjonene mellom den statlige og kommunale enhetslederen avhenger av at også statlig leder har sosialfaglig kompetanse og/eller har respekt for den sosialfaglige kompetansen.

Funn fra surveyen

Surveyen viser at ansatte på kontorer med to-ledermodell gjennomgående er mer fornøyd med det sosialfaglige arbeidet enn ansatte ved én-leder kontor (se figur 13). Videre viser resultatene at ansatte ved to-lederkontor i større grad enn ansatte ved én-lederkontor gjennomgående er mer fornøyd med hvordan ledelsen følger med på arbeidet med sosiale tjenester, hvordan ledelsen er opptatt av de kommunalt ansattes arbeidssituasjon og hvordan ledelsen legger til rette for faglig utvikling av ansatte ved kontorer med en-ledermodell (se figur 14).

På en-ledete kontorer oppgir de ansatte i større grad av integrasjon mellom de statlig og kommunalt ansetter sammenlignet med ansatte på to-ledete kontorer. Ansatte ved en-ledete kontorer opplever også i større grad enn ansatte ved to-ledete kontoer at de statlige og kommunale målene drar i samme retning (Vedlegg 1 tabell 4).

Videre er ansatte på kontorer hvor leder er sosionom gjennomgående mer positive til sosialt arbeid ved kontoret, enn ansatte ved kontor som har leder uten sosionomutdannelse (figur 15). Når det gjelder oppfølging av det sosialfaglige arbeidet fra leder, finner vi samme tendens – ansatte som har en leder med sosionomutdannelse opplever i større grad enn andre at ledelsen er opptatt av de ansattes arbeidssituasjon og at ledelsen følger med på hvordan det arbeides med de sosiale tjenestene.

Et interessant funn fra surveyen er at ledermodell (en-leder/to-ledermodell) samt leders bakgrunn (utdannet sosionom eller ikke) har stor betydning på variasjonen i oppfattelser av det sosialfaglig arbeidet blant respondentene, sammenlignet med oppgaveporteføljen på NAV-kontoret, og kontorstørrelsen (jf vedlegg 2).

Synspunkter på to-ledermodell

På to-ledete kontorer er det fra kommunal side gjennomgående en sterk argumentasjon for nødvendigheten av, og fordelene ved, å opprette en todelt løsning.

Det grunnleggende er at kontoret «sikrer at det sosialfaglige arbeidet ikke forsvinner». Ifølge en kommunal leder er «kommunen er veldig lillebror, og blir sugd inn i målekortet til de statlige. Dette unngås når kontoret har to ledere». En annen formulering fra en kommunal leder er at med en to-leder modell så vil du i større grad ha «(..) en leder som ser den sosialfaglige biten, og at den blir ivaretatt. Jeg tror ikke det hadde vært bra om det bare var en statlig leder, da tror jeg at sosialt arbeid hadde forvitret litt».

En annen argumentasjon kommer fra tre kommunalt ansatte (to sosionomer og en vernepleier) på et to-lederkontor. For dem framstår det som «umulig å forestille seg at en person skulle gjort de to jobbene». Dette handler om at det ville være vanskelig for lederne å sette seg inn i hverandres oppgaveområder, «å ta ansvar for de statlige kravene ... fordi de får så mye ovenfra», og det er vanskelig å tro «at en statlig leder med den statlige bakgrunnen (føringer og målinger) ville kunne ha klart å ivareta det sosialfaglige arbeidet, selv om de kunne lov om sosiale tjenester».

Et tredje argument var at en-ledelse ville være urealistisk på grunn av økt arbeidspress på leder knyttet til to styringslinjer, og følgelig redusert kvalitet på tjenestene. I denne forbindelse vises det til mengden av saker og omfanget på internkontroll, rapporteringer, lover og regler. «Det fattes 9000 vedtak i året ved kontoret, og det det handler om å følge med på og iverksette alt som kommer fra fylkesmannen».

«Det hjelper ingenting med én leder, men staten er nok veldig opptatt av å få én leder... og hvis du spør de ansatte så tror jeg ikke det er så veldig mange som er opptatt av det, jeg kan hvert fall ikke forstå hvordan man får tid til det og føler at man gjør en god jobb (kommunal leder)».

En nært beslektet argumentasjon kommer fra en kommunal leder og er knyttet til utviklingen innenfor sosialområdet. «Det gjelder mengden saker. De som sier de klarer dette (les i tillegg til de statlige oppgavene) tror jeg lyver» sier kommunal leder.

Et annet beslektet argument fra samme leder er knyttet til NAVs nære samarbeid med bydelen/kommunen særlig knyttet til «det store fokuset på forebyggende arbeid, samarbeidet med rus, psykiatri, utekontakter og barnevern som finnes i bydelen/kommunen». Da måtte man i så fall ha skåret ned på kommunesiden, noe bydelsdirektøren ifølge leder hadde vært imot, og leder måtte jobbe veldig mye, slik det ifølge lederen er på et annet kontor hvor de prøver ut en-ledermodell. I tillegg viser brukerundersøkelsen derfra at dette heller ikke er veien å gå. Kommunal leder tror dette er refleksjoner som statlig leder, og de ansatte også vil være enige i.

Den største gevinsten ved to-ledermodeller beskrives som å være «tid, at man har tid til å kunne lede når det er så store kontorer». Videre så er det «det med å tenke sammen og ha to hoder for å kunne sortere alle innspillene vi får». Samtidig beskrives ledelse i par som å være krevende, legger til «det er en godværsmodell», og det fortelles om steder hvor det har gått galt. En utfordring i denne forbindelse er lederen i de ulike linjer ikke blir hørt ved ansettelse av ny leder, enda så avhengig de er av hverandre.

Leder i publikumsmottaket som er ansatt i staten, men som et resultat av et spleiselag mellom stat og

kommune, synes det er positivt: «Jeg syntes det er veldig positivt, fordi jeg er 50/50 ansatt, sånn at hvis jeg ønsker en ting så går jeg til den ene og noe annet, så går jeg til den andre. Det er veldig greit. De sitter jo på samme kontor som også er veldig positivt, det hadde vært mye tyngre for meg om de hadde sittet i hver sin etasje. Men nå snakker jeg bare med den ene og så «tar de videre hvis de ønsker det». Da slipper jeg å gå og lete. Og skal jeg starte et tiltak eller noe nytt i publikumsmottaket så trenger jeg bare å spørre den ene for å få godkjenning, jeg trenger ikke godkjenning fra den andre».

Det er slik sett en relativ entydig støtte om fortrefeligheten av denne modellen, både blant ledere, avdelingsleder og ansatte på de to-ledete kontorene vi besøkte, selv om en av de kommunale lederne ved et to-ledet kontor nevnte at hun kunne tenke seg en en-leder modell for å sikre økt grad av integrasjon mellom den kommunale og statlige delen av kontoret. Det ble videre sagt at for eksempel Oslo kommune er for forsøk med en-ledelse, men at lederne da bør komme fra kommunen.

Samtidig ble det av flere understreket at en to-ledermodell også er en sårbar modell. Skal den fungere trengs det et godt samarbeid mellom lederne, samtidig som det jo ikke er slik at lederne i den ene linja er med på ansettelse av lederne i den andre linja.

På enkelte av kontorene har det vært en historikk med betydelige uenigheter mellom lederne, noe som ble beskrevet som «stillingskrig» og stadige omkamper vedrørende prioriterings-/ satsingsområder og budsjettbruk på kontoret. Gjennomgående synes våre data å peke i retning av pragmatisk og konstruktiv relasjon mellom lederne, i stor grad basert på aksept for tradisjonell arbeidsdeling og spesialisering, og for en aksept for de rammene som de ulike lederne var underlagt. Ved Østensjø, som er et av de to-ledete kontorene vi besøkte var imidlertid relasjonen mellom lederne tett, ved at de delte felles kontor, hadde felles leder og kontormøter, en felles publikumsmottaksleder, og delte forståelsen av at arbeidet med de svakeste så vel som arbeidsrettingsarbeidet tjente på et tett samarbeid mellom dem. En viktig betingelse for det gode samarbeidet ble fra en statlig leder beskrevet som å være at stat og kommune hadde omtrent like mange ansatte ved kontoret, og dermed var i en slags form for likevekt.

Synspunkter på en-ledermodell

Det er ikke det samme forsvaret for en-ledermodellene, sett ut fra et sosialfaglig ståsted på de en-ledete kontorene.

Et ytterpunkt finner vi hos en statlig leder på et en-ledet kontor og som i tillegg til å skulle håndtere ulike personalansvar og personalsystemer for «to grupperinger» av medarbeidere, understreker utfordringene knyttet til lite integrert og samkjørte eiere:

«Det er to styringslinjer, og de vet ikke alltid hva den andre vil, så det bli en del dobbelt. Stat er tro med arbeidslinjen, og kommunen er mest opptatt av kommunal økonomi og sosialhjelpsutgifter (..) De har vært bekymret for at staten skal kjøre over for mye. Staten snakker om hyllevarer, og det liker ikke kommunen. Det er også krevende for meg som leder å ha personalansvar for to grupperinger av medarbeidere» (statlig leder).

En annen utfordring ved en-leder-modell synes å være knyttet til å måtte ha kompetanse og oversikt over det sosialfaglige i tillegg til det statlige. I dette tilfellet hadde de løst problematikken ved å opprettholde en ordning hvor den kommunale avdelingslederen fungerte som en slags uformell sosialsjef

på kontoret. Dette fungerte bra, men innebar samtidig et delt kontor, og hvor den statlig lederen fokuserte på å nå statlige mål - «best i fylket på jobb-match» - mens sosialfaget var den kommunale avdelingslederens domene.

Hos flere av de sosialfaglige medarbeiderne på to av en-lederkontorene er det i tillegg en oppfatning av at kommunen har «sluppet» de sosialfaglige ansatte i NAV:

«Jeg tror de har sluppet oss, jeg tror ikke rådmannen eller helse og sosialdirektøren vet hva som skjer her og de vilkårene vi har her. Fra kommunen er vi bare sluppet inn i NAV (..) All informasjonen vi før fikk fra KS og fra helse og sosialdirektør, alt er helt borte. Den faglige delen av arbeidet er blitt borte. Den er sikkert på ledernivå, men ikke nede på medarbeidernivå».

På et en-ledet kontor med en sosialfaglig leder fant vi imidlertid en mer offensiv argumentasjon knyttet til betydningen av en-ledelse.

Grunnleggende sett mener leder at fordelene ved en-ledelse er muligheten til å se den statlige tiltaksporteføljen og andre kommunale budsjetter i sammenheng. Dette gir muligheter til å se kontorets ressurser under ett, og til i større grad «sette inn folk der det trengs», dvs. en frihet til å disponere ressursene på kontoret på tvers av stat og kommunegrensene. Dette beskrives som forutsetningen for å kunne drive endringsarbeid, enten det er formelt/organisatorisk eller det er kulturelt. Dette gir økt fokus på brukerens behov, og mindre fokus på statlige og kommunale tjenester/ytelser.

Fordelen er nærmere bestemt muligheten til å utvikle helhetlig tenkning på kontoret: «Jeg har vært ganske tydelig på det: Vise at det er arbeid som gjelder, men at det også handler om hvordan går det med familien og barna deres og økonomien deres. Har de et sted å bo osv».

Leder mener at helhetlig tenkning lett kan bli et «tapsprosjekt» innenfor en to-ledermodell: «At du får en gruppe som bare tenker arbeid og en gruppe skal tenke alt det andre. Jeg mener at Nav tanken er helt super, hvis vi klarer å se det i en helhet». «Hvis det hadde blitt sånn at alle store byer skal ha et statlig system og et kommunalt system i NAV, da kunne vi likeså godt hatt det gamle systemet» hevder denne lederen, derfor «blir det kjempeviktig at de (les ledelsen) kjører stat og kommune så tett som mulig på kontornivå»

På den andre siden poengteres fordelene med en-ledermodell at leder kan administrere både statlige og kommunale oppgaver. Dette innebærer ikke minst en oversikt over den statlige tiltaksporteføljen på den ene siden, og de kommunale sosialhjelps- og andre budsjetter på den andre siden.

Lederbakgrunn

På alle to-ledete kontorene finnes det en kommunal leder med sosialfaglig bakgrunn. I Oslo har også de statlige lederne sosialfaglig utdanning. På de en-ledete kontorene har Trondheim (vår informant) leder med sosialfaglig bakgrunn, mens lederen i Kristiansand har bakgrunn fra kommunen.

Lederbakgrunn, dvs. at lederen har sosialfaglig bakgrunn og kunnskap om kommunen, fremheves av flere som en fordel, ikke minst blant de kommunale lederne og på en-ledete kontorer, for å sikre godt sosialfaglig arbeid. Dette handler om å kjenne kommunen som system, ha tillit hos kommunen og dermed også kjenne sine egne frihetsgrader som kontorleder. Ikke minst oppleves dette for kommuner

hvor NAV har liten politisk interesse. «Hvis en slik mangel på oppmerksomhet kombineres med en ledermodell, og at alle lederne er statlige, så blir det lettere å tenke at «NAV er stat», hevdes det.

Et argument som legges frem er at det «alltid for kommunen har vært livsviktig for oss i kommunen å få samarbeid med staten, for det er der penger og tiltaksmidler er, så vi er godt vant til det ... Det er vanskeligere for eksempel å komme fra bank og skulle forholde seg for eksempel til forebyggende barnevern».

Et annet argument er som vi har vært inne på tidligere, at bakgrunnen i sosialfaget og kommunen, har en «grunntanke i forhold til de svakeste», og er interessert i kommunen og bydelen sin. En leder er full av eksempler på hvor kritisk dette er. Han forteller om andre kommuner hvor NAV-lederen har sluttet, og kommunalsjefen er på jakt etter en som kunne «se kommunesiden». Lederen som sluttet hadde overhodet ikke sett kommunesiden, verken barnevern eller utekontakter, og det hadde vært konflikter der. Samarbeidet med for eksempel barnevernet er viktig for å «forhindre at de seinere kommer til oss. Det tror jeg en statlig leder aldri kunne ha klart». Et tredje eksempel er fra et kontor hvor statlig leder nylig hadde tatt ut rus av oppgaveporteføljen, i den tro at de var kvitt problemet. «Men det gjør de ikke, for de er der» sier lederen, og en slik forenkling er «faren ved et kontor hvis det blir mer statlig ...».

Lederen i Lerkendal er den eneste lederen med kommunal bakgrunn blant de fire (nå tre) NAV-kontorene der. Han peker på felleskapet med andre NAV-ledere i kommunen som det sentrale, og mener han har skaffet seg mye kompetanse gjennom de tre andre lederne som har statlig fortid, og at de har vært til stor støtte: «For hvis vi hadde sittet fire Nav-ledere i Trondheim med samme bakgrunn som meg, hadde vi slitt mer på å bli trodd på fra den statlige siden og det å ha kunnskap nok».

Leder knytter den kommunale fleksibiliteten, muligheten for å bruke sosialhjelpen fleksibelt til partnerskapet og til at økonomisk sosialhjelp ikke er statliggjort. Staten ville «ikke ha akseptert hadde vi «tjalta og valta» med sosialhjelpsbudsjettet».

Drøftelse

Generelle inntrykk

Tabell 2: Kjennetegn ved en- vs. to-ledermodell

	En-ledermodell	To-ledermodell
Spesialisering	Lavere grad av spesialisering av sosialt arbeid (høyere grad av integrasjon/generalist)	Høyere grad av spesialisering av sosialt arbeid (lav integrasjon/spesialist)
Målfokus	Oppmerksomhet mot statlige mål (statlig dominans)	Oppmerksomhet mot både statlige og kommunale mål (mer likeverdighet?)
Eierskap	Opplevelse av sprikende krav fra eierne – økt arbeidspress på leder	Enhetlige krav – mindre arbeidspress på leder
Krav til leder/ledelse	Økt behov for helhetlig og strategisk ledelse.	Behov for spesialisert ledelse og for relasjonell kompetanse
Syn på det sosialfaglige arbeidets status	Det sosialfaglige arbeidet trues av arbeidslinjefokus	Det sosialfaglige arbeidet opprettholdes pga. sterkt kommunalt fokus

Argumentasjonen bak to-ledermodell i materialet som helhet synes i særlig grad å vektlegge et ønske om å «beskytte» eller «forsvare» den sosialfaglige delen av kontoret. På flere av to-lederkontorene er det et mer avgrenset og spesialisert fokus på sosialfaglig arbeid, noe som knyttes til en tydeligere kommunal tilstedeværelse, og oppmerksomhet mot kommunale mål og at leder ikke på samme måte utsettes for ulike styringssignaler fra eierne eller står i en like arbeidskrevende situasjon.

Ofte beskrives slik beskyttelse som viktig på grunn av det sterke fokuset på arbeidslinja i NAV (og således på forskjellige verdisyn)⁴. Den beskrives også som viktig på grunn av de store forskjellene i brukermassen på statlig og kommunal side, og der de kommunale brukerne utgjør en «nål i en høystakk», slik kommunal leder formulerte det, og «at man fort konsentrerer seg om behovet til den store massen, og hvor arbeid, arbeid, arbeid gjennomsyret alt vi gjør». Men det er sånn «i et samfunn at det alltid vil være noen som aldri kommer seg ut i arbeid. Og har også behov for å bli ivaretatt». Bekymringene knyttes til en bekymring for økt statlig dominans, og som vi har beskrevet andre steder (Fossetøl, Breit og Borg, 2014), og som blant annet kommer til uttrykk i sterke statlige målkrav, opplevelser blant de kommunalt ansatte om forskyvninger av arbeidsoppgaver fra stat til kommune, og den økte dominansen av statlige oppfølgings- og beslutningsstøttesystemer.

Stemmer dette resonnementet skulle situasjonen på en-ledete kontorer være at arbeidslinjefokuset dominerer, særlig der oppgaveporteføljen er liten og leder har statlig bakgrunn. Dette skulle innebære

⁴ Se eget kapittel

at de kommunalt ansatte føler seg «overkjørt» av staten, og ikke får muligheter til å utøve faget sitt slik de skulle ønske, dvs. med en stor nok autonomi til å drive profesjonelt forsvarlig sosialfaglig skjønnsutøvelse. I følge noen ansatte synes dette også å stemme ved at man på et av disse kontorene (Kristiansand) har innført (radikale) generalistmodeller, har gruppeinnkallinger av sosialklienter og ikke lenger har lov til å snakke om «sosialt arbeid» eller «kommunal side» på kontoret, men alt skal være «NAV». Eller ved at leder har masse fokus på jobbmatch, og som sosialfaglig personale i tillegg kan oppleve som en dårlig indikator for det målet som skal nås. På et annet en-ledet kontor (Stavanger) har de nylig valgt å oppløse ungdomsteamet i mottaket, som var en felles satsing på integrerte arbeidsformer, og isteden organisere i henhold til en tydeligere spesialisering langs statlige og kommunale ytelser. En av årsakene til dette var kanalstrategien, og satsingen på statlige tjenester i kjølvannet av dette. På dette kontoret er leder statlig ansatt, og retter ifølge de sosialfaglig ansatte mye oppmerksomhet mot statlige målkrav: «Vi er veldig gode på jobbmatch», som en sier.

Våre data viser også at på kontorer med to-ledermodell, er konsekvensene av NAV-reformen for sosialfaglig arbeid mindre, enn på kontorer med en-ledermodell. Dette innebærer et større rom for å drive sosialfaglig arbeid, i konservativ forstand knyttet til måten sosialkontoret har arbeidet på, samt knyttet til et større (og mer beskyttet) sosialfaglig miljø. Dette skyldes antakelig at man her i stor grad har hatt mulighet for å opprettholde tradisjonelle rolle- og ansvarsdelinger mellom staten og kommunen.

Medierende mekanismer

Samtidig er bildet langt fra entydig.

På et en-lederkontor (Lerkendal) finner vi en av de mest ambisiøse sosialfaglige endrings-satsingene (progressiv) som omfavner arbeidslinja, men samtidig har et helt klart fokus på de svakeste og på å utvikle den sosialfaglige tenkningen til også å gjelde statlige oppgaveområder.

På et av to-lederkontorene (Sagene) finner vi eksempler på integrerte arbeidsformer. Dette er spesielt knyttet til en felles ungdomssatsing og innvandrer/flyktningesatsing i mottaksavdelingen («målgruppeorganisering»), der de ansatte gir uttrykk for å jobbe svært integrert, og flere av dem i praksis som generalister. Målet om arbeid står her i fokus. På dette kontoret har både den statlige og kommunale enhetslederen lang erfaring fra kommunen, og en felles forståelse for denne typen av brukere.

På et annet av to-lederkontorene (Østensjø) driver de «ledelse i par», har en felles visjon for kontoret og gjør forsøk på å utvikle nye lederformer både gjennom felles ledermøter, men også gjennom å delegerer en rekke faglige utviklingsoppgaver mellom stat og kommune til fagkonsulenter som møtes i egne fagfora, og som forbereder kontormøter.

Mer enn noen klare sammenhenger mellom ledermodell og fokuset på sosialfaglig arbeid, er det variasjonene i det kvalitative materialet som er slående. Den mest fremtredende mekanismen i det kvalitative materialet synes her – i likhet med det vi fant når det gjelder oppgaveportefølje, jf. kap. 5 – ikke å være ledelsesmodell, men den sosialfaglige kompetansen til lederen eller lederne på kontoret. På kontorer med sosialfaglig kompetanse hos leder synes det å være et større rom for å tenke sosialfaget og arbeidsretting som felles oppgaver for kontoret, selv om graden og formen for integrasjon kan va-

riere i og mellom kontorene. Med andre ord synes mye å handle om utøvelsen av ledelse, der betydningen av de strukturelle elementene knyttet til hvorvidt det er én eller to ledere på kontoret, og følgelig én eller to enheter med henholdsvis statlig og kommunalt ansatte, kan påvirkes, og til en viss grad omgås, av lederne. Lederbakgrunn synes å være spesielt kritiske på kontorene med én-ledermodell og statlig ledelse som vil kunne rette oppmerksomheten mer i statlig retning, mot statlige krav og interesser. Dette er ikke minst knyttet til at kontorene er utsatt for en betydelig statlig målstyring og standardisering.

Samtidig viser våre kvantitative data at ansatte på to-ledede kontorer jevnt over er mer fornøyd med det sosialfaglige arbeidet enn på en-lederkontorer. Dette gjelder også hvordan ledelsen følger opp arbeidet med de svakeste. På den andre siden er det høyere grad av integrasjon, og ansatte jobber i større grad på tvers av statlige og kommunale oppgaveområder på en-lederkontorer.

At de ansatte mener at det drives bedre sosialfaglig arbeid på to-ledete kontorer kan selvfølgelig bety at arbeidet er av bedre kvalitet. Samtidig kan det også bety at de jobber mer som før, og at det brukes mindre energi på krevende omstillinger og integrasjon med statlige oppgaveområder. Tilsvarende kan det være at der man utvikler nye forståelser av sosialfaglig arbeid på en-ledete kontorer, oppleves dette som mer krevende og utfordrende, enn på to-ledete, men også som mer integrerte.

Det er i denne sammenheng distinksjonen mellom en progressiv og en konservativ forståelse av sosialt arbeid kan være interessant. For både på en-ledete og to-ledete kontorer hvor det utvikles progressive sosialfaglige forståelser, så skjer dette gjennom å slutte opp om arbeidsmålet, selv om mange er langt unna arbeidslivet, og å gjøre den sosialfaglige kompetansen på andre områder enn de tradisjonelt sosialfaglige. Dette handler om å utfordre både statlige og kommunale arbeidsformer.

5 Kommunal oppgaveportefølje

Kommunal oppgaveportefølje handler om de kommunale oppgavene som ligger inne i NAV-kontoret. På den ene siden er minimumsløsningen, dvs. de oppgavene NAV-kontorene *skal* ha etter lov om sosiale tjenester i NAV: Økonomisk sosialhjelp, råd og veiledning om sosiale tjenester, økonomisk stønad, individuell plan, midlertidig botilbud, og KVP. Kommunene står fritt til også å legge inn andre oppgaver i NAV, som for eksempel boligtiltak, tiltak for rusmisbrukere, støttekontakt, barnevern, etc.

Denne problemstillingen ligger utenfor NAV-kontorenes sfære. Den bestemmes av kommunen, og vedtas i partnerskapet. Selve oppgaveporteføljen er m.a.o. en institusjonell betingelse – men den gir organisatoriske ringvirkninger for kontoret.

Sentrale problemstillinger her er (a) Hvordan ivaretas brukere med behov for sammensatte tjenester når noen av tjenestene ligger henholdsvis innenfor eller utenfor NAV-kontoret? og (b) Hvilke sammensetning av oppgaveportefølje gis best forutsetninger for å ivareta brukere med sammensatte problemer?

Tabell 3: Oversikt over de kommunale oppgavene utover minimumsløsningen som ligger inne på kontorene

Kontor	Kommunale oppgaver utover minimumsløsningen ⁵
Fana	Tiltak for rusmisbrukere, boligtiltak, støttekontakt, kommunale kvalifiseringstiltak
Hundvåg og Storhaug	Minimum
Kristiansand	Introduksjonsprogrammet (Intro)
Lerkendal	Kommunale kvalifiseringstiltak
Sagene	Intro, tiltak for rusmisbrukere, boligtiltak, kommunale kvalifiseringstiltak, psykisk helse
Ytrebygda	Tiltak for rusmisbrukere, kommunale kvalifiseringstiltak
Østensjø	Intro, tiltak for rusmisbrukere, kommunale kvalifiseringstiltak, psykisk helse

Antakelser

For det første er det grunn til å tro at den sosialfaglige agendaen vil stå sterkere på kontorer med stor kommunal oppgaveportefølje - og hvor denne er opprettholdt over tid, enn på kontorer hvor få tjenester er lagt inn. Dette er fordi antallet sosialfaglige medarbeidere vil øke med oppgaveporteføljen, og med det et større og sterke faglig fellesskap og kompetanse internt på kontoret.

⁵ Minimumsløsningen inneholder økonomisk sosialhjelp, råd og veiledning, kvalifiseringsprogrammet, midlertidig botilbud, og individuell plan

For det andre er det grunn til å tro at det vil oppstå nye arbeidsdelinger og grenseflater med nye behov for samordning og koordinering mellom NAV-kontoret og andre kommunale instanser på kontorer med få kommunale oppgaver lagt inn. Disse grensesnittene vil være organisatoriske, knyttet til oversikt over brukere og fordeling av ansvar/arbeid over. De vil også være kulturelle/ideologiske, og knyttet til ulike oppfattelser av sosialt arbeid og dets relasjon til arbeidslinja.

På kontorer med stor oppgaveportefølje vil det være knyttet til grenseflater *internt* på kontoret, for eksempel mellom statlige og kommunale enheter, eller ulike team/ansatte, avhengig av den interne organiseringen av kontoret. Samtidig vil det også på disse kontorene kunne være organisatoriske og/eller kulturelle/ideologiske spenninger og samordningsutfordringer.

For det tredje er det grunn til å tro at få tjenester lagt inn på NAV-kontoret er et tegn på at kommunen har vært nølende til NAV-samarbeidet. Kommunen selv har en kompetanse og system som gjør det bedre egnet til å ivareta sosialklientenes behov utenfor, heller enn innenfor NAV. En stor oppgaveportefølje kan imidlertid også henge sammen med at kommunen har «lastet» tradisjonelle sosiale oppgaver over på NAV-kontoret.

Funn fra surveyen

Resultater fra surveyen viser at over halvparten av utvalget mener at det er en styrke for det sosiale arbeidet med mange kommunale tjenester i NAV-kontoret. 1/3 av de ansatte mener at få kommunale tjenester i NAV-kontoret gjør samarbeidet med andre kommunale tjenester vanskelig (jf. Vedlegg 1 figur 9).

Videre er det i overkant av 1/3 av utvalget som mener at flere kommunale tjenester inne i NAV-kontoret svekker arbeidsmålet og i underkant av 1/3 mener at fusjonen med sosialkontoret svekker fokuset på arbeid (Figur 9). Dette kan sies å være naturlig i og med at noen av de kommunale tjenestene bringer inn brukere som står lengre unna arbeidslivet enn brukere fra tidligere trygdekontor og Aetat.

Vi kan anta at det vil være ulik oppfatning om disse påstandene i forhold til om man er statlig eller kommunalt ansatt. Resultatene viser at statlige ansatte i større grad enn kommunalt ansatte opplever at flere kommunale tjenester inne svekker fokuset på arbeid (Figur 10). Ikke uventet fant vi også at kommunalt ansatte i større grad enn statlige ansatte opplever at flere kommunale tjenester inne styrker det sosiale arbeidet og at få kommunale tjenester inne gjør samarbeidet med andre kommunale tjenester vanskelig (Figur 10).

Vi sammenlignet også de kontorene som har flest kommunale tjenester inne i tillegg til minimumsløsningen (5-6 stk) med de som har 3-4 kommunale tjenester og de som har minimumsløsningen.⁶

Ansatte ved kontor med mellomstor oppgaveportefølje skiller seg ut ved å oppleve at de oftere enn andre opplever at arbeidet med vanskeligstilte prioriteres høyt, at de har god oversikt over bistandsbehovene til vanskeligstilte, at det i høyere grad drives fagutvikling for å bedre tjenestene for vanske-

⁶ Vi har ingen ledersvar fra Kristiansand og kan derfor ikke kjøre denne analysen for dette kontoret

ligstilte og at alle som har behov for det får utarbeidet IP (signifikante forskjeller mellom alle gruppene). Videre opplever de at ledelsen i høyere grad er opptatt av det sosiale arbeidet og de sosialfaglig ansatte ved kontoret.

Disse funnene kan tolkes som at størrelsen på oppgaveporteføljen har betydning for de ansattes opplevelse av det sosiale arbeidet ved kontoret. En annen tolkning kan være at dette handler om kontorstørrelse. I vårt utvalg er kontorer med mellomstor portefølje av mellomstor størrelse (jmfør data fra Fossetøl et al 2014).

Vi finner at hvorvidt de ansatte opplever at ledelsen legger til rette for fagutvikling og er opptatt av de ansattes arbeidssituasjon har mer å gjøre med kontorstørrelse enn oppgaveporteføljen. Videre finner vi at kontorstørrelse også har mer betydning for hvorvidt de ansatte opplever at de har god oversikt over bistandsbehovene til vanskeligstilte, og hvorvidt kontoret prioriterer arbeid med vanskeligstilte høyt, enn kontorets oppgaveportefølje (se Vedlegg 1, Tabell 3).

Synspunkter på oppgaveportefølje

Det er pågående diskusjoner om hvilke kommunale tjenester som skal være innenfor eller utenfor NAV-kontoret. Oppgaveportefølje bestemmes av eier, og er ikke noe leder eller ansatte selv kan beslutte. Synet på oppgaveportefølje henger imidlertid tett sammen med diskusjonene om sosialt arbeid på kontorene. Mens en stor oppgaveportefølje gir store sosialfaglige miljøer og et tydelig fokus på tradisjonelt sosialt arbeid, så gir en liten oppgaveportefølje mindre sosialfaglige miljøer, og større avhengighet av eksterne aktører for å løse oppgaver som tradisjonelt har vært løst på det gamle sosialkontoret.

I det følgende skal vi redegjøre for tre posisjoner i denne debatten, vi skal se kort på eksterne kommunale aktørers erfaringer med NAV i denne forbindelse, se på spørsmålet om introprogrammet før vi avslutningsvis foretar en kort diskusjon av våre erfaringer.

«Rus og bolig bør ut av kontoret ...»

Den statlige lederen på et to-ledet kontor (Bergen) mener at rus og bolig bør ut av kontoret. «Dette er folk som er milevis fra arbeid, og dette er problemstillinger som hører under helsevesenet. De trenger oppfølging, men de trenger tilrettelagt bolig og større medisinsk behandling». «Det eneste NAV-kontoret kan bidra med her» er, ifølge statlig leder «uføreytelser». Hun modifierer seg imidlertid raskt når den kommunale lederen peker på unge med rusproblemer - «skal man gi opp dem?» - og at gruppa med rusavhengige er stor, og at fokuset på jobb er sentralt for mange av dem. Da legger den statlige lederen til «at så lenge det er håp om å få dem ut, å drive arbeidstrening, da hører de til her. Men vi har en liten gruppe som ikke hører til». En tilsvarende argumentasjon finner vi hos en den andre statlige lederen i kommunen:

«Rus og bolig har ingenting her (les på NAV) å gjøre. Jeg tenker at hvis du er i LAR, så tror jeg at de kunne fått like mye oppfølging om de ble tatt ut av NAV, og det tror jeg at vi (enhetslederne) er enige i (..) For meg er det helt naturlig å tenke sånn (..) Hvis NAV

skal være sånn som intensjonen var, så kan vi ikke ha ting inne som ikke har noe med arbeid å gjøre».

En motsatt argumentasjon kommer til uttrykk hos ruskonsulenten ved kontoret. Hennes argumentasjon for at rus fortsatt absolutt bør være en del av kontoret er tredelt:

For det første sier hun «Mine (rus)klienter veksler mellom ytelsene i ganske stor grad, i tillegg til sosialhjelp har de AAP og uføre. De trenger NAV sine ytelser uansett, om de skulle ha tatt de vekk fra sosialtjenesten så er jeg redd for at de hadde opplevd et mye mer stress på kontorene her». Her er argumentet at disse brukerne er avhengig av inntektssikring fra NAV, og fortsatt vil bruke kontoret, og hvis sosialtjenesten ikke skulle være der så ville det føre til mer, og ikke mindre, belastninger på kontoret.

For det andre sier hun «Man ser jo det i NAV-systemet at man krever at man skal være mye mer selvhjulpne, man går inn på mer selvbetjeningsløsninger og alt det. Mine klienter har gjerne ikke en mobiltelefon eller en bank ID». Her synes argumentet å være at disse brukerne er avhengig av å få bistand fra sosialtjenesten for å få den hjelpen de trenger fra NAV-kontoret.

For det tredje hevder hun «at den avdelingen som eventuelt skulle overtatt ansvaret for rusklientene har lite kunnskap om rus, og om de rettighetene rusgruppa har i forhold til NAV. I tillegg ville de måttet bruke masse tid og kompetanse for å etablere et samarbeid med NAV, samtidig som kompetansen, oversikten og oppdateringene om endringer og tiltak i NAV ikke ville ha blitt opprettholdt». Her er argumentet at hvis rus hadde vært holdt utenfor NAV-kontoret så ville grensesnittet mot NAV blitt mer krevende, samtidig som de ansatte hadde hatt mindre muligheter til å holde seg oppdatert om endringene i NAV.

Rus og boligarbeidet har også vært vellykket, understreker en av de samme kommunale lederne. Kontoret har vært pålagt av byrådsavdelingen å jobbe med de brukerne som koster mest, dvs. som går på midlertidig botilbud: «Her har vi hatt superresultater – vi har spart millioner. Og det er fordi vi har muligheter til å møte brukerne flere ganger i uken. Vi kjenner de godt, og de får muligheten til å si fra. Og det sier noe om at bare vi prioriterer, kjenner brukerne og følger dem opp - så får man resultater i sosialtjenesten».

Dette er en argumentasjon som vi kjenner igjen fra flere av de andre kontorene. I tillegg hevdes det at det også for denne gruppa «de tyngste med veldig store sammensatte problemer... som står langt borte fra arbeidslivet, fremdeles er håp om at det kan skje endring. Vi ser jo heldigvis innimellom folk vi ikke hadde trodd at kunne komme så langt, så skjer det endringer i deres liv og som gjør at det viser seg at når ressursene er der og forholdene legges til rette så kan de komme seg i videre» (les i arbeid).

I det foregående blir vi presentert for en tydelig versjon av de statlige argumentene for en minimumsportefølje som en forutsetning for et tydelig arbeidsfokus. På motsatt side finner vi argumenter for hvorfor «rus og bolig» fortsatt bør være en del av kontoret: Man blir ikke kvitt det økonomiske ansvaret for de tunge brukerne på NAV-kontoret selv om rus legges utenfor kontoret. Dette er videre en gruppe som trenger mer hjelp enn det selvbetjeningsløsningene i NAV kan gi, og som trenger sosialfaglig kompetanse. Den er det bare kommunene som har. Jobber man godt med gruppa kan kommunen spare store penger, i tillegg er det slik at enkelte av dem kommer ut i arbeid.

Argumentasjonen er interessant fordi veilederens argumentasjon på samme tid brukes som argumentasjon for at rus og bolig bør være en del av NAV – at dette tjener rus klientene, og for at sosialtjenesten ikke bør integreres ytterligere i NAV pga. av manglende statlig kompetanse, statlige oppgavebelastninger og statlige arbeidsformer. To-ledermodellen er den eneste løsningen som kan sikre en slik løsning. Argumentasjonen er videre interessant fordi den produseres i en sammenheng hvor lederne på kontoret har helt ulike og polariserte forståelser av sosialt arbeid og hvor møtepunktene mellom statlige og kommunalt ansatte synes små.

«Det er bra at rus og bolig er utenfor kontoret»

På et annet to-ledet kontor er det en diskusjon om den kommunale oppfølgingsavdelingen. Diskusjonen er pågående og hvor mellomledere og annet sosialfaglig personale markerer avvikende synspunkter med ledelsen på kontoret. Diskusjonen har vært aktualisert fordi det har vært en diskusjon i bydelen om enheten skulle inn i NAV igjen. Kontoret har en minimumsportefølje og hvor rus, psykiatri, bolig og forvaltning er lagt til en egen tiltaksenhet organisert etter bestiller-utfører modell, og hvor NAV skal være bestilleren.

Eksempelet er interessant fordi alle de intervjuede ser ut til å ha ulike oppfatninger om det drives helhetlig oppfølging i den kommunale oppfølgingsavdelingen, om hva helhetlig oppfølging er, og om det er arbeidsbelastning/og eller opprettelsen av tiltaksenhetene som er årsaken til den manglende oppfølgingen.

Statlig leder ser minimumsporteføljen som positiv fordi det gir kontoret et likere antall statlige og kommunale medarbeidere. Kommunal leder var skeptisk til denne delingen i utgangspunktet fordi det ville kunne medføre dobbeltarbeid, men via samlokalisering og innsatsen gjennom fagkonsulenten, har man klart å utvikle en så tett relasjon til tiltaksenteret at dette ikke er noe problem, men heller en fordel fordi det blir mer «rus, helse og psykiatri». Lederen mener også, med henvisning til bydelspolitikkerne, at grunnen til at kontoret har lyktes med ungdomssatsingen er at man har tatt bort «de aller tyngste rusmisbrukerne som krever veldig mye, bo-oppfølgingen og de som er under forvaltning». Leder har ønsket å opprettholde denne ordningen, og beskriver «dette som en kamp som er vunnet».

Samtidig er det en diskusjon på kontoret om at den sosialfaglige oppfølgingen i den kommunale oppfølgingsavdelingen er blitt dårligere. Det hevdes at det drives for lite helhetlig oppfølging på kontoret. Mens statlig leder knytter dette til at det er en «utfordring å få de kommunalt ansatte til å se på de statlige tiltakene som mulighet, og til å få oppfølgingsteamet til å tenke systemisk, dvs. ikke bare vilkår». Kommunal teamleder knyttet dette til at muligheten for å jobbe med «de svakeste» og «dem som faller mellom flere stoler» er blitt svekket (selv om hun mener at «ordinære arbeidssøkere fanges opp raskere, og at det er blitt lettere å sette inn riktige tiltak»).

Den kommunale publikumsmottakslederen deler ledelsens oppfatning av at det drives for lite oppfølging i oppfølgingsteamet: «Det blir mest avklaring og vedtak og økonomisk sosialhjelp». Årsaken til dette er imidlertid ikke manglende kunnskap om statlige tiltak, holdninger eller vanskelige arbeidsforhold, men at rus og bolig (tiltaksenteret) er lagt utenfor kontoret: «De drar jo på samarbeidsmøter, lager individuell plan, drar på rus- og bo-oppfølging ... Det er jo de som tar seg av den sosialfaglige oppfølgingen, mens de her oppfølgingsteamet mest innkaller til samtaler for å høre hvordan det går». «Jeg skulle gjerne ha fjernet hele tiltaksenteret, og heller fått de veilederne ned, sånn at de

kunne fulgt opp helhetlig» sier mellomlederen. Dette ville ikke ha svekket arbeidslinja, mener mellomlederen «den må prioriteres hver gang», men det ville ha skapt mer helhetlige tjenester: Det ville for eksempel ha forhindret «at vi har én person som skriver vedtakene og én person som følger opp på bolig. Da klarer ikke saksbehandleren å se når en skal fatte et vedtak om en sykkel til en gutt. Kanskje har en bo-oppfølger har vært der og sett hele situasjonen, men sier ikke fra om hvordan boforholdene er. Da klarer man ikke å tenke helhetlig om booppfølging og barnas beste ...». Denne beskrivelsen er kommunal leder uenig i, og mener i tillegg til det gode samarbeidet med tiltaksavdelingen at «det at man har en boligframskaffer og en gjeldsrådgiver i avdelingen har økt mulighetene for å drive sosialfaglig oppfølging».

Den kommunale veilederen deler oppfatningen av at det drives for lite oppfølgingsarbeid, og tenker da også på oppfølging av de svakeste. Hun peker imidlertid mot kommunalt byråkrati og kommunale bestemmelser som hovedproblemet. Det handler om telefonvaktssystemer, avklaringsvakter i mottak og omfattende kommunale rapporteringer, som tar tiden fra oppfølgingsarbeidet.

Teamleder for oppfølging på sin side er ikke uten videre enig at det drives for lite oppfølgingsarbeid i avdelingen. Hun har eksempler på hvordan ansatte har søkt seg over fra tiltaksavdelingen til henne for å kunne jobbe med sosialfaglig oppfølging (mens publikumsmottakslederen har eksempel på det motsatte). For henne er det å drive med økonomisk sosialhjelp langt mer enn forvaltning:

«For å gi økonomisk sosialhjelp så ligger det mye til grunn, det skal være et opplegg. Du kan ikke bare sitte og behandle en søknad eller et vedtak uten at en sak er grundig kartlagt og at man finner ut hva som skal skje her. Er personen arbeidsfør? Er det sykdom her? ... Det er vi som må finne ut hvilke kandidater som er aktuelle, og som motiverer brukeren for å prøve seg i KVP ... Så det (økonomisk sosialhjelp) er å få hver bruker på den rette veien. At de kommer inn i et løp som kan føre de videre. Og der må vi være veldig aktive sånn at de ikke må gå på passiv sosialhjelp uten at det skjer noe, og da ligger mye av initiativet hos mine veiledere for at vi skal bruke de ressursene vi har her på kontoret».

For henne er det det «veldige fokus på arbeid og tiltak, som det skal være i et NAV-kontor», den ressurskrevende organiseringen særlig til det høye servicenivået i mottak (som er ny i forhold til hvordan det var før), og manglende ro til oppfølging – «det å ha samtaler, sitte i ro og saksbehandle slik at vi får unna sakene våre» som hindrer den gode oppfølgingen.

Eksempelet er interessant fordi det er en kommunal leder som argumenterer for en mindre omfattende portefølje, og også argumenterer for at dette representerer en vinnvinn situasjon for kontoret, ved at det frigjøres tid til å jobbe bedre med ungdom, samtidig som de svakeste brukerne får bedre tilbud når en del av tjenestene ligger utenfor kontoret, ikke minst fordi det er etablert gode møteplasser mellom kontoret tiltaksenteret. Like interessant er imidlertid diskusjonen på kontoret både om hva som foregår og hva som bør foregå i den kommunale oppfølgingsenheten. Vi tror diskusjonen er typisk, og illustrerer hvor sammensatt diskusjonen om sosialfaglig arbeid og også diskusjonene om konsekvensene av redusert oppgaveportefølje er, og hvor vanskelig det er å etablere gode kriterier og begrunnelser for hva som er situasjonen, og som de involverte partene på kontoret er enige om.

For det første har vi diskusjonen om det sosialfaglige oppfølgingsarbeidet i avdelingen er dårlig eller

ikke. Ulike aktører er enige om dette, men det viser seg både at de tenker ulikt om hva som er sosialfaglig oppfølgingsarbeidet, og årsakene til at det er svekket. På den ene siden er det diskusjonen om man kan gjøre godt sosialfaglig arbeid når man gir økonomisk sosialhjelp. Mens lederen for oppfølgingsavdelingen mener at det er umulig å skille veiledning og kartleggingsarbeid når man gir økonomisk sosialhjelp fra godt oppfølgingsarbeid, så argumenterer ledelsen for at dette handler om (også) å tenke tiltak og arbeidsgiverkontakter. Atter andre igjen understreker oppfølgingen av de svakeste, og av å se ulike aspekter ved den enkeltes situasjon i sammenheng. På den andre siden er det diskusjonen om hvorfor det sosialfaglige arbeidet er svekket. Skyldes det arbeidsbelastningen ved kontoret (høyt servicenivå i mottak, avklaringsvakter og omfattende kommunalt byråkrati knyttet til tiltaksbruk), eller skyldes det at det gode sosialfaglige arbeidet er flyttet ut av kontoret til tiltaksenheten, og at kontoret nå bare sitter igjen med økonomisk sosialhjelp?

De grunnleggende organisatoriske spørsmålene blir følgende: (a) Vil redusert oppgaveportefølje bidra til frigjøring av tid til andre oppgaver til spesialisering og felles fokus? (b) Kan den sterkere arbeidsdelingen kompenseres for gjennom dedikerte personer og utvikling av felles møteplasser? (c) Vil redusert oppgaveportefølje være det samme som mindre helhetlig tjenesteyting og redusert kvalitet på det sosiale arbeidet?

Et annet grunnleggende organisatorisk spørsmålet er knyttet til organisering av arbeidet og om merbelastningen knyttet til det høye servicenivået i mottaket (i forhold til hvordan det var før, hvor merkantilt personale sto i mottaket) og til byråkratiet med registrering og statistikk, går på bekostning av oppfølgingsarbeidet.

Et tredje spørsmål igjen er hvor mye av argumentasjonen rundt disse diskusjonene som er knyttet til saken selv, og hvor mye som er knyttet til et forsvar for innarbeidede arbeidspraksiser og etablerte profesjonsforståelser.

«Rus og bolig bør bli en del av kontoret»

På et av de en-ledete progressive kontorene framstår spørsmålet om oppgaveportefølje på mange måter som det grunnleggende spørsmålet for kontoret, kommunene og for NAV-reformen. Spørsmålet handler i siste instans om å finne et bedre svar på spørsmålene som ble stilt tidligere i dette kapittelet om forholdet mellom kontorenes minimumsvariant («rus og bolig bør ut av kontoret») og hvordan det fornuftige grensesnittet mellom NAV og kommune bør se ut.

Lederen på dette kontoret tar utgangspunkt at det ligger i byråkratiets natur å «ha utfordringer på grenseoverganger og mitt og ditt område osv», og at oppgaven handler om «å dyktiggjøre ledere på det å ta ansvar» ikke bare på «å gi ansvar» eller unnlate å få ansvar. Derfor er han også for NAV, for da blir det enda flere grensegreier, og han beskriver de byråkratiske utfordringene knyttet til samarbeidet mellom stat og kommune som «superspennende»: «Folk er nødt til å samarbeide. Grenser kan være histen og pisten, men dere er nødt til å samarbeide. Og gjøre det beste dere kan for brukerne. Så det å tvinge ledere til å skrive under enn sånn avtale (partnerskapsavtale), at dere skal bruke 40 timer i uken på å samarbeide og gjøre det beste for brukerne. Det er en fremtidsmodell». Det han er redd for er at «man skal gjennom forskning skal finne de enkle løsninger, som tar bort de spennende utfordringene i det fagarbeidet vi jobber med. Det er farlig å lete etter de enkleste løsninger på saker og ting. Det at ansvaret går på kryss og tvers «utfordrer kreativiteten til og tvinger lederne til å jobbe godt

sammen».

Det grunnleggende resonnetet handler om å begrunne hvorfor flere oppgaver bør legges inn i NAV-kontoret og argumentasjonen går som følger:

For det første reises det spørsmål om NAV egentlig har en smal oppgave (økonomisk sosialhjelp, gjeldsrådgivning og KVP). Her vises det til formålsparagrafen i Lov om sosiale tjenester som jo også er en formålsparagraf for sosiale tjenester i NAV. Formålsparagrafen er «altomfattende» og hvordan kan dette forenes med en smal oppgaveportefølje? «Hvordan sikre likeverd og at folk skal bo selvstendig og alle disse fine begrepene som står i samfunnsmandatet?»

For det andre reises det spørsmål om ressurser. For hvis ressursene brukes til å gjøre det lovpålagte byråkratiet, behandle søknadene, betale ut sosialhjelp osv. blir det ingen ressurser igjen på kontoret til gjøre de vide oppgavene. I realiteten vil man sitte igjen med 1-2 stillinger. Da blir kontoret nødt til å bli bestiller, og til å få andre aktører til å gjøre jobben, og som ifølge lederen for så vidt stemmer overens med den gamle sosialskolemaksimen om «at det beste sosiale arbeidet var å få andre til å gjøre arbeidet». Et annet alternativ ville være å gjøre økonomisk sosialhjelp til et statlig anliggende, men det ville bryte med den vide formålsparagrafen i NAV.

Samtidig, og for det tredje, sier lederen «det ligger litt i dette landskapet å synes at man har litt for lite ressurser, men ser man på totalen i samfunnet på dette området er det masse ressurser», og peker blant annet mot ressurser man vanligvis ikke klarer å huske å ta hensyn til, for eksempel innenfor psykiatri.

Svaret på denne analysen er en utvidet oppgaveportefølje for NAV. Han opplever at «enheten med psykisk helse og rus, og introduksjonsenheten kunne ha blitt styrket av å være inne i NAV». Denne argumentasjonen har lederne i NAV-kontorene også lyktes med å få gjennomslag for, ved at kontorene nå utvides med 10 stillinger fra psykisk helse og rusavdelingen. Slik han ser det har også det at slike tjenester har vært utenfor NAV bidratt til «krasjet mellom lite ressurser og egentlig en stor oppgaveportefølje».

Grunnleggende sett etterlyser lederen en diskusjon om den kommunale oppgaven i NAV, og om idégrunnlaget for reformen. Dette burde ha vært utviklet videre for eksempel av fylkesmann og en annen nøytral instans. Samtidig mener han at det å «filosofere over de kommunale oppgavene i NAV» hadde vært enklere «hvis kommunene hadde sett likere ut». «Det er stor variasjon i oppgaveportefølje. Noen har barnevern inne, noen jobber med rus og psykiatri, noen har voksenopplæringsenheten inn. Dette kan gjøre det vanskelig å føre en felles diskusjon på tvers av kommunene», mener han.

Samarbeidet med kommunen utenfor NAV

Generelt sett opplever lederne/veilederne samarbeidet med andre kommunale instanser å fungere relativt bra på kontorene, også der oppgaveporteføljen er liten og grenseflaten mot resten av kommunen størst. Dette synes også å gjelde vice versa, men det er likevel et sett av bekymringer som luftes, og som tyder på at det er forbedringspotensialer i samarbeidet mellom NAV og kommunen. Sett fra utsiden er NAV ett system som brukerne møter og forholder seg til. De ansatte utenfor NAV snakker derfor om NAV uten alltid tydelig å skille mellom statlige eller kommunale veiledere.

Et forhold handler om at brukerne deres ikke forstår hva NAV-veilederne sier, selv om de ikke gir beskjed om dette til veilederne.

«Jeg føler NAV snakker for vanskelig. Det blir for mye informasjon, på for kort tid (...) Jeg kan bruke en time etter hvert møte med NAV for å gå igjennom det som har blitt sagt for å forsikre seg om at brukeren har forstått det. Nav ville nok være tjent med å spørre brukeren om de forstår det de blir fortalt. Og så kan NAV også si at nå kan du bare søke om dette på nettet. Men det kan de ikke (...)» (veileder rus tiltaksenhet).

Nært beslektet med dette er påstander om manglende kompetanse: «Jeg opplever at de (les NAV) mangler oppmerksomhet om, er i stand til å fange opp, brukere med kognitive lidelser eller psykiske lidelser, at man må snakke annerledes med dem». Flere tilskriver dette kanalstrategien i NAV, og som oppleves som lite egnet for de svakeste brukerne, og hvor det føyes til «de som er utagerende får ofte kjappere saksgang enn de stille brukerne».

Et annet forhold er knyttet til at det kan være vanskelig å få kontakt med veilederne i NAV. Dette gjelder brukerne, men også veilederne. På den ene siden er den en opplevelse av at brukerne har flere veiledere de forholder seg til, og at det kan være vanskelig å få gitt beskjeder. En annen problematikk er usikkerhet om hvordan systemene er bygget opp:

«Jeg skulle ringe NAV, så da ringte jeg NAV sosialtjeneste. De ba meg å ringe NAV stat, som igjen ba meg ringe NAV kommune. Var det da en ny enhet? Så hver gang jeg ringer er jeg usikker på hvem jeg prater med, og hvem jeg skal snakke med videre» (veileder rus tiltaksenhet).

Det er også utfordringer knyttet til oppgaveflyten internt på kontoret, og som illustrerer betydningen av en «fagperson som kan følge opp og yte bistand til brukeren»:

«Det var en bruker jeg holdt på med (...) som skulle over til stat, til ny saksbehandler på AAP. Men det tok tid å få tak i den nye saksbehandleren. Brukeren ble i mellomtiden dårligere, og fikk blant annet inkassokrav. Jeg ble nødt til å mase på NAV-kontoret, og be på mine knær (les om å få snakke med saksbehandleren). Heldigvis fikk jeg kontakt med en saksbehandler slik at vi fikk forhindret inkasso».

Så selv om det generelt sett ser ut til at samarbeidet går greit, og det er en opplevelse av at brukerne får gode tjenester, så er det en del påpekninger av forhold knyttet til vanskeligheter med å få kontakt med veileder, usikkerhet om ansvar og oppgaveflyt innad i NAV - særlig mellom kommunalt og statlige ansatte, og om NAVs evne til å møte og gi råd til de svakeste brukerne. Slik sett kan det se ut som tjenestene for en del av de svakeste brukerne er blitt mer kompliserte (eller er brukerne blitt mer kompliserte?), og at enkelte brukere blir «umyndiggjort» ved at de ikke får tilstrekkelig god rådgivning til å forstå og fatte gode beslutninger om hva de skal gjøre i etterkant. Det er ut fra vårt materiale ikke enkelt å avgjøre om disse forholdene er blitt bedre eller verre med NAV-reformen, eller hvor utbredte de er.

Et forhold som underletter samarbeidet er imidlertid nærhet mellom enhetene. Slik nærhet er både geografisk, for eksempel lokalisert i samme bygg. Flere av kontorene vi har besøkt, både en-leder og to-lederkontorer, er lokalisert i samme bygg som tiltaksenheten, helse- og velferdskontoret eller hvilket navn det nå skulle gå under. Men det handler også om nærhet av kulturell og historisk art, for

eksempel ved at man kjenner hverandre eller brukerne fra før. «Kunnskap om alvorlige psykiske lidelser, av hva man forventer at folk kan eller har, pc, datakunnskaper etc., gjør det lettere for oss å samarbeide. Da trenger vi ikke å forklare så mye». I tillegg fremmes samarbeidet av ulike ordninger og møteplasser gjerne knyttet til enkeltsaker som i arbeidet med ansvarsgrupper og individuell plan. Andre steder har de institusjonaliserte møter med rus- og mottakssenteret eller med tiltaksenheten. På Lerkendal er de organisert i et OSK (offentlig servicekontor, og har ukentlige møter med dem).

Introprogrammet

Flere av de kommunale lederne understreker betydningen av at introprogrammet er en del av NAV. En refererer til historier hvor introprogrammet er fjernet, øyensynlig fordi de statlige ledere ikke ønsket å ha tjenestene inne på kontoret.

Diskusjonen om plasseringen av introprogrammet er ikke blitt mindre viktig nå sies det i lys av at flertallet av langtidsmottakerne av sosialhjelp er innvandrere, at mange av dem mangler grunnleggende ferdigheter i norsk, mens andre har betydelige ressurser: «Særlig de syriske flyktningene er ressurssterke folk, det er tannleger, leger etc.» hevdes det, «og (i) forhold til de somaliske flyktningene som dominerte tidligere så er jo alt snudd på hodet». I begge tilfeller understrekes betydningen av å sikre en tilknytning til arbeidsmarkedet.

Drøftelse

Tabell 4: Kjennetegn ved liten vs. stor oppgaveportefølje

	Liten oppgaveportefølje	Stor oppgaveportefølje
Sosialfaglig miljø	Færre sosialfaglig (kommunalt) miljø	Stort sosialfaglig (kommunalt) miljø, mange ansatte
Eierskap	«Kommunal abdikasjon»	Involverte eiere
Krav til leder/ledere	Kan i større grad spesialisere seg (fare for dominans av statlig agenda)	Generalist – kunnskap om statlig og kommunale oppgaveområder (fare for svekket arbeidsfokus?)
Samarbeid med eksterne	Store grenseflater utad – avhengig av møter/samarbeidsfora – avklarte rolle og ansvarsforhold	Få grenseflater innad – avhengig av interne møter/samarbeidsfora, avklarte ansvars- og rolleforhold
Hovedsakelig arbeidsform	Bestillerkontor	Leverandør av egne tjenester
Syn på sosialt arbeid	Endring av tradisjonelle sosialfaglig holdninger og verdier i retning av arbeidsretting	Utvikling av («konservativt») sosialfaglig miljø konsolidering – fokus på de svakeste
Integrasjon	Større grad av integrasjon, og kommunalt ansatte som gjør statlige oppgaver	Mindre grad av integrasjon, og arbeidsdeling som følger statlige og kommunale ansvarsområder

Både ledere og ansatte på kontorene har utfordringer med å oppgi hvilke tjenester kommunen har valgt å legge inn i NAV. De fleste vet hva som er minimumsløsningen, men hvilke oppgaver som så beskrives å være innenfor og utenfor framstår som usikkert. Årsaken til denne usikkerheten er uvis. Kan det skyldes at samarbeidsflatene mot kommunen er så porøse at grensene spiller liten rolle, og at man blander tidligere og nåværende oppgaver?

Utfra vårt grunnleggende analytiske skjema synes liten oppgaveportefølje å være forbundet med færre kommunalt og sosialfaglig ansatte og et svakt sosialfaglig miljø, større «risiko» for statlig standardisering, færre muligheter til å arbeide med de svakeste brukerne, samt en arbeidsretting av sosialt arbeid, flere grenseflater mot omgivelsene og hvor NAV i større grad blir et bestillerkontor, enn et kontor som selv leverer tjenester. Det vil potensielt også inneholde større grad av integrerte arbeidsformer, men også kunne innebære en arbeidssituasjon hvor sosialfaget synes truet.

Motsatt skulle stor oppgaveportefølje innebære flere kommunalt og sosialfaglig ansatte og et sterkt sosialfaglig miljø, større innslag av kommunale oppgaver og arbeidsformer og mindre arbeidsretting, men større muligheter til å prioritere helhetlig arbeid med de svakeste brukerne, siden tjenestene i stor grad leveres av og innenfor kontoret. Det vil potensielt inneholde mer segregerte arbeidsformer, og hvor tradisjonelle forståelser av sosialt arbeid kan opprettholdes.

Medierende mekanismer

Det er slik sett ikke vanskelig å skjønne at oppgaveportefølje spiller en stor rolle for de kommunalt ansatte. Grunnleggende sett kan NAV-reformen innebære, særlig ved minimumsløsningen, en oppløsning av etablerte sosialfaglige miljøer, og at problemstillinger som tidligere ble behandlet «internt» i kommunen, nå behandles i et eksternt «grensesnitt» mellom kommunen i NAV og kommunen. For mange kommer i tillegg også NAV-reformen til betydelige reformer knyttet til innføring av bestillerutfører ordninger, og politiske og administrative omorganiseringer som innebærer at enheter er lagt ned, opprettet eller endret.

Heller ikke her er bildet eller eksistensen av disse sammenhengene entydig. Særlig to forhold synes å virke medierende; ledelse og eksistensen av møteplasser.

Typen av ledelse som utøves på kontorene synes å spille en fremtredende rolle når det gjelder å bøte på eventuelle grensesnittsutfordringer knyttet til oppgaveportefølje.

På to-ledete kontorer med stor oppgaveportefølje så vi eksempler på at kommunal og statlig kontorleder sammen kunne spille en betydelig rolle i utviklingen av felles oppgave- og rolleforståelser på kontorene. På Østensjø skjedde dette ikke minst gjennom «ledelse i par» og gjennom ordningen med «fagforum». På Sagene skjedde dette knyttet til en rekke ulike målgruppeorienterte satsinger, knyttet blant annet til introprogrammet og satsingen på flyktninger/innvandrere som en felles målgruppe. Der arbeider de ansatte både med statlige og kommunale oppgaver, og ansatte med statlig og kommunal bakgrunn jobber til dels sammen. På disse kontorene sto også arbeidsmålet sentralt

Lignende forhold gjorde seg gjeldende på enkelte av de en-ledete kontorene med liten oppgaveportefølje. Særlig gjelder dette kanskje på Lerkendal hvor den sosialfaglige lederen søkte å innføre sosialfaglige arbeidsformer på statlige oppgaveområder (sykefravær, AAP), og argumenterte med at dette skapte bedre tjenester, og større sjanse for at folk ville komme inn i eller opprettholde arbeidsforhold. Her ble det også utviklet en matriselignende form for prosjekt- og utviklingsorganisasjon (for eksempel

knyttet til fattigdom og gjeld), hvor leder gjennom bevisst bruk av statlige tilskuddsmidler søkte å utvikle organisasjonen, men hvor prosjektlederne ikke bare jobbet i prosjekt, men søkte å lære opp ansatte til å ta nye og videre hensyn i sin veiledning.

En annen medierende mekanisme er knyttet til møteplasser, både på kontoret og mellom kontoret og omgivelsene.

Når det gjelder møteplasser handler dette om at ansatte på kontorene, både på kommunal og statlig side, møtes og diskuterer saker og utvikling av (nye) arbeidsoppgaver. Slike møter bidrar til å «smøre» samarbeidsutfordringene, enten internt på kontoret eller mellom kontoret og andre deler - særlig de kommunale helse- og velferdstjenesten. På den ene siden er det viktig med *formelle* møteplasser. Dette kan for eksempel være ansvarsgruppemøter, faggruppe- eller andre former for utviklingsorienterte møter, eller det kan være andre typer møter som innebærer at ansatte fra ulike deler av kontoret eller fra den kommunale sosialtjenesten møtes. På den andre siden synes også *uformelle* møteplasser å være viktig. Dette kan være møter som oppstår ved at ansatte går til den «andre» respektive delen av kontoret (stat/kommunal del) for å avklare konkrete saker. Imidlertid avhenger slike møter av samlokalisering og personlige relasjoner, som synes å være gjensidig avhengige faktorer. Med andre ord, for å ta turen til andre ligger det gjerne en historikk om tidligere samarbeid (man har sine favoritter) eller i hvert fall kjennskap til hverandre, og denne kjennskapet eller historikken har gjerne oppstått ved at man har korte avstander til hverandre (samlokalisering).

Poenget her er ikke å gi noen fullstendig gjennomgang av fordeler og ulemper ved de ulikt store porteføljene. Poenget er i stedet å framvise en variasjon i materialet som viser at det er en betydelig organisatorisk autonomi på kontorene, og at utnyttelsen av denne autonomien i stor grad er lederdrevet, mer enn en automatisk konsekvens av størrelsen eller omfanget eller sammensetningen på oppgaveporteføljen.

Ser vi på de kvantitative resultatene (jamfør vedlegg 1 viser surveyen at kontorer med mellomstor oppgaveportefølje (dvs. Bergenskontorene) jevnt over «scorer» noe bedre enn kontorer med minimumsløsningen og kontorer med relativt stor oppgaveportefølje (Oslokontorene).

Det kan være flere årsaker til dette. En årsak kan være at de to kontorene i Bergen – Fana og Ytrebygda – ligger i områder med generelt høyere levekår enn de andre kontorene. Ved at det er færre utfordringer knyttet til for eksempel arbeidsledighet og innvandrere, kan utfordringene for de ansatte på kontorene føles lavere enn på de andre kontorene.

En annen årsak kan være at det er en balanse mellom antallet statlige og kommunalt ansatte på kontoret. På enkelte av de andre kontorene er det større forskjell mellom de ansatte, enten i statlig retning (ved minimumskontorene Hundvåg og Storhaug) eller i kommunal retning (hvor mange oppgaver er lagt inn - Sagene). Dette kan gjøre at statlige og kommunale oppgaver vektlegges relativt likt, og at den kommunale enheten derfor ikke dras så mye i kommunal retning.

Like gjerne kan det handle om størrelsen på kontoret som tidligere forskning har vist, og hvor kontoret kan kompensere for manglende integrasjon og ulike forståelser av kontorets oppgaver, ved at de kjenner hverandre godt og i hovedsak vet hvem som gjør hva.

6 Organisering av tjenestene

Problemstillingen vi tar for oss her er «Hvilken betydning har organisering av tjenestene for utøvelsen og utviklingen av sosialfaglig arbeid ved NAV-kontorene?»

Det finnes en del føringer for hvordan NAV-kontorene skal organiseres, blant annet knyttet til delingen mellom publikumsmottak og oppfølging (Fossestøl, Breit og Borg, 2014). Innenfor disse rammene er det opp til det lokale NAV-kontor dvs. enhetslederen å bestemme den lokale organiseringen av kontorene. Det er imidlertid grunn til å tro at den lokale selvbestemmelsen påvirkes av strategier, standarder og ytelser som utvikles fra nasjonalt nivå for eksempel knyttet til kanalstrategien, standard for arbeidsrettet brukeroppfølging, tenkningen rundt innsatsbehov eller innføringen av AAP.

Det er betydelig variasjon i hvordan de lokale kontorene organiserer tjenestene sine. Variasjonen handler om i hvilken grad kontoret forventer at de ansatte skal forvalte hele eller store deler av kontorets oppgaveportefølje (generalist) og om det er individet eller teamet som skal være generalisten. Variasjonen handler videre om i hvilken grad de forventer at de ansatte skal jobbe spesialisert og etter hvilket prinsipp spesialiseringen skjer (lovverk, ansettelsesforhold, målgrupper eller annet). Variasjonen handler også om organiseringen av saksbehandlingen, dvs. av hvilke oppgaver som skal løses i mottak og hvilke som skal løses i oppfølging, og hvordan overføringen av saker løses.

Den interne organiseringen vil innenfor disse rammene igjen være preget av ledermodeller, størrelse på kontoret og oppgaveportefølje.

I det følgende skal vi gi eksempler på de virkemidler eller mekanismer som lederne på de ulike kontorene tar i bruk for å påvirke arbeidet på kontoret. Noen av disse virkemidlene er stilt til rådighet fra sentralt hold. Andre er i større grad preget av lokalt initiativ. Vi er særlig interessert i de virkemidlene som lederne tar i bruk/har for å påvirke forståelsen av sosialt arbeid ved kontoret og forholdet mellom en sosialfaglig arbeidsmåte og statlige oppgaveområder.

Nærmere bestemt skiller vi mellom fire ulike virkemidler som ledelsen kan ta i bruk, og én kompensende mekanisme som ansatte kan ta i bruk for å kompensere for svakhetene i systemet.

For det første har vi virkemidlene knyttet til det vi kan kalle formell organisering. Det kan handle om organiseringen av mottak og oppfølgingsavdelingene og om grensesnittet mellom dem og typiske diskusjoner om datofordeling/høyt eller lavt servicenivå, kanalstrategi, integrerte/spesialiserte tjenester etc., eller det kan handle om opprettelsen av fagkonsulentordninger og fagforum. Møter og møteplasser er en del av denne formelle strukturen.

For det andre har vi virkemidler for hvordan avdelinger skal organiseres, i denne sammenheng særlig utviklingen av ulike former for målgruppeorganiseringer knyttet til ungdom, barnefamilier, innvandrere, brukere med rus og psykiatri, personer med behov for tett individuell oppfølging etc.

For det tredje har vi det vi kan kalle kompetanseheving gjennom blant annet tiltaks- eller tilskuddsorganisering. Det handler om virkemidler som gjennom ekstern finansiering tar sikte på å utvikle virksomheten videre, og om noen ideer for hvordan en slik organisering kan se ut. Dette kan være tiltak knyttet til gjeld, til familier og barnefattigdom eller det kan være knyttet til kompetanseheving gjennom veiledningsmetodikk eller annet.

Vi har også det vi kan kalle den kulturelle dimensjonen og det vi kan kalle individuelle kompenserende mekanismer. Disse vil vi ikke behandle nærmere i det følgende. Det første handler om å skape oppslutning om den retning organisasjonen går i, og måter å møte innvendinger og motstand blant de ansatte på, som gjør innvendinger til en positiv og ikke en nedbrytende kraft. Dette synes svært lederavhengig, og hvor ledelse gjennom eksempler står sentralt. En leder bruker et eksempel fra bruk av aktivitetsplaner for å illustrere betydningen av dette, og som ifølge henne gjerne blir sett som en «irritasjonsmoment» og som «fremmedgjørende» i forhold til sosialfaglig arbeidet. «Da må man faktisk bruke tid på å forklare dette», sier hun, og mener at mange ledere forsømmer seg mot dette. Men til syvende og sist så handler:

«aktivitetsplaner om vi i det hele tatt har noen mål og mening om oppfølging av brukeren, og om brukeren vet at de er deltakere i det å faktisk lage sin egen plan og strukturere sitt eget liv. Brukeren skal signere og godkjenne denne planen. For meg er det et tegn nettopp på ting: Brukerinvolvering og at vi har et mål».

Endelig så har vi det vi har kalt individuelle kompenserende mekanismer. Dette handler om enkeltindivider som gjør noe ekstra for brukeren utover det som systemet krever av dem, og som dermed på mange måter kompenserer for det formelle systemets svakheter. Dette er slik sett en mekanisme som ledelsen ikke kan påvirke direkte, men nok kan stimulere gjennom positive sanksjoner, og som i tillegg er svært personavhengig.

Vi vil se at ledere som lykkes i å skape gode betingelser for sosialt arbeid på kontorene, synes å ta i bruk flere av disse virkemidlene samtidig. Oversikten er ikke fullstendig. Virkemidlene vi beskriver er generelle, og er virkemidler som alle ledere i større eller mindre grad tar i bruk i alle slags former for organisasjoner.

Vi vil først beskrive de organisatoriske hovedtrekkene ved kontoret. Kontorene får en mer omfattende presentasjon i vedlegg 1. Vi vil dernest kortfattet redegjøre for noen funn fra surveyen som omhandler grad av integrasjon målt gjennom hvor tett stat og kommune arbeider sammen, før vi går nærmere inn på konkrete eksempler på virkemidler som kontorene tar i bruk for å påvirke/fremme det sosiale arbeidet som foregår på kontorene.

Tabell 5: Organisatoriske hovedtrekk ved kontorene

Kontor	Antall årsverk (stat/kommune)	Intern organisering av kommunale oppgaver
Fana (todelt – statlig og kommunal leder med sosialfaglig bakgrunn)	61 (28/33)	Atskilte mottak, en for stat og en for kommune To kommunale datofordelte team i oppfølgingsavdelingen. To statlige avdelinger en for AAP og en for sykefravær Har eget kommunalt aktivitetsprogram for sosialhjelpsmottakere (FIA-folk i arbeid)
Hundvåg og Storhaug (en-leder - statlig leder)	60 (35/25)	Felles mottak. Delt i team 1 og team 2. Team 1 tar standard (jobbmatch, avklaring og aktivitetsplan), og team 2 situasjonsbestemt (oppfølging, aktivitetsplan, kontakt med arbeidssøker). Stat og kommune arbeider sammen, men med atskilte brukere. To oppfølgingsavdelinger, en statlig og en kommunal, hver med datofordeling. I tillegg har kommunen en økonomi- og forvaltningsenhet. Ingen spesielle satsinger
Kristiansand (en-leder – statlig leder med kommunal bakgrunn)	186 (88/98)	Felles mottak etter kanalstrategien. Korte intervjuer, vurdering av innsatsbehov, deretter gruppeinnkallinger av alle nye brukere. Tre datofordelte oppfølgingsteam (generalistmodell) for dem over 25 år. Et datofordelt oppfølgingsteam for dem under 25 (ungdomsavdeling) Kontoret har i tillegg en kommunal forvaltningsavdeling. Har eget aktivitetsprogram for sosialhjelpsmottakere (Jobbhuset)
Lerkendal (en-leder - statlig leder med sosialfaglig bakgrunn)	99 (41/58)	Felles mottak (jobb og veiledningssenter) og én kø, datofordelt (en dag stat, fire dager kommune) med eget personell for saksbehandling vedrørende økonomisk sosialhjelp. Tar standard og situasjonsbestemt, pluss langtids sosialklienter). Ansatte i mottak og oppfølging går i turnus. Tre felles avdelinger (en for dem med arbeidsgiver, dvs. sykmeldte, en for dem uten arbeidsgiver, AAP, sykefravær og sosialhjelp, og en gruppe for tett individuell oppfølging (TIO) av blant

		<p>annet AAP brukere og KVP. Kommunalt og statlig ansatte jobber på tvers</p> <p>Driver utviklingsarbeid basert på tilskuddsmidler, og jobbet med frivillighet.</p>
<p>Sagene (todelt – statlig og kommunal leder med sosialfaglig bakgrunn)</p>	<p>132 (52/80)</p>	<p>Felles, men spesialisert mottak. To køer. Høyt servicenivå. Leder ansatt i stat og kommune.</p> <p>5 kommunale seksjoner: Økonomiservice med økonomirådgivning og forvaltning (frivillig/tvungen), Kvalifisering og arbeid og Oppfølging (rus og psykiatri). I tillegg er den en familie og en boligseksjon. Bydelen har også et utviklingssenter med to team; arbeid, helse og intro norsk og praksis.</p> <p>Spesialiserte oppfølgingsavdelinger i henholdsvis statlig og kommunal enhet. 2 statlige avdelinger (AAP team og SYFO-team)</p> <p>Har eget ungdomsteam</p> <p>Eget kommunalt aktiviseringsprogram (Jobbfinneren)</p> <p>Driver utviklingsarbeid basert på tilskuddsmidler, og jobbet med frivillighet og har et helseavklaringsprosjekt (STYRK)</p>
<p>Ytrebygda (todelt – statlig leder og kommunal leder med sosialfaglig bakgrunn)</p>	<p>37 (18/19)</p>	<p>Felles, men spesialisert mottak.</p> <p>Tre kommunale avdelinger: Avklaring, (inkludert nye søkere, gjeldsrådgivning og KVP), oppfølging og merkantil.</p> <p>Stat har to avdelinger: Ordinære arbeidssøkere og AAP og sykefravær</p> <p>Har et lite aktivitetstiltak med statlig og kommunalt ansatte (GO)</p>
<p>Østensjø (todelt – statlig og kommunal leder begge med sosialfaglig bakgrunn)</p>	<p>85 (40/45)</p>	<p>Felles, men spesialisert mottak (med felles vertsfunksjon, selvbetjeningsveiledere, oppfølgingsavdelingen har avklaringsvakter i mottak). Separate køer. Høyt servicenivå. Leder ansatt i stat og kommune.</p> <p>Et kommunalt oppfølgingsteam og et team hvor KVP, intro og fattigdomsprosjekter inngår.</p> <p>To oppfølgingsteam stat (et for SYFO og et for AAP)</p>

Funn fra surveyen

Som mål på integrasjon har vi spurt de ansatte hvorvidt de deltar/ jobber i team, om de opplever at statlig og kommunalt ansatte jobber tett sammen, om de jobber på hverandres oppgaveområder, om det er felles målforståelse mellom statlig og kommunalt ansatte og om de ansatte opplever at de statlige og kommunale målene drar i samme retning.

Når det gjelder teamarbeid oppgir både statlige og kommunalt ansatte at de hovedsakelig arbeider i team med andre som er ansatt i samme linje som dem selv (det være seg statlig eller kommunal). I overkant av 60 % oppgir at de jobber i team med andre ansatt i samme linje. Cirka 1/3 av statlige ansatte kommunalt ansatte oppgir at de jobber i team med en jevn fordeling av statlige og kommunalt ansatte (Figur 19). Vi finner ingen signifikante forskjeller når det gjelder deltagelse i teamarbeid etter kontororganisering, utdanningsbakgrunn eller ansettelse i stat eller kommune. Dette betyr altså at teamarbeid er likt fordelt mellom disse organisasjonsformene og karakteristika ved de ansatte. 76 % av utvalget oppgir at de deltar i teamarbeid ved kontoret.

Vi spurte videre alle ansatte hvordan de opplevde samarbeidet på tvers av stat-kommune ansettelse. Cirka 60 % oppga at de statlige og kommunalt ansatte jobbet tett sammen. Signifikant flere ansatte på en-ledede kontorer oppga dette, sammenlignet med ansatte på to-ledede kontorer (se Vedlegg 1, Figur 19). Over 80 % av ansatte mente at samarbeidet mellom stat og kommune hevet kvaliteten på tjenestene brukerne får. Færre (43 %) mener at det er stor enighet mellom statlig og kommunalt ansatte om hvordan de burde arbeide mot brukerne. Ansatte ved en-ledede kontorer mener dette i større grad enn ansatte ved to-ledede kontorer. Cirka halvparten av utvalget oppga også at det er felles målforståelse mellom statlig og kommunalt ansatte og at de statlige og kommunale målene drar i samme retning.

Vi spurte utvalget hvorvidt de ansatte på deres kontor jobber på tvers av oppgaveområder definert som statlig eller kommunale. Kommunalt ansatte opplevde i mye større grad at de jobber på statlige oppgaveområder, mens at statlig ansatte i liten grad jobbet på de kommunale oppgaveområdene. Statlig ansatte på sin side opplever ikke like stor grad av diskrepans mellom statlig og kommunalt ansatte i hvorvidt de jobber på «de andres» oppgaveområder (se Figur 18 i Vedlegg 1 for detaljer).

Surveyen viser videre at kommunalt ansatte i større grad enn statlig ansatte opplever den statlige styringen som dominerende over den kommunale, og at den er mer opptatt av å måle enn å støtte. De samme funnene finner vi når det gjelder sosionomer vis-a-vis andre faggrupper ved kontorene: de som er utdannet sosionomer er i større grad enn andre kritiske til målstyringen (Tabell 5, kolonne 3; Figur 26).

Til slutt finner vi at ansatte ved mellomstore kontorer oftere enn sine kollegaer ved store kontorer oppgir at statlige og kommunalt ansatte jobber tett sammen, at det er felles målforståelse mellom statlig og kommunalt ansatte og at kommunale og statlige mål drar i samme retning. Samtidig oppgir de i mindre grad at kommunalt og statlige ansatte jobber på hverandres oppgaveområder (Tabell 4).

Intern organisering og utvikling av kontorene

Det er ulike forståelser av hva et NAV-kontor skal være og hva arbeidet på et NAV-kontor handler om som er med på å bestemme den interne organiseringen av kontorene.

Et ytterpunkt i vårt materiale er Kristiansand som har valgt en generalistmodell for organiseringen. Dette innebærer at veilederne både i mottak og i oppfølging jobber etter en datofordelingsmodell og at man uavhengig av faglig bakgrunn og ansettelsesforhold jobber med alle typer brukere og alle typer oppfølging, men hvor det finnes former for teamkoordinering på tvers av oppfølgingsavdelingene blant annet i forhold til brukere med behov for særlig tett oppfølging («de tyngste av de tunge»).

Bakgrunnen for dette oppgis å være ønsket om et enhetlig kontor med lik arbeidsbelastning mellom veilederne, hvor brukernes behov mer enn (sosial)faget står i sentrum og hvor innsatsbehov mer enn type ytelse (lov om sosiale tjenester) ligger til grunn for prioriteringene av ressursbruk ved kontoret. En del av denne tenkningen hevdes å være felles ferieavvikling for hele kontoret (dvs. at man ikke sørger for å ha sosialfaglig utdannet personale tilstede på kontoret) og gruppeinnkallinger av sosialklientene. En annen konsekvens er at man ifølge én leder på kontoret ikke lenger skal snakke om sosialfaglig arbeid («som fagperson føler jeg meg kneblet»), eller om kommunalt og statlig ansatte ved kontoret og at begrepet om tverrfaglighet skal erstattes med flerfaglighet for å understreke at fagligheten handler om brukeren og ikke om faget.

Konsekvensene for det sosialfaglige arbeidet på kontoret er ifølge våre informanter alvorlig (noe som også kommer til uttrykk i surveyen): De svakeste får dårligere tjenester, det er ikke lenger tid til å drive sosialfaglig oppfølging, den sosialfaglige delen av arbeidet er blitt borte («vi har druknet i NAV-reformen») og en opplevelse av at det sosialfaglige «blir spist opp av det statlige». Opplevelsen kombineres med en opplevelse av «kommunal abdikasjon» og at kommunen er blitt fjernere enn tidligere.

Den lokale organiseringen på dette kontoret synes også, skal vi tro våre informanter, å bære preg av et sterkt gjennomslag for statlig påvirkning, ved at de verktøy og metoder som anbefales, implementeres med stor kraft og uten tilstrekkelig diskusjoner og forankringer. Kritikken omhandler forsøkene på å standardisere tjenestene fra sentralt hold: Fra brukernes nettbaserte behovsvurderinger (som ikke inneholder åpne felt, og gjør at brukere i risikozonen fanges opp for seint), over kanalstrategien (som ikke passer sosialkontorets brukergruppe hvor 80% er innvandrere og mange med språkproblemer eller analfabeter) til inndelingen etter innsatsbehov og den såkalte 18-83 fordelingen (som gjør at 17% av tiltaksmidlene skal gå til dem med standard og situasjonsbestemt innsats, mens resten skal gå til grupper med større innsatsbehov, noe som fører til at svært mange brukere ikke minst ungdom og innvandrere, ikke får den hjelpen de trenger). I tillegg kommer kritikken av en ensidig arbeidslinje («Alle skal i arbeid, det er greia nå. Noe annet er ikke lov å si. Da blir du sett på som en utgiftspost»), og av fokuset jobbmismatch som oppfattes som «et spill for galleriet».

Et annet ytterpunkt i vårt materiale er de to-ledete kontorene i Bergen, hvor organiseringen i større grad følger de gamle grensene mellom stat og kommune, og hvor integrasjonen på tvers er liten og samarbeidet er basert på pragmatiske og oppgavenære overveielser.

Dette er kontoret hvor færrest kommunalt ansatte jobber på statlige oppgaveområdet, og hvor enigheten om arbeidsfordeling og arbeidet mot brukerne mellom statlige og kommunalt ansatte er liten. De ansatte opplever imidlertid at kommunal ledelse er nær dem, de følger med på arbeidet som drives, er opptatt av arbeidssituasjonen og legger til rette for faglig utvikling. Og de ansatte er også nest etter Fana, det kontoret som mener de har god kunnskap om brukernes bistandsbehov, prioriterer arbeidet med vanskeligstilte høyt, og høy på kompetanse og fagutvikling, høyt sykefravær, men lav på turnover, og hvor få mener de har lav kvalitet på oppgaveløsning og tilbudet til brukerne.

Det er innenfor disse ytterpunktene vi finner de følgende virkemidler for integrasjon og (sosial)faglig utvikling på kontorene.

Forsøk med ledelse (Fagkonsulenter og fagforum)

På et kontor (Østensjø) har de opprettet en egen tverrgående utviklingsenhet (våre ord) på kontoret, et såkalt fagforum, eller «tredje lederledd» (etter nav-ledere og avdelings- /teamledere) som statlig leder beskriver det som, og som karakteriseres som en form for matriseorganisering. Ordningen har vart i ca. 3 år. Fagkonsulentene har jobbet lenge i systemet og har videreutdanning i det.

Ordningen tar utgangspunkt i en ordning med fagkonsulenter. Her sitter én fra AAP og én fra SYFO, det sitter én beslutter i stat mottak og en markedsrådgiver og controller. I tillegg sitter det én fra KVP, én fra kommunal oppfølgingsavdeling og én fra kommunalt mottak. Alle som sitter der har fagstillinger, og det å komme i fagforum karakteriseres også som en karrierevei.

Bakgrunnen for opprettelsen av fagkonsulentene handler blant annet om at de administrative oppgavene og systemene for personaloppfølging har økt (pga. høyt sykefravær og insourcing av lønn og økonomi), noe som har skapt behov for fagkonsulenter.

En begrunnelse for fagforum var at det fantes en rekke utfordringer på kontoret som burde håndteres, blant annet knyttet til såkalt skyveproblematikk, og at enkelte brukere «falt mellom stolene». Videre var det behov for å få mobilisert fagkonsulentene i fagutviklingen på kontoret, og skape et forum hvor de reelle utfordringene på kontoret ble diskutert, og hvor man ikke snakket lederne etter munnen. Fagforum skulle være et sted for faglig oppdatering. Fagkonsulentene møtes annenhver mandag i fagforum, og drar også på seminarer o.l. sammen. Disse diskusjonene videreføres i diskusjonene på kontoret. Ordningen har vært møtt med skepsis av avdelingsdirektør som mener at «ledelse og fag hører sammen».

Ifølge statlig leder er forumets «funksjon å koordinere flyten» mellom stat og kommune. De «utøver det faglige ansvaret for ledelsen». For eksempel har de fått ansvaret for implementeringen av «Standard for arbeidsrettet brukeropfølging». Én avdelingsleder understreker at de «får oppgaver fra oss i ledergruppa på ting de skal gjøre, så de er ikke selvstyrte». Kommunal leder understreker fagforum som et sted hvor «de skal blomstre», og hvor de skal «klekke ut nye ideer».

Konsulentene møtes annenhver mandag, ledelsen går på omgang. Her arbeider de med alt fra forberedelse av fagseminarer, forberedelse av internopplæring, forberedelse av halvparten av de felles kontormøtene, samarbeid på tvers av team og stat/kommune grener («AAP brukere som blir borte»), men de kan også ta egne initiativ. En felles diskusjon de har tatt initiativ til er knyttet aktivitetssplikten som er et felles anliggende både for stat og kommune, og som skal iverksettes når kompensasjonsordningen til kommunene er klar.

En fagkonsulent fra kommunesiden sier at samarbeidet har fungert godt, men at fokuset på det sosialfaglige arbeidet har vært dårlig; «de aller svakeste har ikke hatt noen talsperson der». Nå er gruppa utvidet med flere kommunalt ansatte, og fokuset på implementering av statlige føringer, standarder og kollegaveiledning er ikke like sterkt. Hun hevder at hun har fått lite igjen for disse møtene og at fokuset i større grad burde vært på kartlegging av opplæringsbehov, og på fagutvikling. Eksempler på én oppgave som hun har fått fra forumet nå er å kartlegge alle de svakeste klientene i kommunene for

å finne ut hvem som er sannsynlige kandidater for uførepensjon, men som ikke har fått det pga. manglende medisinske utredninger. Dette er en oppgave hun ser som viktig.

Kontoret har brukt tid på å diskutere forholdet mellom personallederne og fagkonsulentene, mellom fag og personalansvar. I oppfølgingsavdelingen i kommune har fagkonsulenten egne fagmøter med veilederne, mens teamleder har teammøter. I tillegg møtes fagkonsulent og teamleder hver uke for å holde seg oppdatert. For publikumsmottaksleder kan ordningen med fagansvarlige bli rotete:

«Plutselig blir (veilederne) usikker på hvem man skal spørre, eller plutselig syntes de det er greit å spørre begge to og da bruker man mye mer tid og ressurser, også kan den samme personen plutselig få et svar fra fagansvarlig og et fra meg og det kan være både rotete for veilederen, og at den fagansvarlige ikke får den respekten og kompetansekunnskapen den skal ha for resten av teamet (...) Jeg prøver å få det til slik at hvis veileder lurer på noe, må de først gå til fagansvarlig og hvis de ikke tørr ta avgjørelsen så må de komme til meg og så kan vi ta den sammen».

Utvikling av mottaksfunksjonen

På mange kontorer har de en sterk satsing på mottaket. «Publikumsmottaket er hjertet av et NAV-kontor», som mottaksleder sier. Det er også i mottaket ledere og ansatte sier at man jobber helhetlig, og at «dette er en sammensveiset gjeng», i motsetning, antakelig til andre deler av kontoret.

Begrunnelsen for et sterkt mottak er ifølge en kommunal leder; «at for å få folk selvhjulpne, så må man snakke med brukerne på alle områder (...) Det er i publikumsmottaket vi kan fange opp dem, spørre dem om hva de har gjort og gi dem tiltak».

En annen kommunal leder sier:

«Det er der kompetansen bør ligge. De (les mottaket) snakker med brukerne. Hvis ikke de klarer å gi den riktige informasjonen så baller det på seg med feilinformasjon og frustrasjon og ekstraoppgaver til de bak. Så det er viktig at de kan sakene sine og er flinke til å snakke med brukerne sine. Og blir de syke er det viktig at andre bak som er i oppfølgingsteamene kommer og supplerer oss sånn at det alltid er fullt bemannet i PM. Uansett hvor få det er så skal PM alltid være åpent og fullt bemannet. Derfor tenker jeg at det er hjertet, fordi hvis ikke det blir prioritert eller kompetansen synker så blir det mange som søker seg vekk, og så blir det enda mer frustrasjon i PM og flere oppgaver til de bakover».

Et sterkt mottak er derfor noe mange ansatte mener er viktig får drive godt sosialfaglig arbeid. Mottakets betydning utfordres av den såkalte kanalstrategien hvor ressurser skal overføres fra mottak til oppfølging, noe vi skal komme tilbake til. Enkelte steder er det også sosionomer som mener det høye servicenivået i mottak, går på bekostning av kvaliteten på arbeidet med økonomisk sosialhjelp, og ønsker seg tilbake til en ordning hvor det var «de merkantile» som møtte brukerne.

Mottaket har variasjoner, men består gjerne av en skrankevert som tar imot søknader og fordeler kølapper til brukerne, selvbetjeningsveiledere, samt veiledere som møter brukerne. Det er gjerne to, enkelte ganger 3 køsystemer, én til kommune og én til stat, og enkelte ganger til en egen avklaringsvakt som møter langtidsmottakere med sammensatte problemer ansikt til ansikt i mottaket. Én av disse har

gjør en sikkerhetsfunksjon. Det er de statlige ansatte som tar gruppeinnkallinger på nysøkere og innkallingsmøtene på langtidsledige.

Flere av mottakene har et høyt servicenivå, opptil 20 ansatte. Da er det en rekke funksjoner som tas i mottak, utover standard innsats. Det drives også enklere oppfølgingsarbeid her, knyttet til bolig, arbeid, tiltak etc. Brukerne av kontoret kommer fra mange nasjonaliteter, og dette speiles blant veilederne i mottakene hvor det snakkes mange språk. På enkelte steder har veilederne som ikke har vakt i mottaket egne kontor. Det sikrer nærhet til oppfølgingsavdelingene. Mottaket har gjerne en felles leder, enkelte steder ansatt av stat og kommune i felleskap, og i tillegg egne fagansvarlige, en for stat og en for kommune.

Arbeidsbelastningen beskrives som varierende, og noen steder såpass liten «PM kjeder seg litt på morgene». De mest ivrige lager vedtak, mens de andre ser litt rundt i lufta - folk er forskjellig interessert i jobben sin». Det er nok mulig å spare litt her, hevdes det på et av stedene med høyest bemanning.

Det er en stor diskusjon på de fleste kontorene om hvordan arbeidsoppgavene skal fordeles, og etter hvilke prinsipper man skal spesialisere seg. De fleste steder er arbeidet spesialisert etter stat-kommune oppgaver, og med egne køer for statlige og kommunale brukere. Arbeidet er datoorganisert innenfor disse spesialiseringsområdene.

På kontorer hvor integrasjonen er liten, jobber ikke kommunalt ansatte i Arena, de skriver ikke behovs- eller arbeidsevnevurderinger. Motsatt arbeider ikke statlig ansatte i kommunale datasystemer, eller fatter vedtak etter lov om sosiale tjenester. Dette gjelder selv om de har forutsetninger for å gjøre det og saken berører både statlige og kommunale ordninger.

Begrunnelsene for denne mangelen på integrasjon varierer, men en viktig begrunnelse er hensynet til ansattes trygghet og kvaliteten på vedtakene. En kommunalt ansatt forteller om utfordringene knyttet til den tekniske kompleksiteten i Arena:

«Det mest utfordrende er disse tekniske tingene, f eks retting av meldekort. Hvis du inaktiverer det, så kan dagpengene stoppe. Og det har skjedd. Hvis man ikke kan det godt nok, hvis du ikke har gjort det du må gjøre, så kan det bli feil, og det får alvorlige konsekvenser for brukerne» (veileder en-lederkontor).

Andre igjen viser til at det også kan være former for opprør ute og går mot «statens systemstyring», og som gjør at de har droppet en tettere integrasjon.

«Staten blir fornøyd bare man gjør ting i Arena, men uten å bry seg om hva man gjør (..) Alle som går på XY tiltak skal ha en aktivitetsplan i Arena. Det er ikke alle de kommunale som følger den rutinen. De ser ikke hva som er hensikten med at folk som lever uregulerte liv skal ha en aktivitetsplan. Hva har det å si for brukeren?» (Mottaksleder, to-lederkontor kommune)

Atter andre, i dette tilfelle en statlig mottaksleder på et to-lederkontor - mener at denne holdningen er et argument for en en-ledermodell:

«(Her) er det to-ledermodell, da er det også to arbeidsgivere og to tjenestetilbydere. Det blir press mot spesialisering i disse tjenestene, der lojaliteten ligger. Det er å drive

godt sosialfaglig arbeid i sosionomens forståelse, det havner litt i utakt med det vi (les staten) ønsker å gjøre (..).»

Det finnes selvfølgelig også motstemmer til dette og som mener at den delte organiseringen av mottakene ikke er i overensstemmelse med en sosialfaglig tenkning. Slik har de argumentert på et av de en-ledete kontorene hvor de ansatte i jobb- og veiledningssenteret i dag arbeider som generalister. De som har økonomisk sosialhjelp - og på dette kontoret tar de langtids sosialhjelpsmottakere i mottaket, har også en dato som omfatter andre brukergrupper (markedsarbeid). På andre kontorer har de mer moderate integrasjonsmålsettinger. Det kan for eksempel være et mål at de «kommunalt ansatte skal kunne Arena og kjenne tiltakene så godt at de kan melde opp brukere til tiltak» sier PM-leder, «og at statlige skal også kunne gå inn i Oskar (det kommunale saksbehandlingssystemet) ikke for å fatte vedtak, men for å skrive journalnotater og sjekke vilkår etc.».

Også her har det imidlertid vært diskusjoner. «Noen (av de sosialfaglige) mener at dette innebærer at de må nedprioritere sosialhjelpsmottakerne, mens de unge har dårlig samvittighet for at de ikke får gjort nok. Men hva er godt nok? Andre klarer å sette av halve dager til å jobbe bare med arbeidssøkere».

På flere av kontorene har de gått vekk fra felles mottak og opererer nå med to atskilte mottak - ett for stat og ett for kommune. Dette begrunnes med forankring i kanalstrategien, og ønsket om å sikre mer tid til oppfølging på statlig side, og behovet for «å tone ned kvaliteten på veiledningsoppgavene i mottak, og forhindre at det brukes så mye tid på drop-in» som én formulerer det. Også på generalistkontoret over har det vært en diskusjon om en spesialisering av Jobb- og veiledningssenteret, med egne grupper blant annet for eksempel økonomisk sosialhjelp. På ett av kontorene (Kristiansand) gjøres det gruppeinnkallinger for alle nye brukere. I denne prosessen gjøres den første behovsvurderingen av brukerne basert på en «multiple choice»-mal. Hvis en bruker svarer at de ikke trenger bistand fra NAV (selv om de gjør det), så settes de på standard innsats. «Utfordringen her», slik de sosialfaglige ansatte beskriver det, «er at dette fører til at det er mange som står på et lavere innsatsnivå enn de burde. Spesielt gjelder dette innvandrere, som står for nesten 80% av brukermassen», ifølge faglederen på sosial.

På flere av de store to-ledete kontorene oppleves denne utviklingen og statlige strategien som et ønske om å «fase ut hele PM», og at «tjenestene ribbes, og felleskompetansen fjernes». «Men brukerne blir ikke borte pga av kanalstrategien» hevdes det, ««Folk trenger hjelp ... de som ikke har steder de kan komme ... de må ha noen steder og stoler hvor de kan få lov til å sitte» (jf Bjerke hvor stolene er fjernet). «De får i hvert fall lov å sitte her til jeg får beskjed om noe annet». I tillegg har vi mange grupper som ikke kan bruke selvbetjeningsløsningene, ikke minst innvandrere med dårlige språkferdigheter.

Grensesnittet mellom mottaket og oppfølging er et viktig spørsmål på mange kontorer. Der oppfølging av sosialhjelpsmottakere er lagt til mottaket og de jobber etter en generalistmodell, hevder noen at dette fører til en nedprioritering av den sosialfaglige jobbingen, mens andre i andre mottak med tilsvarende grensesnitt sier «du vet, på oppfølgingsteamene så får brukerne mindre oppfølging enn det de gjør i mottak (..) Derfor tenker vi at hvis en person kan komme seg ut igjen, må vi prøve til vi klarer det». På enkelte kontor er det stor tillit til vurderingene som gjøres i mottaket. De kan for eksempel gjøre avtaler på vegne av bruker ved å gå direkte inn i saksbehandlers kalender og lage timeavtale der, for eksempel når det gjelder gjeldsrådgivning.

Mottaksfunksjonen fremstår på denne måten som spesialisert på de fleste kontorene, og i økende grad. Dette synes delvis å skyldes innføringen av kanalstrategien, og som synes å «ramme» de fleste kontorene. Spesialiseringen er sterk både på en-ledete og to-ledete kontorer. I Fana og Hundvåg og Storhaug innfører de todelte mottak som følge av kanalstrategien, i Kristiansand har de felles mottak, men etter kanalstrategien, på Lerkendal vurderer de innføringen av mer spesialiserte modeller, mens Oslo og Sagene enn så lenge synes å opprettholde sine store mottaksfunksjoner.

Fordeler med spesialisering er særlig knyttet til avgrensede oppgaver, sikkerhet og effektivitet i de vurderingene som veilederne gjør av brukerne. Tid kan frigjøres til oppfølging. Samtidig bryter selvfølgelig spesialiseringen mot målet om integrerte tjenester på kontorene, og at god veiledning kan være lik god oppfølging, slik flere av våre informanter er inne på. Vi finner (fremdeles) store variasjoner i organiseringen av mottakene, men i den grad høyt servicenivå er en høyt prioritert kvalitet ved sosialfaglig arbeid, finner vi det på to-ledete kontorer.

Utvikling av oppfølgingsavdelingene

De tradisjonelle oppfølgingsavdelingene framstår som spesialisert på de aller fleste kontorene vi er på. Spesielt på to-lederkontorene, men også på en-lederkontorene. Dette samsvarer også med funnene fra surveyen, der ansatte rapporterer relativt lavt innslag av tverrfaglig teamarbeid og innslag av en «generalistmodell» på kontorene. Det finnes imidlertid stor variasjon i materialet.

På et en-lederkontor (Kristiansand) operer de med en radikal generalistmodell, med tre datofordelte team på oppfølging av brukere over 26 år der kommunalt og statlig ansatte jobber med de samme oppgavene. Det er flere grunner til denne formen for organisering, slik vi får det forklart av ledelsen. For det første er det at de har ønsket å samle en kompetanse de oppfattet som sprikende på kontorene, dvs. samle den i hodet på medarbeiderne i disse teamene. For det andre har de ønsket å bidra til helhetlig tjenesteyting, med tro på den opprinnelige generalisten. Kontoret har i tillegg et ungdomsteam, som vi skal komme tilbake til, for dem under 26 år.

På et annet en-lederkontorene (Lerkendal) har de tre felles avdelinger hvor det jobber ansatte fra stat og kommune. Det er en for dem med arbeidsgivere, dvs. sykmeldte; en for dem uten arbeidsgivere (AAP og sosialhjelp), og en gruppe for det de kaller Tett individuell oppfølging hvor KVP og AAP brukere også inngår. Innenfor hver enkelt avdeling arbeider de imidlertid spesialisert, selv om de gradvis forsøker å utvide breddekompetansen til medarbeiderne gjennom utviklingsarbeid. Kontoret startet ut med en mer radikal generalistmodell, men måttet forlate den fordi den var for krevende.

På et tredje en-lederkontor (Hundvåg og Storhaug) har de to oppfølgingsavdelinger, en statlig og kommunal. I tillegg har kontoret en kommunal forvaltningsavdeling. Her er det en tydelig statlig orientering, og en dominans av statlige oppgaver slik flere av de sosialfaglige ansatte uttrykker det. Avdelingene jobber nesten helt atskilt. Organiseringen har enda ikke falt på plass, og de har for eksempel enda ikke funnet en god plassering for KVP teamet sitt.

På to-lederkontorene Fana og Ytrebygda jobbes det også spesialisert, langs stat- og kommunegrensene og med liten grad av integrasjon mellom avdelingene. Fana har to kommunale datofordelte team, og to statlige. Ytrebygda har tre kommunale team, to på oppfølging og et merkantilt og to statlige team.

På to-lederkontoret Sagene opererer de med andre faglig begrunnede (målgruppeorganiserte) organisatoriske inndelinger på kommunesiden. Kommunesiden har 5 kommunale seksjoner: Økonomiservice

med økonomirådgivning og forvaltning (frivillig/tvungen forvaltning av midler); Kvalifisering og arbeid (med brukere som er relativt nært arbeid); Oppfølging (tyngre brukere knyttet til rus og psykiatri). I tillegg er det en familieseksjon og boligseksjon, og et ungdomsteam som arbeider på tvers av stat og kommune. Den i hovedsak kommunale målgruppeorganiseringen innebærer også integrasjon i den forstand at det jobbes på tvers av både statlige og kommunale seksjoner. På Sagene understreker imidlertid kommunal leder at

«Hovedbegrunnelsen for målgruppeorganiseringen er at NAV-kontoret på den måten tilrettelegger for samarbeid med viktige ressurser utenfor NAV; med helsevesenet både i kommunen og spesialisthelsetjenesten, med samarbeidspartnere i barne- og ungdomsavdelingen inkludert barnevern, med arbeidsmarkedstiltak, arbeidsgivere, politiet for å nevne noe».

Integreringen kommer spesielt til syne i en kommunal utviklingsenhet på kontoret. Enheten har 20 ansatte, fordelt på to team: ett Arbeid og Helse-team med fokus på ordinære arbeidsledige, og på helseløp (inkludert avklaring med DPS og evt AMB). Det andre teamet heter Norsk og praksisopplæring, og arbeider med innvandrere, med å bosette flyktninger og med familiegjenforening, og med selvboettere. Arbeidet i utviklingsenheten går på tvers av de statlige innsatskategoriene. De ansatte som jobber i teamet kalles tiltakskonsulenter. Hovedfokuset til tiltakskonsulentene er på avklaring og tiltak, og tilgjengelighet i forhold til brukerne. De skriver ikke vedtak om økonomisk sosialhjelp. Det gjør egne saksbehandlere. Mye av kontakten mot brukerne går via sms/epost, spesielt mot de yngre brukerne. Og selv om dette er en kommunal enhet, jobber tiltakskonsulentene på tvers av statlige og kommunale grenser. De aller fleste jobber i Arena, de skriver arbeidsevnevurderinger og de hevder dette er et viktig redskap for å få tilgang til de statlige ytelsene og tiltakene. Men de er nødt til å forholde seg «fleksibelt» til Arena, hevder flere.

På Østsjø er også organiseringen av oppfølgingsavdelingen relativt tradisjonell. De har to statlige et oppfølgingsteam, og et stort kommunalt oppfølgingsteam, og man jobber i stor grad atskilt mellom avdelingene.

«Egne sosialkontorer i kontoret»

Ett trekk ved enkelte av kontorene er at de har opprettet egne avdelinger/team som kun driver forvaltningsarbeid etter lov om sosiale tjenester i NAV. På ett av kontorene (Kristiansand) har de en egen sosialfaglig forvaltningsenhet som består av 12 stk som bare driver økonomisk saksbehandling. De er datofordelte, og jobber opp imot veilederne med samme datoer i oppfølgingsteamene. Utfordringen her er samarbeidet med veilederne, som har kontakt mot brukerne. På et annet kontor (Hundvåg og Storhaug) har de også en økonomi og forvaltningsenhet som tar seg av rene vedtaks/forvaltningsoppgaver (6 personer), og som samarbeider med den kommunale oppfølgingsavdelingen på kontoret. Også to-lederkontorene Ytrebygda og Sagene har en egen merkantil avdeling/personale.

Som vi har vært inne på tidligere er det en diskusjon på enkelte av kontorene om saksbehandling etter lov om sosiale tjenester kan karakteriseres som sosialfaglig oppfølgingsarbeid. I den grad det er tilfelle vil opprettelsen av slike «sosialkontorer i kontoret» kunne sies å fremme sosialfaglig arbeid, og være en ønsket utvikling. På andre kontorer består forvaltningsenhetene gjerne av ansatte fra det tidligere sosialkontoret som ikke kan/vil møte brukere (en kaller det et «seniorpolitisk tiltak»). Mens på et tredje

kontor framstår forvaltningsenheten som de siste lommer av sosialfaglig arbeid, mens resten av de sosialfaglige ansatte ved kontoret mobiliseres for statlig standardisering og arbeidslinje.

En kommunal veileder vi snakket med hevder slike egne enheter på kontoret gjør at man istedenfor å møte en instans, «hvert fall har fire eller fem: front blir Aetat, oppfølging over tid blir trygd og sosialkontoret». I tillegg har man «trygde- og forvaltningsenhetene på stat- og kommunesiden».

Målgruppeorganisering

Målgruppeorganisering innebærer at man velger ut en bestemt, gjerne prioritert brukergruppe som får en særskilt helhetlig (tverrfaglig/flerfaglig) oppfølging av et team eller en avdeling på kontoret. Ungdom og innvandrere kan være eksempler på slike grupper. Ofte vil målgruppeorganiseringen være knyttet til et samarbeid på tvers av stat og kommune, men man finner også målgruppeorganiseringer innenfor kommunene, slik vi for eksempel har sett på Sagene. Begrunnelsen for tenkningen er ikke bare at gruppa er prioritert, og trenger rask og helhetlig bistand fra kontoret. På Sagene understreker kommunal leder at «hovedbegrunnelsen» for målgruppeorganiseringen er at NAV-kontoret på den måten tilrettelegger for samarbeid med viktige ressurser utenfor NAV; med helsevesenet både i kommunen og spesialisthelsetjenesten, med samarbeidspartnere i barne- og ungdomsavdelingen inkludert barnevern, med arbeidsmarkedstiltak, arbeidsgivere og politiet for å nevne noe».

Organiseringen beskrives av våre informanter som å være en organisering som fremmer en sosialfaglig arbeidsmåte

Ungdomsteam

Mange kontorer har ungdomsteam. De fremheves gjerne som eksempler både på godt statlig-kommunalt samarbeid og på godt sosialfaglig arbeid. Ungdomsteam er et eksempel på det vi kan kalle en «målgruppeorganisering». Fordelene med en slik organisering er at det er spesialisert med brukeren i fokus – ikke etter inntektssikring slik det gjerne er ellers. Dette fremtvinger integrerte arbeidsformer, der de ansatte er nødt til å jobbe på tvers. Sosialfaglig arbeid defineres i slike team gjerne som den felles arbeidsmetodikken, og hvor arbeid og aktivitet er internaliserte mål for hele teamet.

I Kristiansand (som er overrepresentert på ungdomsproblematikk) har de organisert oppfølging av gruppa under 25 år i en egen ungdomsavdeling. Ungdomsgruppa er delt i to, etter innsatsbehov. Her jobber de spesialisert, men likevel relativt integrert på tvers av stat og kommunegrenser. Organiseringen avviker på denne måten fra resten av kontoret som jobber etter radikal generalistmodellen (datofordeling og veilederen som generalisten), og fordi de er organisert i forhold til brukergruppen de skal betjene. Avdelingen beskrives som «et NAV-kontor i NAV-kontoret», ikke fordi de lever et autonomt liv ved siden av NAV-kontoret, men fordi de jobber slik NAV-kontoret burde jobbe. Lederen av teamet er statlig tilsatt.

På Sagene beskrives også arbeidet i ungdomsteamet, som består av både statlig og kommunalt ansatte, som den mest integrerte arbeidsformen på kontoret. Ungdommene er som i Kristiansand delt inn i to grupper, «ordinære» og «ekstraordinære» i forhold til oppfølgingsbehov. De bruker STYRK-metodikken på mange av ungdommene. Mange av dem har koblinger til barnevern, og andre sosiale tjenester. Teamet bruker psykolog, og evt. nevrospesialister/psykiater i utredningen av de unge. På Sagene er leder for ungdomsteamet også nestleder kommunal, leder for STYRK-prosjektet, og for Arbeid og Helse i utviklingssenteret.

NAV Østensjø er på vei til å utvikle et eget ungdomsteam. Ungdom har også tidligere vært hardt prioritert både fra stat og kommunes side. Ungdomssatsingen er et av de områdene hvor kommunal leder har vært mest fornøyd med måten de har jobbet på, noe resultatene (antall ungdom på sosialhjelp) også har vist. Her skal stat og kommune arbeide tettere sammen enn før, i en form for matrise. Det sentrale er «at teamet eier brukeren til en annen tar den imot. De skal ikke bare slippe dem i lufta».

Lerkendal er også på vei til å utvikle et eget ungdomsteam, blant annet som følge av at NAV-kontorene i kommunen har fått overført 10 stillinger fra kommunen (avdelingen for rus og psykisk helse) som skal brukes på en ungdomssatsing. På Lerkendal har de også et eget brukerforum med ungdommer på kontoret, hvor også et kommunalt brukerombud fra Trondheim kommune med.

De to Bergenskontorene har ikke egne ungdomsteam, og viser til kommunale lavterskelsatsinger (aktivitetsprogram) som staten enten er med i eller hvor de ønsker å utvikle et samarbeid, og som (også) kan brukes av ungdom.

Et av Bergenskontorene har i tillegg en egen «statlig» ungdomssatsing som en av medarbeiderne beskriver at de har «røvet til seg», antakelig fordi grenseoppgangen mot kommunen ikke er diskutert på kontornivå, og det er heller ikke et formalisert samarbeid mellom stat og kommune knyttet til gruppa. Samarbeidet synes å skje ad hoc og knyttet til enkeltpersoner, selv om det er formaliserte møter om enkeltbrukere i lavterskeltilbudene som kommunen har og som ungdom kan bruke.

Begge ungdomsmedarbeiderne er statlige ansatte, holder på med jobbstrategien, i hovedsak avgrenset til aldersgruppa 15/16-25 år. Den ene (ungdomskontakten) jobber tett mot oppfølgingstjenesten, har ca. 70 stk. i porteføljen, og forsøker å unngå at «ungdommene kommer på spesielt tilpasset innsats». Noen av disse bor hjemme, andre - hvis de er over 18 år, får individstønad, andre får sosialpenger, mens enkelte andre får AAP. Den andre jobber i oppfølgingsteam AAP, og har færre brukere ca. 35, til dels brukere med større og ofte psykiske problemer. Disse jobber tett sammen om ungdomsgruppa.

Den statlige ansatte med ansvar for AAP-brukerne, og spesialisering på psykisk helse, har/tar ikke ansvar for ungdom som har sosialhjelp som hovedinntektskilde, da det er kommunens ansvar, men de kan ta med dem som får supplerende sosialhjelp. Samtidig sier hun at hun nok står «veldig fritt når jeg velger hvem jeg skal jobbe med». Ofte sier hun ja hvis sosialtjenesten ber om bistand knyttet til hennes spesialkompetanse. Da samarbeider de om disse personene.

De statlige ansatte kjenner også til noen av de (kontoreksterne) kommunale tiltakene til ungdomsgruppa, og bruker dem, tilsynelatende uten at dette skaper noen problemer. De statlig ansatte jobber også tett mot den eksterne kommunale avdelingen for psykisk helse. De har atskilte møter med dem. I realiteten innebærer det at kontoret har to samarbeidslinjer, en statlig og en kommunal. De statlige ansatte er nøye med å understreke at de presenterer seg som statlig side, og ikke sosialtjenesten. De presenterer seg aldri som team, selv om statlig ungdomskontakt ofte har kontakt med ungdommene på sosialhjelp.

De statlige ansatte er enige med de andre ansatte på kontoret at det er store avstander mellom stat og kommune, men at det er blitt bedre. Det skyldes blant annet nyrekruttering og nyutdannede som har tatt kontakt med dem.

I Stavanger har de lagt ned ungdomsteamet, til de kommunalt ansattes store fortvilelse. Her kunne man jobbe sosialfaglig, for eksempel ringe brukeren om morgenen. Teamet var svært velfungerende sier de ansatte, de jobbet integrert stat/kommune to fra stat og to fra kommune, og det var ungdommene som var i fokus, ikke oppgavene (les generert i saksbehandlingssystemet Arena). Men det var for mange ressurser på én gruppe ble det sagt. Vedtaket tolkes som en nedprioritering av det sosialfaglige arbeidet ved kontoret, og at de ikke har blitt hørt:

«Av og til føler jeg at ledelsen ser bort fra kompetanse, bare for å prøve noe nytt. Jeg føler at folk blir frustrerte. Jeg kan ungdom og grunnen til det, er at jeg ikke har så mange av dem. Samtidig sier de andre veilederne at de har for mange ungdommer. Og så sier ledelsen at alle skal kunne ungdom. Og hvem går dette utover? Det er ungdommene. Alle skal kunne alt om alt, men det går ikke» (Kommunal veileder mottak Stavanger).

NAV Intro-team – felles satsinger på flyktninger og innvandrere

På de fleste kontorer utgjør innvandrere en stor gruppe, og en hoveddel av langtidssosialhjelpsmottakerne og av de som besøker mottakene. På flere kontorer sier de at hovedutfordringen på kontoret ligger her, og på enkelte kontorer snakkes det om at enkelte har «holdningsproblemer» i forhold til gruppa.

Flere av kontorene har introprogrammet inne som en del av NAV-kontoret, blant annet Sagene, Øst-ensjø og Kristiansand. Enkelte med sosialfaglig bakgrunn argumenterer for at hvis det er en tjeneste som burde legges til NAV-kontoret så er det Introprogrammet. Mange av innvandrerne/flyktninger har utdanning, og trenger arbeid og arbeidspraksis raskt for å bli en del av det norske samfunn. Andre mener at det sosialfaglige arbeidet overfor gruppa ivaretas bedre utenfor NAV, og at dette er grupper som står så langt unna arbeidsmarkedet at NAV-kontor slik de er rigget i dag, har lite å tilby dem.

På Sagene er flyktninger og innvandrere en prioritert gruppe. De arbeider med innvandrere, med å bosette flyktninger, med familiegjennforening, og med selvbosettere. «Vi følger brukeren fra A til Å, fra bosted til pensjon», heter det. Hovedmålet er rask bosetting for flyktningene, men mye av arbeidet består også i kartlegging og avklaring. De søker på intro, jobbsjansen, KVP, AAP, etc. Arbeidet beskrives imidlertid i liten grad som integrert med den statlige delen av kontoret. Teamet har mye kontakt med flyktningmottak/asylmottak, og med bydelen knyttet til boliger. En utfordring de snakker mye om er at det er ingen relasjon mellom utdanning og arbeid på asylmottakene. Isteden hevdes det at systemet er rettet mot «infantilisering» av flyktningene, dvs. for mye fokus på «norsk» sosialisering, og for mye hjelp til dem. Et eksempel de trekker fram er at de får ferdige pakker med møbler, etc. i boligene, noe som passiviserer dem. Snarere bør de ansvarliggjøres, mange av dem har jo vært igjennom mye større prøvelser enn å kjøpe møbler selv.

På tross av at gruppa utgjør en stor del av sosialtjenestebrukerne, er det ingen av de sosialfaglige som spontant fremhever innvandrergruppa som en gruppe som spesielt trenger sosialfaglig bistand, eller som mener at man med en sosialfaglig bakgrunn har en spesiell kompetanse til å jobbe med denne gruppa. Da er det gruppa rus og psykiatri som fremheves.

Aktivitetsprogram

De aller fleste kontorene har et aktivitetsprogram, som vilkår for utbetaling av inntektssikring. Fellesnevneren blant disse tiltakene er et fokus på arbeid, blant annet gjennom jobbsøkerkurs, CV-verksted, etc., og et fokus på strukturering av hverdagen til deltagerne. Det er med andre ord en form for sosialt arbeid som er arbeidsrettet. De aller fleste vi snakker med, både på kommunal og statlig side, beskriver disse tiltakene som positive for brukeren.

På Fana har de FIA (folk i arbeid). Dette er et rent kommunalt tiltak (aktivitetsprogram), som ble opprettet allerede før NAV (er ca. 10 år gammelt). Det inneholder oppmøte hver dag (mest brukere mellom 20 og 30, men alle aldersgrupper), arbeidssøking og sosial trening, og fungerer også som en avklaringsarena, der brukere kan bli overført til KVP, eller til AAP. Staten skal inn prosjektet hvis de lykkes med å utløse prosjektmidler fra fylket.

Ytrebygda har «GO-gruppa» som er et lavterskeltilbud og et samarbeid mellom stat og kommune der det er 8 plasser og det er 4 brukere fra stat og 4 fra kommunene, og hvor statlige og kommunale medarbeidere samarbeider.

Sagene opprettet i mai 2014 et eget tiltak, «Jobbfinneren», for alle brukere (med mindre de er svært uegnet), som et vilkår for å søke på økonomisk sosialhjelp. Dette pågår kl. 09:00-10:30 hver dag, og er nylig startet. Fokus er på CV og jobbsøking. De ansatte synes dette er et godt tiltak, det hjelper dem å få kontakt med brukerne hver dag, det bidrar til å aktivisere dem, spesielt de unge, og mange av dem finner jobb tidlig. Det er også en viktig avklaringsarena, for rett til AAP eller uføretrygd.

I Kristiansand har de Jobbhuset, et aktivitetskrav for sosialhjelps- og KVP-søknader. I tillegg til dette har de Unginn, for personer under 35. Lerkendal har også Jobbhuset.

Disse tiltakene oppleves som å synes å fremme sosialfaglig arbeid. De lager en struktur på dagen for brukerne (møte til fastlagt tid), skaper et fokus på jobb og avklaring, samtidig som de legger grunnlaget en felles tenkning om brukerne – i hvert fall på kommunal side. På Sagene sees satsingen i liten grad i sammenheng med statlige tiltak.

Familieprosjektet (Lerkendal)

Prosjektet handler om å utprøve en metodikk knyttet til bekjempelse av barnefattigdom. Man ser på hvordan man kan jobbe med familier som har vært lenge i NAV for å øke yrkesdeltakelsen hos foreldrene. Utfordringen tidligere har vært at man har jobbet mot brukerne, dvs. den voksne, uten å se barnet. Tanken er brukerens familiesituasjon (barn med spesielle behov, en ektefelle som krever omsorg etc.) påvirker brukerens mulighet for å komme i arbeid. Et viktig mål med prosjektet er derfor å få denne tematikken «høyere opp i pannebrasken» til veilederne ved kontoret, enten de går på kommunale eller statlige ytelsers, eller møter brukerne i mottak eller oppfølging. Målet er at alle veilederne ved kontoret skal jobbe med denne problematikken. Prosjektet beskrives derfor som kompetanseøkningsprosjekt. Andre viktige mål er å få folk på riktige ytelsers, skaffe jobb og utdanning, men ikke minst «unngå at ungene overtar den sosiale arven».

Prosjektet er 3årig og går ut 2016. Prosjektet er finansiert gjennom tiltaksmidler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og fylkesmannen. Prosjektet ligger inne i målekortet og er et område som både stat og kommune er interessert i. Per i dag inngår det 22 familier og 85 barn i prosjektet. Resultater fra

prosjektet handler om å få brukerne over på riktige ytelser; bistå med jobb særlig for fedrene (det er vanskeligere for mødrene pga. lav utdanning, manglende yrkeserfaring, analfabetisme og helseproblemer). De utvikler også egne tiltak for ungdommene.

Arbeidet forutsetter et utstrakt samarbeid med instanser utenfor NAV-kontoret, ikke minst Barne- og familietjenesten (BFT) og Helse- og velferdskontoret (HVK) i kommunen.

Det er to personer, hver i en halv stilling som bemanner det. Disse personene jobber ikke selv mot familiene, det er det de vanlige veilederne som gjør. Deres oppgave er å veilede veilederne i hvordan de skal jobbe mot familiene. De har forsøkt å spre denne metodikken/tenkemåten til alle deler av kontoret. Målet er at hele kontoret skal tenke på familie og gjeld som en del av oppfølgings- og avklaringsarbeidet. Det beskrives som tidkrevende og personavhengig å få veilederne til å tenke familie og barn, og utfordrende å få med andre veiledere uten sosialfaglig bakgrunn på dette.

Særlig statlig veiledere med lang fartstid synes det er «ukomfortabelt å pirke borti familielivet til brukerne» eller «snakke om økonomi». «Det er imidlertid mye lettere med de nye som kommer inn», hevdes det, «samtidig har en del av de ansatte på statssiden også sosialfaglig utdanning, så alle er ikke like fremmed for å jobbe på denne måten».

En annen utfordring er at veilederne som opplever at dette kommer på toppen av alt annet de skal gjøre. «Men det er egentlig ikke slik», hevdes det, «fordi det er ikke bare du som skal jobbe med denne familien. Mye handler om å jobbe tverrfaglig, og om å koordinere andres innsats, for eksempel Norges idrettsforbund». Det kan imidlertid også oppleves som utfordrende for mange å ta en slik koordinerende rolle.

På tross av dette er det bare to veiledere som har fått fritak fra familiejobbingen. De fleste synes å sette pris på denne måten å arbeide på.

Hvorfor er det vanskelig for folk å gjøre flere ting om gangen? «Det har vi snakket om i mange år, og vi vet ikke helt hva årsakene er». Men det henger sammen med at «vi har måttet ta til oss utrolig mye kunnskap i reformen; at mange arbeidsprosesser er svært omstendelige, og at fokuset på måltall ikke måler hvor godt eller helhetlig man jobber».

Gjeldsrådgivning – et utviklingsprosjekt

Lerkendal har i lengre tid jobbet med å utvikle en kompetanse på økonomi og gjeldsproblematikk, og å spre den til andre deler av kontoret blant annet til SYFO-teamet. Prosjektet har én ansatt i 50% stilling (for øvrig i familieprosjektet) som skal fungere som ressursperson som skal sørge for å spre god praksis knyttet til å tenke mer helhetlig rundt familie og gjeldssituasjon (og ikke bare på arbeid).

For eksempel har de jobbet med dette i forhold til sykemeldte. Mange av oppgavene til disse brukerne representerer ekspederingsoppgaver, men flere av dem er brukere som har sammensatte problemer og gjeldsproblemer, og det er viktig at man klarer å fange opp disse: «Vi ønsker at det skal ringe en bjelle når det er snakk om sykemelding og hvor spørsmålet om barn og økonomi skal komme opp. Vi vektlegger familieperspektivet her. De fleste som jobber med sykmelding har bakgrunn fra trygdeetat, så de spør om helse». Helse og økonomi (gjeld) henger også tett sammen ved at personer går betydelig ned i inntekt når de går over på AAP. Vi har tilgang til én person i kommunene som driver

kurs i økonomi og gjeld, og alle som vil kan kursenes der. Det har kommunen vært tydelig på. Utfordringene er mange av de samme som for familieprosjektet.

Familie- og fattigdomssatsing – et utviklingsprosjekt

På Sagene er familie et av områdene de ønsker å «målgruppeorganisere» på tvers av stat og kommune. Per dags dato er det primært i kommunen de tenker på denne måten, men også med innslag av integrasjon mellom stat og kommune. Bakgrunnen er fattigdomsproblematikk, og i særlig grad bydelsens handlingsplan mot barnefattigdom.

Man kommer inn i familiesatsingen hvis det er en familie med barn. Familieteamet består av veiledere fra ulike deler av kontoret (jfr. Sagenes matriseorganisering): tre saksbehandlere fra familieseksjonen (tar bl.a. søknader); én veileder fra utviklingsavdelingen; tre veiledere som kombinerer saksbehandling med tiltaksarbeid; én mottakskonsulent fra mottaket; én bo-oppfølger fra oppfølgingsavdelingen, og barnekoordinator i bydelen. De har egen kontaktperson i barnevernet. De får støtte fra AAP-teamet (men har ingen egen veileder i teamet).

Vi snakket med veilederen fra utviklingsavdelingen. Vedkommende er også kursansvarlig for Jobbfinneren (eget vilkår for sosialhjelp og AAP), og bruker dette flittig i forbindelse med avklaring/kartlegging av brukerne. Veilederen vi snakket med jobber etter sigende helhetlig («jeg tar hele løpet») – dvs. kan søke på KVP, på introprogram, på AAP og på ulike statlige tiltak. Samtidig jobber vedkommende mot skole, barnehage, familiens hus, og aktivitetssenteret i bydelen.

Denne målgruppeorganiseringen/familiesatsingen har gitt mer helhetlig fokus på og forståelse av familiesituasjonen, hevdes det. For eksempel nevnes at de nå legger inn foreldreveiledning som vilkår for ytelse – det er en stor hjelp knyttet til opplæring/oppfølging av familieforsørgere, dvs. «rydde i kaoset i disse familiene». Samarbeidet med barnevernet har blitt mye bedre, og NAV deltar nå i drøftingsmøter med for eksempel skoler, barnehager og helsestasjon. Før sjekket ikke barnevernet om foreldre var i arbeid, dette er noe NAV fokuserer på.

Teamet har også gode erfaringer med å jobbe mot politiet. De har fast kontaktperson i politiet og uteseksjonen knyttet til ungdomskriminalitet. Jevnlige oppfølgingsmøter. Det nevnes et eksempel der de hadde en kriminell ungdomsgjeng med 13-14-åringer som politiet hadde mye trøbbel med, men nå har hun fått dem inn på diverse aktiviteter.

Hovedutfordringen for mange brukere (og for teamet) er språk. Men, det ønskes mer tverrfaglighet mot NAV stat, dvs. en statlig ansatt inn i familieteamet. Dette vil kunne bidra til mer fokus på språk. I tillegg vil det kunne minske forskjeller i forståelse av familie blant statlige og kommunalt ansatte. Et eksempel nevnes vedrørende hva som menes med «enslig forsørger» - stat fokuseres kun på papiret, mens det i realiteten kan være annerledes, for eksempel hvis en av foreldrene har nedsatt arbeidsevne i forbindelse med psykiske problemer. Da er det ikke formelt, men reelt enslig forsørgelse. Dette gir mye dobbeltarbeid for veilederne i teamet å rydde opp i.

Mobilisering av frivillige

På Sagene er et uttalt satsingsområde å mobilisere frivillige i nærmiljøet/bydelen, særlig når det gjelder beboere i kommunale boliger. Dette gjøres f.eks. gjennom vaktmestertjenester, til styrearbeid, fotball-

lag, samt annet arbeid i bomiljøene. Et annet prosjekt har vært leksehjelpen, der de har fått pensjonister til å være med på leksehjelp noen ganger i uka. Det har skapt voldsomt engasjement. Nå holder de også på å lage fotballag og de har matlagingskurs.

Poenget med dette arbeidet er «sosialt boligarbeid», dvs. å jobbe med grupper av frivillige, og koble dem opp mot aktiviteter – sosialt arbeid, de selv ønsker å bruke tid på. Ideen er å spille på ressursene som finnes utenfor NAV – blant de frivillige, i nærmiljøet, i kommunen. «Vi kobler minoritetssamfunnet til majoritetssamfunnet». De bruker «samvirke-modellen» (- et annet ord for selvorganisering slik vi forstår det).

Mye av dette handler om somaliske grupper, og arabiske etniske grupper. Ut i fra deres bakgrunn er de mer vant til at velferdstjenester er organisert på denne måten, med sterkere frivillig sektor og svak offentlig sektor. Mye «community»-følelse. Dette er primært et kommunalt tiltak, men brukes også av brukere med AAP-rettigheter. Også Lerkendal har prosjekter knyttet til mobilisering av frivillige, blant annet Frelsesarmeen.

Kompetansehevende tiltak (HPMT og veiledningsgrupper)

Mange av kontorene beskriver opplæringen i HPMT som veldig bra:

«Det er HPMT, forferdelig navn, men innholdet er bra. Det er jo et fellesprosjekt for oss, der deltar alle fra både stat og kommune og de er blandet og nå starter det opp igjen, og det er 4 kursdager og så dannes det veiledningsgrupper på av tvers stat og kommune. Dette er kjempebra for det er en felles måte og metodikk om hvordan følge opp (...) man får satt det litt i system og får et fellesverktøy med stat. Så der er det nok en veldig god utveksling av måter å jobbe på, fordi de fra stat har ikke (veiledning) fra før, i hvert fall har de ikke hatt mye av det. Og mine har gitt positive tilbakemeldinger på at de syntes det var et veldig bra kurs. Og at de syntes de hadde nytte av det ... Og det er nok av inspirerende kurs. Og det er lett å komme tilbake fra et kurs og bare fortsette som før, mens dette her legger opp til at det skal bli implementert inn og skal bli en måte å jobbe mer likt på» (Teamleder oppfølging kommune).

En annen kommunal veileder mener «det er helt genialt at dette (les HPMT) kommer fra de statlige (...) dette er jo sosialfaglig arbeid», sier hun, og legger til «selv om spørsmålene fra de kommunale kommer på et helt annet plan enn for de statlige». En statlig ansatt veileder synes også utdanningen har vært positiv og mener at hvis den kan gi de «resultatene og fungere sånn som det er forespeilet og ment, da er det som jeg er i en drømmeverden». Samtidig mener hun at den ikke passer for alle fordi «den er for tidkrevende». «Vi har ikke all verdens tid til repetisjon, gjenspeiling eller til å få tilbakemeldinger på forslagene» (og som er viktige komponenter i modellen).

Flere snakker også om etableringen av veiledningsgrupper på tvers av stat og kommune som verdifullt. En statlig leder sier at «her observerer de og lærer av hverandre, og ikke minst får man innblikk i hverandres arbeidsområder og arbeidsmetoder», selv om det også her legges til «at de statlige ansatte, som ikke har veiledning i sin utdanning nok har mer glede av dette enn de kommunalt ansatte». På enkelte av to-lederkontorene beskrives ordningen som «svært personavhengig, og som vanskelig å få til i praksis».

Drøftelse

Arbidsorganisering handler om ulike aspekter, som organiseringen av mottaket, av oppfølgingsavdelingen, av forholdet mellom dem, graden av prosjektorganisering/-orientering, om forholdet mellom generalist og spesialisering og om graden av læring og utvikling og hvorvidt denne er felles for kontoret.

Med grunnlag i våre antakelser på forhånd skulle det være mulig å etablere en positiv sammenheng mellom delt ledelse, størrelse på kontorene og stor oppgaveportefølje og om de ansatte mener at organisasjonen fremmer godt sosialt arbeid. Dette skulle i så fall tilsi at to-ledete kontorer (med en dedikert sosialfaglig ledelse) og med høy grad av spesialisering etter stat/kommunegrenser, som er mellomstore og har en stor oppgaveportefølje, var det som sikret det sosialfaglige arbeidet best. Omvendt ville en stor arbeidsorganisasjon med en leder uten sosialfaglig dedikasjon, med krav om integrasjon etter statlige generalistprinsipper, og med liten oppgaveportefølje, være de kontorene som var dårligst egnet til å ivareta det sosialfaglige arbeidet.

Langt på vei synes denne grove inndelingen å stemme overens med dataene fra surveyundersøkelsen (jf. Vedlegg 2 hvor resultatene fra surveyundersøkelsen er delt opp på enkeltkontorer). Fana og Ytrebygda framstår som de kontorene som best ivaretar det sosialfaglige arbeidet på kontorene, mens Kristiansand og Hundvåg og Storhaug framstår som de kontorene som i minst grad fremmer det sosialfaglige arbeidet. Bergenskontorene er kontorer hvor færrest kommunalt ansatte jobber på det statlige oppgaveområdet, og hvor det er minst enighet om arbeidsfordeling og arbeidet mot brukerne mellom statlige og kommunalt ansatte. De ansatte opplever imidlertid at kommunal ledelse er nær dem, de følger med på arbeidet som drives, er opptatt av arbeidssituasjonen og legger til rette for faglig utvikling. De ansatte på disse kontorene er også de som mener de har god kunnskap om brukernes bistandsbehov og prioritering av arbeidet med vanskeligstilte. Videre kommer de nesthøyest på kompetanse, noe høyere på fagutvikling, høyt på sykefravær, men lavt på turnover, og få mener de har lav kvalitet på oppgaveløsning og tilbudet til brukerne.

Samtidig framstår Bergenskontorene (som også er mellomstore kontorer) i det kvalitative materialet som kontor som opererer med en konservativ forståelse av sosialt arbeid, og hvor det organisatorisk sett foregår svært lite som kan utfordre eller utvide etablerte forståelser av sosialt arbeid og dermed også av statlige arbeidspraksiser. Arbeidet er preget av en fortsettelse av arbeidsformer etablert før NAV-reformen. Utviklingsvirksomheten blant de kommunalt ansatte berører i liten grad resten av kontoret, og synes å ha et begrenset omfang. Dette er således kontorer med høy grad av separasjon mellom stat og kommune, hvor det foregår lite utviklingsvirksomhet på tvers og hvor ansatte i stor grad arbeider slik de gjorde forut for reformen. Stabilitet synes å prege kontoret og ligge bak de ansattes svar.

Flere av kontorene som scorer lavere på indikatorer på godt sosialfaglig arbeid, synes på den andre siden å utvide grensene for hva sosialt arbeid er, og utvikle nye arbeidsformer på tvers av stat og kommune. Lerkendal er et en-ledet kontor med minimumsporteføljen som har hatt statlig ansatt leder, men med sosialfaglig bakgrunn. Kontoret er blant de kontorene som scorer blant de høyeste på enighet om arbeidsfordeling, metoder, og hvor få mener man må stille på møter som ikke berører egne arbeidsområder. De har høyest grad av integrasjon på tvers (jobber på hverandres områder), er i toppen på hvor mange som mener at stat og kommune jobber tett sammen, og at dette bedrer tjeneste-

kvaliteten. De scorer også høyest på fagutvikling. De er imidlertid nest lavest på oversikt over bistandsbehovene, men scorer høyt på prioritering av arbeidet med vanskeligstilte, og på god kompetanse på vanskeligstilte. Samtidig er de på andre plass når det gjelder å oppleve lav kvalitet i oppgaveløsningen og dårlig tilbud til brukerne. De scorer høyest på arbeidsbelastning, og er i midten på sykefravær og turnover. Antall respondenter fra kommunal og statlig side er likt.

En konservativ eller tradisjonell forståelse av sosialt arbeid, hvor man i størst mulig grad fortsetter som før NAV-reformen, synes forbundet med høy grad av spesialisering etter stat-kommune grenser, og lite behov for å drive utviklingsarbeid for å utvide eller endre forståelse av sosialt arbeid. En progressiv forståelse av sosialt arbeid - som anerkjenner arbeidsmålet, synes å være forbundet med ordninger som i større grad utfordrer stat-kommunegrensene, ved å bruke en rekke organisatoriske virkemidler som tar sikte på å innføre nye eller utvidede forståelser og arbeidsformer enn det man er vant til. Her blir forståelsen av sosialt arbeid en dynamisk forståelse, og hvor anerkjennelsen av sosialt arbeid i mindre grad handler om opprettholdelsen av ulike former for jurisdiksjon, men om å etablere en slags ny praksis, hvor «the proof of the pudding is in the eating».

Det er ikke mulig å slutte fra de ansattes opplevelser hva slags sosialfaglig arbeid som drives på kontoret, eller om det arbeidet som drives faktisk er godt eller dårlig. Det er imidlertid mulig å reise spørsmål ved om opplevelsen av godt sosialt arbeid er forbundet med at de ansatte i stor grad får lov til å fortsette å gjøre det de alltid har gjort, mens det å være involvert i utviklingsarbeid har betydelige kostnader og også kan utfordre ens egne oppfatninger av hvorvidt man driver godt eller dårlig sosialfaglig arbeid.

Lager vi en veldig enkel sammenligning så ser det ut som det er Sagene og Lerkendal som scorer høyest på utviklingsorganiseringen av kontoret. Hva kjennetegner disse kontorene?

Begge steder ligger arbeidslinja i bunn. Mens Sagene ser ut til å drive sitt sosialfaglige utviklingsarbeid i hovedsak innenfor den kommunale delen av kontoret, synes Lerkendal å drive sitt utviklingsarbeid på tvers av stat og kommunegrensene, og slik sett representere det vi har kalt en type progressiv forståelse av sosialt arbeid.

Lerkendal driver en moderat eksperimentering med generalistmodeller hvor de forsøker, blant annet på gjeldsområdet, å gi de statlige oppgaveområdene en sosialfaglig innretning. I Lerkendal har de en ansettelsespolitikk som impliserer at ansatte kan brukes på tvers av etablerte grenser. Samtidig ser vi satsinger på mottaksfunksjonen (høyt servicenivå i mottak), og eksperimenter med nye former for team og avdelinger hvor de jobber etter andre prinsipper og metoder enn tidligere. Aktiv bruk av tilskuddsmidler for å utvikle kontoret videre ser i denne forbindelse ut til å være sentralt. Det er også her vi ser forsøk på å trekke inn sivilsamfunnsmekanismer knyttet til frivilligheten til arbeidet på kontoret, og kanskje en sterkere tilknytning til eier enn på de andre kontorene (bydel/kommune).

Et annet fellestrekk (som de deler med noen av de andre kontorene) synes videre å være et fokus på målgrupper – dvs. at organiseringen er lagt opp etter brukerne og ikke etter ytelsene. For mange av de kommunalt ansatte utgjør denne måten å organisere seg på i NAV, en spennende og progressiv måte å drive sosialfaglig arbeid på. De er ikke bundet av det kommunale regelverket, men av brukerens behov. Dette avhenger nok veldig av hvem vi spør, og at de som jobber i disse teamene allerede besitter en mer «progressiv» sosialfaglig forståelse, men som en av dem uttalte - «Jeg vil ikke jobbe på noen annen måte i Nav» (veileder ungdomsteam sagene).

Et annet fellestrekk er matriseorganisering. For eksempel, Lerkendal jobber man relativt fritt på tvers av kommune/stat. De ansatte på de ulike teamene (AAP, KVP, etc.) er både kommunalt og statlige ansatte, og ha ulike utdannelsesbakgrunner. Dette bunner igjen i at leder får disponere kommunale ressurser fritt, selv om det er stramme budsjetter. Innsparingene på kommunale budsjetter kan brukes til stillinger, for eksempel de som er satt inn i et ungdomsteam på kontoret. Dette smører hele systemet, og skaper den fleksibiliteten kontoret trenger.

Videre er det en bevisst holdning på kontoret knyttet til læring og utvikling på tvers av statlige og kommunale tjenesteområder. Dette sees blant annet gjennom innhenting av prosjektmidler. Disse er knyttet særskilt til familie- og gjeldsproblematikk, som ikke bare sees på som tradisjonelle sosialfaglige oppgaver, men som overgripende oppgaver for hele kontoret. Prosjektressursene blir ofte fordelt mellom ulike ansatte og team, og hvor formålet er å spre kunnskap og kompetanse blant de ansatte på kontoret, heller enn drift. Fordelen med dette er at kompetanse og erfaring spres på kontoret. Ulempen er at det er krevende for ledelsen og medarbeiderne å holde oversikt og fokus på arbeidsområder.

Kristiansand er et en-ledet kontor og har en leder med kommunal bakgrunn. Kontoret har minimumsporteføljen pluss intro. De ansatte har en opplevelse av at kommunal ledelse har sluppet dem og at de ikke følger med på eller er opptatt av de ansattes arbeidssituasjon eller å legge til rette for faglig utvikling. Kontoret er organisert etter «generalistmodellen», noe som innebærer betydelige endringer for de ansatte, også endringer som kan oppleves å svekke mulighetene for å drive (spesialisert) sosialfaglig arbeid. Dette er det kontoret som scorer lavest på nesten alle variabler som måler sosialfaglig arbeid i surveyen.

De ansatte rapporterer - her mer enn på andre kontorer, at de jobber på hverandres områder - naturlig nok siden de er et generalistkontor. Samtidig rapporterer de om lavest grad av enighet om hvordan arbeidet skal fordeles, og lav enighet om hvordan de skal arbeide mot brukerne. De mener at de har liten grad av oversikt over bistandsbehovene til vanskeligstilte, opplever ikke at arbeidet med de vanskeligstilte prioriteres og har lavest score på om de har god kompetanse på å bistå vanskeligstilte. Flere mener de har lav kvalitet på oppgaveløsning og på tilbudet til brukerne, og færrest oppgir at drives grad av fagutvikling på kontoret. Videre opplever de høyest arbeidsmiljøbelastninger (sykefravær, høy arbeidsbelastning, turnover). Likevel mener nesten 70% at samarbeidet mellom statlig og kommunalt ansatte bedrer kvaliteten på tjenesten brukerne får.

Medierende mekanismer

En viktig medierende mekanisme synes i denne sammenhengen å være ledelse og lederbakgrunn. Lederne framstår i stor grad som entreprenører. Der det er to-ledere er de i stor grad sammen om utviklingen av kontoret, som på Østensjø hvor lederne også deler kontor og den statlige lederen har kunnskap om og bakgrunn fra fylkeskommunen. Der det er en-ledet kontor, har leder også bakgrunn fra sosialt arbeid i tillegg til omfattende kommunal erfaring og forankring.

Denne lederbakgrunnen synes i større grad å være forbundet med en helhetlig utvikling av kontoret, og hvor partnerskapet blir en ressurs mer enn et hinder for utviklingen av kontoret. Det handler om å nedtone to systemer, og fokusere på felles brukere og felles satsingsområder (fattige, gjeld, familier unge).

Ledere med statlig bakgrunn synes lettere å bli «fremmede for de kommunale tjenesteområdene» slik de sosialfaglig ansatte opplever dem. De ønsker gjerne en mindre oppgaveportefølje, strømlinjet mot arbeid. På de kontorene de styrer alene, så forsøker de å strømlinjeforme kontoret så godt det lar seg gjøre etter statlige prinsipper (jf. kanalstrategien), og lager en sosialavdeling som jobber spesialisert med disse oppgavene. De lener seg i større grad mot statlig føringer og følgelig nasjonale forventnings- og anerkjennelsessystemer, og mindre mot stedet eller kommunen. På slike kontor kan sosialt arbeid risikere å bli «et stebarn». På to-ledete kontor vil en slik styringsform ikke få samme kraft.

Leders kompetanse og bakgrunn kan man sørge for i rekrutteringen. Deres entreprenørskap og evne til å være visjonære er vanskeligere å kartlegge, og dermed sikre seg gjennom rekruttering. I samme grad en progressiv forståelse av sosialt arbeid knyttet til slike personlige egenskaper, i like liten grad kan modellen allmenngjøres, kan man hevde. Samtidig burde det være mulig å kompensere dette, dels gjennom å legge mer vekt på leders bakgrunn i rekrutteringen, dels gjennom nasjonal ledelsesopplæring, og dels gjennom å lage en organisasjon som stimulerer til læring og utviklingsarbeid på alle nivåer.

Litteratur

Hagen, Terje P. et. al *Tiltak for å bedre NAVs virkemåte. Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV* 24 juni 2010

Fossestoel, Knut, Breit Eric, Andreassen, Tone Alm, Klemsdal Lars; *Managing Institutional Complexity in Public Sector Reform: Hybridization in Front Line Service-Organization*, Public Administration 2015

Fossestøl, Knut; Breit Eric og Borg Elin, NAV-reformen 2014. *En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen*. AFI-rapport nr 13/2014

Hagen, Terje P; Sand, Inger Johanne; Kvåle, Gro; Borge, Lars- Erik og Persson-Grivas, Ann: *Tiltak for å bedre NAVs virkemåte, Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV*, juni 2010

Vångeng, Sigrun; Eriksen, Hege Randi; Ihme, Ingrid; Markussen, Simen; Pedersen, Natasha; Stene, Erik; Sæther, Ivar: *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV*. Sluttrapport fra ekspertgruppen, april 2015

Vedlegg 1 Betingelser for sosialt arbeid i NAV. Resultater fra surveyundersøkelse til lokalkontorene i NAV i Bergen, Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim

1. Innledning

Undersøkelsen er finansiert og satt i gang av program for storbyrettet forskning som er et samarbeid mellom KS og kommunene Bergen, Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim og FOU-prosjekter for storbyene. Programmet skal styre og finansiere prosjekter som styrker det interessepolitiske arbeidet overfor myndighetene. Det er overordnet to beslektede problemstillinger som oppdragsgiver er opptatt av. For det første er det spørsmål om hvordan det arbeides med de svakeste brukerne på lokalkontorene, og for det andre etterspørres det hvilke organisatoriske faktorer eller betingelser som påvirker kontorenes arbeid med de svakeste brukerne.

Denne rapporteringen består av syv kapitler og etter innledningen vil vi i kapittel 2 redegjøre for utvalg og metode. Videre vil rapporten først gi en deskriptiv analyse av opplevelsen av det sosiale arbeidet i lokale NAV-kontor, for så å undersøke hvilke organisatoriske faktorer som påvirker denne oppfatningen av sosialt arbeidet i NAV.

Kapittel 3 vil i hovedsak beskrive kontorene i utvalget og bakgrunnsinformasjon om de ansatte ved disse kontorene. Videre har vi delt kapittel 4 inn i fire deler som alle omhandler ulike aspekter som kan ha en påvirkning på hvordan de ansatte opplever arbeidet med sosialt arbeid i NAV. Det første handler om de ansattes utdanning. Kompetanser er viktig for sosialt arbeid i NAV og det vil være grunn til å tro at oppfattelsen av sosialt arbeid vil være betinget av hvorvidt man har en slik kompetanse eller ikke. Det andre handler om kontorets størrelse. Flere undersøkelser har vist at kontorstørrelse har betydning for trivsel og for graden av integrasjon ved NAV-kontor. Det er derfor grunn til å tro at kontorstørrelse kan ha betydning for opplevelsen av det sosiale arbeidet i NAV. Videre har vi undersøkt hvorvidt tjenestespekteret på kontoret kan ha betydning for det sosiale arbeidet. Er det slik at mange kommunale tjenester inne på kontoret vil ha en positiv påvirkning på opplevelsen av sosialt arbeid ved NAV? Vi har også undersøkt betydningen av ledermodell. I dette utvalget har vi to storbyer hvor to- ledermodell er dominerende. Vi er opptatt av å finne ut hvorvidt det å ha én eller to ledere på kontoret kan påvirke opplevelsen av sosialt arbeid. Til slutt i kapitlet gjennomfører vi en regresjonsanalyse der de fire overstående faktorene er inkludert i samme analyse for å undersøke de enkelte faktorenes unike effekter på opplevelsen av sosialt arbeid i NAV kontrollert for de andre.

Kapittel 5 omhandler andre aspekter ved integrasjon i NAV, slik som graden av integrasjon mellom kommunalt og statlig ansatte i NAV og opplevelsen av integrasjon ved kontorer med henholdsvis én- eller to ledere. Kapittel 6 tar opp om ulike oppfatninger om målstyring mellom statlig og kommunalt ansatte og ansatte ved kontor med henholdsvis én- eller to ledere og kapittel 7 summerer opp og konkluderer.

2. Metode

Denne surveyundersøkelsen er gjennomført i storbykontorer i Bergen, Oslo, Kristiansand, Stavanger og Trondheim. For å sende ut spørreskjemaet til de ansatte ved kontorer var vi avhengige av å få lister med adresser til alle ansatte fra AVdir og Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester i Oslo kommune. Det ble sendt ut spørreskjema til ansatte i NAV Bergen, NAV Oslo, NAV Kristiansand, NAV Stavanger og NAV Trondheim basert på e-postlistene vi hadde tilgjengelig (se tabell 1 under).

Tabell 1: Antall e-poster til kommunalt og statlig ansatte sendt ut i de ulike storbyene

By	NAV kommunalt	NAV statlig	Totalt antall ansatte
Oslo	1138	562	1700
Bergen	394	247	641
Kristiansand	119	85	204
Stavanger	101	121	222
Trondheim	132	199	331
Totalsum	1884	1214	3098

Totalt sendte vi ut spørreskjema til 3098 personer, hvorav 37 av respondentene ble fjernet fra e-postlistene fordi de ikke lenger jobbet i NAV. Vi fikk svar fra 997 ansatte, som gir en svarprosent på 32 %. Dette er en relativt lav svarprosent, og vi er usikre på årsaken til dette. I forkant av undersøkelsen hadde vi opprettet en referansegruppe bestående av representanter fra de fem storbyene, byrådsavdelingen, KS og AVdir. De respektive representantene fra storbyene sendte i forkant av undersøkelsen ut informasjon til lederne ved «sine» kontorer og informerte om undersøkelsen og oppfordret til deltagelse. Vi hadde spørreskjemaet åpent i to og en halv uke og purret to ganger. Ved første utsendelse kom de fleste svarene inn, men vi klarte å få inn flere gjennom de to purringene. Siste purring ga mindre svar enn første. De siste dagene hvor spørreundersøkelsen var åpen tok igjen representantene fra de fem storbyene kontakt med sine ledere og informerte om lav svarprosent og oppfordret dem til å motivere sine ansatte. Om og på hvilken måte dette ble gjort vet vi ikke, men det resulterte nok i noen flere svar.

Den lave svarprosenten kan være et uttrykk for «metthet» hos de ansatte, da de får mange henvendelser om å være med i ulike undersøkelser. AFI har tidligere gjennomført lignende spørreskjemaundersøkelser ved fire anledninger, og vi har sett at svarprosenten gradvis har sunket fra år til år, slik at dette kan være én forklaring. Videre kan også omfanget og noen vanskelige eller uklare spørsmål være årsak til at noen har droppet ut av undersøkelsen. Vi fikk noen tilbakemeldinger av personer som oppfattet at dette var en undersøkelse som ikke var myntet på dem. Dette hadde i hovedsak å gjøre med at det sto «undersøkelse om sosialt arbeid i lokale NAV-kontor» i overskriften på e-posten som ble sendt ut. De som ikke jobbet med sosialt arbeid, kunne altså oppfatte at denne undersøkelsen ikke var

relevant for dem. Videre var noen av spørsmålene oppfattet som lite relevante for deres kontororganisering, og tilbakemeldingen var derfor at noen hadde valgt å ikke sende inn sine svar.

Allikevel har vi altså svar fra i underkant av 1000 respondenter fordelt på 32 NAV-kontor. Vi har analysert dataene i SPSS og hovedsakelig brukt analyseteknikker som frekvensfordelinger, korrelasjonsanalyser, t-tester, ANOVA og regresjonsanalyser.

3. Undersøkelsens utvalg

3.1. Kontorene i undersøkelsen

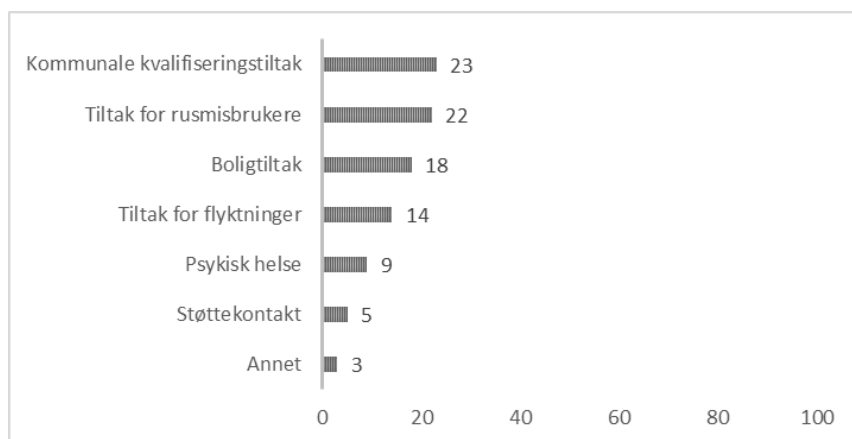
Undersøkelsen består av ansatte ved 32 NAV-kontorer i fem av Norges største byer. Det vil si alle NAV-kontor i storbyene Oslo, Bergen, Kristiansand, Stavanger og Trondheim. I Oslo er det 15 kontor, i Bergen 8, i Trondheim 4 og i Stavanger 4 og ett i Kristiansand. 22 av kontorene har to-ledermodell, hovedsakelig i Oslo og Bergen, mens ti av kontorene har én-ledermodell med hovedsakelig statelig ansatte ledere. Totalt har vi svar fra 52 enhetsledere ved disse kontorene. 24 av lederne har tidligere ledererfaring fra staten mens, 20 har ledererfaring fra kommunen. Seks av lederne oppgir at de har ledererfaring fra både stat og kommune, mens 2 av lederne ikke har ledererfaring. De statlig ansatte lederne har ikke uventet i hovedsak tidligere ledererfaring fra staten, mens kommunale ledere har tidligere ledererfaring fra kommunen. Av 17 ledere med sosionomutdanning er 14 ansatt i kommunen.

Enhetslederne har videre blitt spurt om hvordan kontoret er organisert. De aller fleste oppgir at kontoret er i stor eller noen grad organisert i mottak, markedsarbeid og oppfølging og at kontorets organisering følger stat- og kommunegrensene. Førti av 45 kontorledere oppgir at medarbeiderne ved kontoret i liten grad skal dekke hele tjenesteaspektet.

Utvalget består av 12 mellomstore kontorer (definert som kontorer med mellom 16-70 årsverk), og 20 store kontorer (definert som kontorer med over 70 årsverk inne). Det minste kontoret i utvalget har 37 årsverk, mens det største har 188 årsverk. Hvis vi deler utvalget inn etter antall ansatte, finner vi at 2 enhetsledere oppgir at de har mellom 16-39 ansatte, 18 har mellom 40 og 99 ansatte og 12 enhetsledere oppgir at de har over 100 ansatte.

5 av kontorene i utvalget oppgir at de har minimumsløsningen (13 % av respondentene kommer fra disse kontorene). Generelt kan man si at kontorene i Stavanger, Kristiansand og Trondheim har minimumsløsningen, selv om Kristiansand har tatt inn intro-programmet (tiltak for flyktninger), og Trondheim har tatt inn kommunale kvalifiseringstiltak. I Bergen har de også tatt inn tiltak for rusmisbrukere, boligtiltak og støttekontakt (mellomstor oppgaveportefølje), mens Oslo i tillegg til det foregående har tatt inn tiltak for flyktninger (introduksjonsprogrammet) og psykisk helse. Dette er generelle trender og vi finner variasjoner innen tjenesteportefølje i de fem storbyene. I Figur 1 gjengis antallet kontorer om oppgir å ha de ulike kommunale tjenester inne på NAV-kontoret.

Figur 1: Antall kontorer med følgende kommunale tjenester inne i tillegg til minimumsløsningen. N=32



Kontorene i Bergen og Oslo har flest kommunale tjenester inne i NAV-kontoret utover minimumsløsningen. Forenklet sett kan man si at hovedforskjellen mellom NAV-kontorene i Oslo og Bergen er at Oslo har tiltak for flyktninger og psykisk helse, mens Bergen ikke har dette. Slik sett har NAV-kontorene i Oslo generelt en større oppgaveportefølje enn i Bergen.

3.2. Respondentenes bakgrunn og rolle

Utvalget domineres av kvinner over menn (73,4 % kvinner og 25 % menn, missing = 1,6 %). Sammenligner vi utvalget vårt med et tilnærmet representativt utvalg fra NAV-kontorer i 2014⁷, finner vi samme fordeling av kvinner og menn (73,3 kvinner og 26,7 % menn). Utvalget består videre av 56,6 % kommunalt ansatte og 41,8 % statlig ansatte. Basert på oppgitte årsverk ved kontorene av enhetsleder i utvalget, er respondentene representativt representert, da det på kontorene blir oppgitt å være totalt 57 % kommunale årsverk og 42 % statlige årsverk.

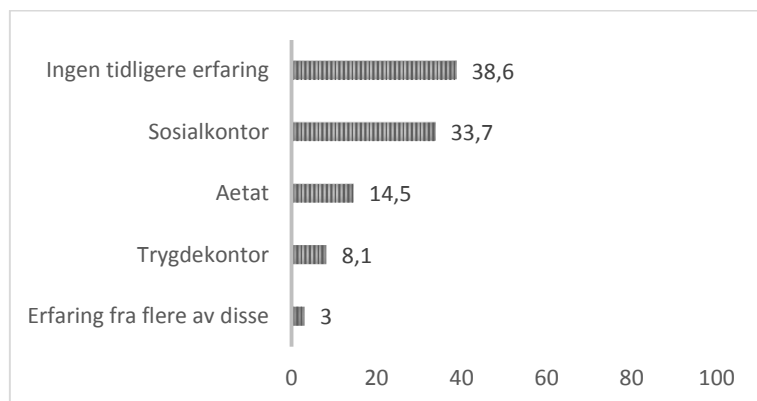
Da vi er opptatt av sosialfaglig arbeid ved kontorene, er det også viktig for oss å vite hvor mange ansatte som har sosialfaglig utdanning. I underkant av halvparten av utvalget vårt (46,8 %) vårt oppgir at de har sosial- og helsefaglig utdanning inkludert psykologi. Av disse har 35,9 % bakgrunn fra sosionomutdanning, mens 10,6 % oppgir å ha annen sosialfaglig utdanningsbakgrunn. I undersøkelsen fra 2014, er andelen ansatte med sosialfaglig utdanning 34,6 %, noe som kan tyde på at utvalget i vår undersøkelse er noe skjevfordelt mellom ansatte med sosialfaglig utdanning og andre. Men fordi storbykontorer skiller seg fra NAV-kontor generelt med hensyn til at de har en overvekt av todelt ledelse og har flere kommunale tjenester inne utover minimumsløsningen, er det trolig at det er en større andel sosialfaglig ansatte ved disse kontorene enn på landsbasis.

Under i Figur 2 ser vi hvordan utvalget fordeler seg i henhold til tidligere erfaring fra Aetat, Trygdekontor og Sosialkontor. Som vi ser har 38,6 % av de ansatte i utvalget ingen erfaring fra de tidligere etatene, mens 33,7 % har erfaring fra sosialkontor. I utvalget i 2014 var det noe jevnere fordeling mellom de ulike etatene når det gjaldt tidligere erfaring. Der fant man at 22,8 % hadde erfaring fra Sosialkontor, 19,9 % hadde erfaring fra Aetat, og 17,2 % hadde erfaring fra Trygdekontor. Det er, som vi allerede har nevnt, grunn til å tro at storbykontorene har en større grad av ansatte med bakgrunn fra sosialkontor enn det er på landsbasis. Flere ansatte med sosionomutdanning og bakgrunn fra tidligere sosialkontor

⁷ Dette utvalget består av 57 kontorer hvor tidspunkt for etablering, geografisk og størrelsesmessig spredning på landsbasis har vært kriterier for utvelgelsen.

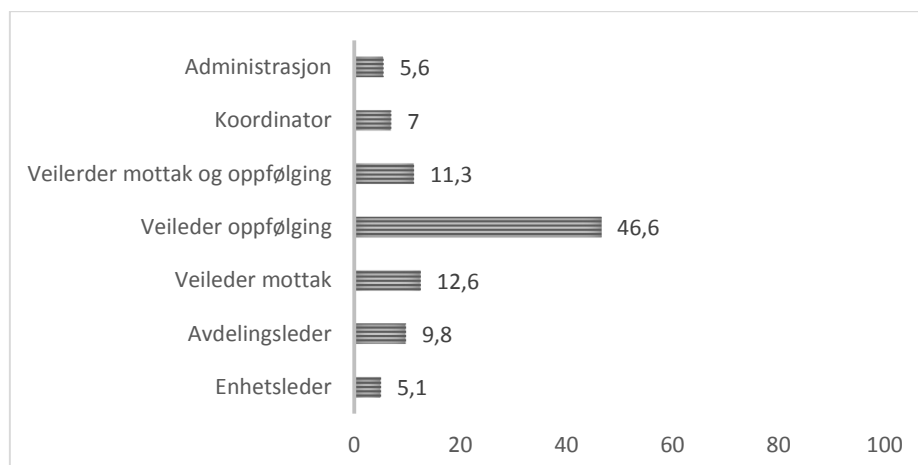
kan også være en indikasjon på at storbykontorene er flinkere til å holde på den sosialfaglige kompetansen enn tilfellet er på NAV-kontor ellers. Som vi vil komme tilbake til, kan dette også handle om størrelse eller ledermodell.

Figur 2: Andelen ansatte med erfaring fra de tidligere Aetat, Trygdekontor eller sosialkontor (N=987)



De fleste kontorene i undersøkelsen er organisert i mottak, markedsarbeid og oppfølgingsavdelinger. Under ser vi fordelingen av rollene til de ansatte i utvalget (Figur 3). Nesten 50 % oppgir at de jobber som veiledere i en oppfølgingsavdeling, mens andelen veiledere i mottak og veiledere i mottak og oppfølging ligger på i overkant av 10 % av utvalget. Sammenligner vi vårt utvalg igjen med 2014-undersøkelsen ser vi at fordelingen er ganske lik (2014: 4,7 % enhetsledere, 5,9 % avdelingsledere, 11,4 % veileder mottak, 39,2 % veileder oppfølging, 14,1 % veileder mottak og oppfølging). Disse funnene kan være en indikasjon på at det generelt er høy grad av spesialisering på kontorene da det kun er i overkant av 10 % som både jobber i mottak og i oppfølging.

Figur 3: Andelen ansatte fordelt på rolle i NAV-kontorene (N=987)

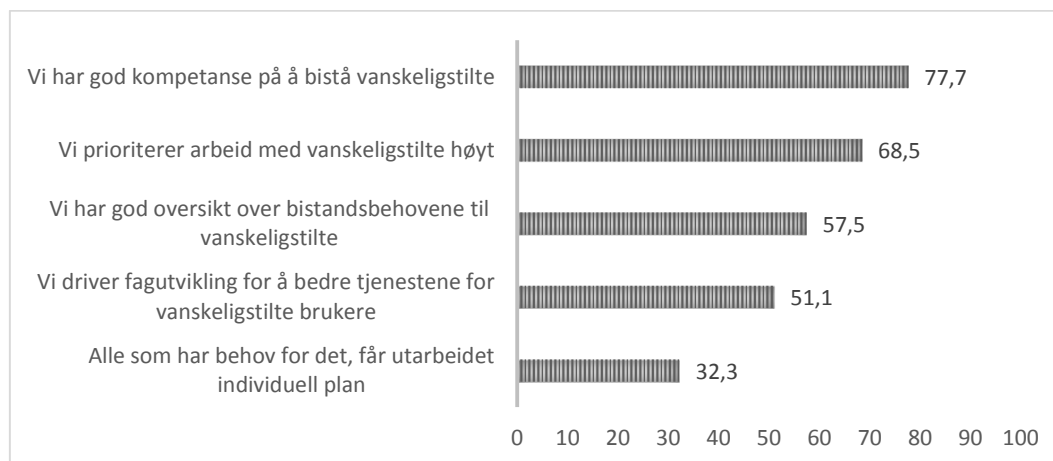


4. Opplevelsen av sosialt arbeid i NAV

I dette kapitlet vil vi undersøke hvordan arbeidet med sosialt arbeid oppfattes ved kontorene og hvordan denne oppfattelsen henger sammen med ulike strukturerende faktorer som ansattes kompetanse, kontorets størrelse, oppgaveportefølje og ledermodell. For å få en oversikt over det sosiale arbeidet på NAV-kontorene i de fem storbyene har vi spurt de ansatte om hvorvidt de var enige eller uenige i

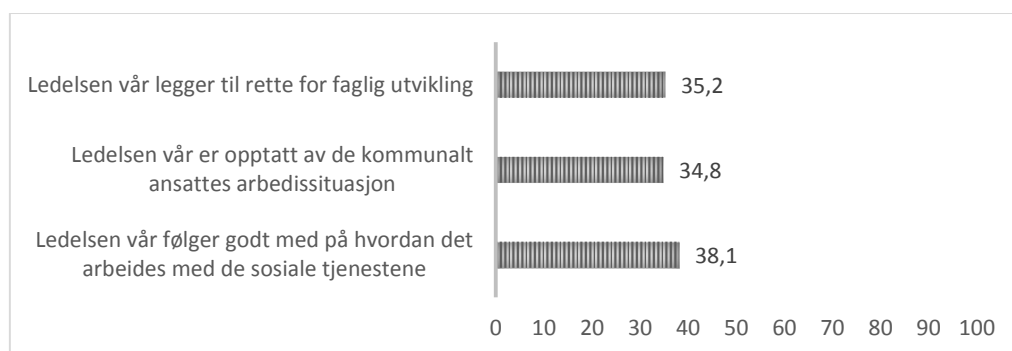
fem påstander om arbeidet med vanskeligstilte ved kontoret. Svaralternativene ble gitt på en 5-punkt likert-skala fra 1=helt enig til 5=helt uenig. Figur 4 viser at ansatte i stor grad er enige i at de har god kompetanse på å bistå vanskeligstilte brukere ved kontoret. Videre oppgir nærmere 70 % at de er helt eller delvis enige i at arbeidet med vanskeligstilte prioriteres høyt og rundt halvparten av utvalget opplever at de har god oversikt over bistandsbehovene til vanskeligstilte og at det drives fagutvikling for å bedre tjenestene for vanskeligstilte brukere på kontoret. Cirka 1/3 av utvalget opplever at de som har behov for det får utarbeidet individuell plan.

Figur 4: Andelen ansatte som er helt eller delvis enige i følgende påstander om vanskeligstilte ved kontoret (n=972-985).



Vi spurte videre de kommunalt ansatte hvorvidt de var enige eller uenige i tre påstander om ledelsen i kommunen. Svaralternativene ble også her gitt på en 5-punkt likert-skala fra 1=helt enig til 5=helt uenig. Figur 5 viser at i overkant av 1/3 av utvalget opplever at ledelsen legger til rette for faglig utvikling, at de er opptatte av de kommunalt ansattes arbeidssituasjon og at de følger godt med på hvordan det arbeides med de sosiale tjenestene.

Figur 5: Andelen ansatte som er helt eller delvis enige i følgende påstander om ledelsen i kommunen (n=558-562)



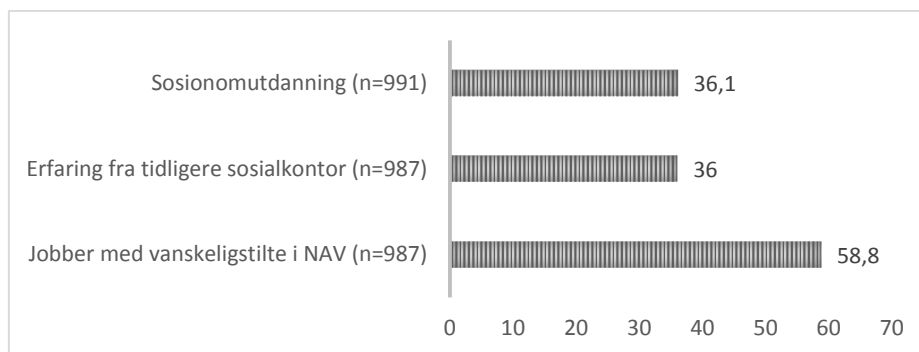
De ansatte opplever altså at de har relativt god kompetanse på å bistå vanskeligstilte brukere, men opplever i mindre grad at det drives fagutvikling for å bedre tjenestene for vanskeligstilte brukere og eller at ledelsen støtter arbeidet med de sosiale tjenestene. Videre vil vi undersøke hvordan opplevelsen av sosialfaglig bakgrunn kan ha betydning for opplevelsen av sosialt arbeid ved kontorene.

4.1. Sosialfaglig kompetanse

Rekruttering, samt vedlikehold og utvikling av den sosialfaglige kompetansen (f.eks. matriseorganisering/fagmøter), kan sees på som sentrale faktorer for et godt sosialfaglig arbeid på kontorene. Imidlertid avhenger anvendelsen av disse faktorene av synet på og forståelsen av hva som menes med sosialfaglig kompetanse. I dette materialet kan vi skille mellom 3 ulike sosialfaglige kompetanser. For det første tenker vi at de som har sosionomutdanning har sosialfaglig kompetanse, for det andre tenker vi at de som har jobbet på det tidligere sosialkontoret har en slik kompetanse, og for det tredje besitter også de som jobber med vanskeligstilte på NAV-kontoret en praktisk sosialfaglig kompetanse. Det er derfor ikke entydig hva som legges i begrepet sosialfaglig kompetanse.

Figur 6 viser hvordan respondentene fordeler seg når det gjelder de tre nevnte sosialfaglige kompetansene. I overkant av en tredjedel av utvalget oppgir at de har bakgrunn fra sosionomutdanningen. Videre oppgir 36 % av utvalget at de har erfaring fra tidligere sosialkontoret. Når det gjelder andelen ansatte i NAV som arbeider med vanskeligstilte grupper har vi tatt utgangspunkt i hvorvidt respondentene har krysset av om de jobber med ett eller flere av følgende grupper: brukere med nedsatt arbeidsevne, ungdom, flyktninger og innvandrere, AAP-mottakere eller mottakere av økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt. Som Figur 4 viser oppgir 58,8 % av utvalget at de jobber med én eller flere av disse gruppene.

Figur 6: Andelen ansatte i NAV med ulike sosialfaglige kompetanser



For å vurdere eventuelle overlapp mellom de tre sosialfaglige kompetansene, har vi gjort kryssanalyser for å se i hvor stor grad de overlapper. Vi finner at 65,6 % av respondentene med sosionombakgrunn også har erfaring fra tidligere sosialkontoret. Videre jobber 66,9 % av respondentene i utvalget med sosionombakgrunn også med vanskeligstilte brukere i dag. Av de respondentene med erfaring fra tidligere sosialkontor oppgir 60,7 % at de også jobber med vanskeligstilte brukere på NAV-kontoret i dag. Vi ser altså at det er betydelig overlapp mellom de ulike måtene å definere sosialfaglig kompetanse på. Men fordi det ikke er fullstendig overlapp, betyr dette at måten man definerer sosialfaglig kompetanse på vil ha betydning for hvordan hverdagen oppleves på kontoret.

I Tabell 2 under ser vi hvordan de ulike forståelsene av sosialfaglig kompetanse henger sammen med opplevelsen av det sosiale arbeidet ved NAV-kontorene i en korrelasjonsanalyse. Positive signifikante korrelasjoner betyr at de med sosialfaglig kompetanse har større sannsynlighet for å være enig enn uenig i påstanden fremsatt.

Tabell 2: Korrelasjonsanalyse av de variablene vi har brukt i dette kapitlet

Spørsmål	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
(1) Utdannet sosionom (1=sosionom, 2=ikke sosionom)										
(2) Erfaring fra sosialkontor (1=erfaring fra sosialkontor, 2=ikke erfaring fra sosialkontor)	,46**									
(3) Jobber med vanskeligstilte (1=jobber med vanskeligstilte, 2=jobber ikke med vanskeligstilte)	,12**	,02								
(4) Ledelsen følger godt med på arbeidet med sosiale tjenester	,02	,02	,15**							
(5) Ledelsen er opptatt av de kommunale ansattes arbeidssituasjon	,04	,02	,13**	,71**						
(6) Ledelsen legger til rette for faglig utvikling	,05	,02	,10*	,57**	,68**					
(7) Vi har god kompetanse på å bistå vanskeligstilte	,21**	,22**	,12**	,32**	,30**	,34**				
(8) Vi prioriterer arbeidet med vanskeligstilte høyt	,18**	,14**	,10**	,45**	,39**	,37**	,66**			
(9) Vi har god oversikt over bistandsbehovene til vanskeligstilte	,14**	,19**	,14**	,39**	,37**	,38**	,62**	,68**		
(10) Vi driver med fagutvikling for å bedre tjenestene for vanskeligstilte	,05	,08*	,20**	,42**	,45**	,48**	,51**	,57**	,60**	
(11) Alle som har behov for det, får utarbeidet IP	-,02	,08*	,16**	,28**	,24**	,26**	,28**	,38**	,43**	,46**

Noter: Spørsmål 4 - 11 er kodet 1=helt enig, 5=helt uenig. Noter: *sig. < ,05, **sig. < ,01

I kolonne 1 ser vi at de som er utdannet sosionomer opplever i større grad enn andre at NAV-kontoret har god kompetanse på å bistå vanskeligstilte, at arbeidet med vanskeligstilte prioriteres høyt og at de har god oversikt over bistandsbehovene til vanskeligstilte (negativ korrelasjonskoeffisient som er statistisk signifikant). Det finnes ingen signifikante forskjeller mellom sosionomer og andre når det gjelder opplevelsen av at ledelsen følger opp og legger til rette for sosialt arbeid og faglig utvikling.

Kolonne 2 i Tabell 2 viser ansatte med erfaring fra tidligere sosialkontor og deres oppfattelse av arbeidet med sosialt arbeid i NAV. Vi finner det samme mønsteret her som for sosionomene. Ansatte med erfaring fra tidligere sosialkontor opplever i større grad enn andre at det er god kompetanse på vanskeligstilte i NAV og at arbeidet prioriteres, men ikke signifikante forskjeller når det gjelder ledelsens støtte i arbeidet. Forskjellene i opplevelsen av sosialt arbeid i NAV mellom sosionomer og de som har erfaring fra tidligere sosialkontor er liten.

Kolonne 3 i Tabell 2 viser igjen samme tendens. Andelen ansatte som arbeider med vanskeligstilte i NAV i dag er også mer fornøyd med det sosiale arbeidet i NAV enn de som ikke arbeider med vanskeligstilte. Samtlige funn i denne kolonnen er statistisk signifikante. Vi kan skimte en tendens til at de som jobber med vanskeligstilte er mer fornøyd med de strukturelle betingelsene for det sosialfaglige arbeidet på kontorene enn sosionomene og respondentene med erfaring fra tidligere sosialkontoret, mens de er mindre fornøyd med kompetansen, prioriteringene og oversikten over bistandsbehovene til vanskeligstilte enn de to andre. Der hvor sosionomene og tidligere ansatte i sosialkontoret opplever at de har god kompetanse og prioriterer arbeidet med vanskeligstilte høyt, kan det se ut som om de som jobber med vanskeligstilte opplever at det sosiale arbeidet er vanskeligere. Dette kan være en effekt av den betydelige kompetanse om denne brukergruppa som sosionomene og de med erfaring fra tidligere sosialkontor besitter, som de uten denne sosialfaglige kompetansen opplever å ha mindre av.

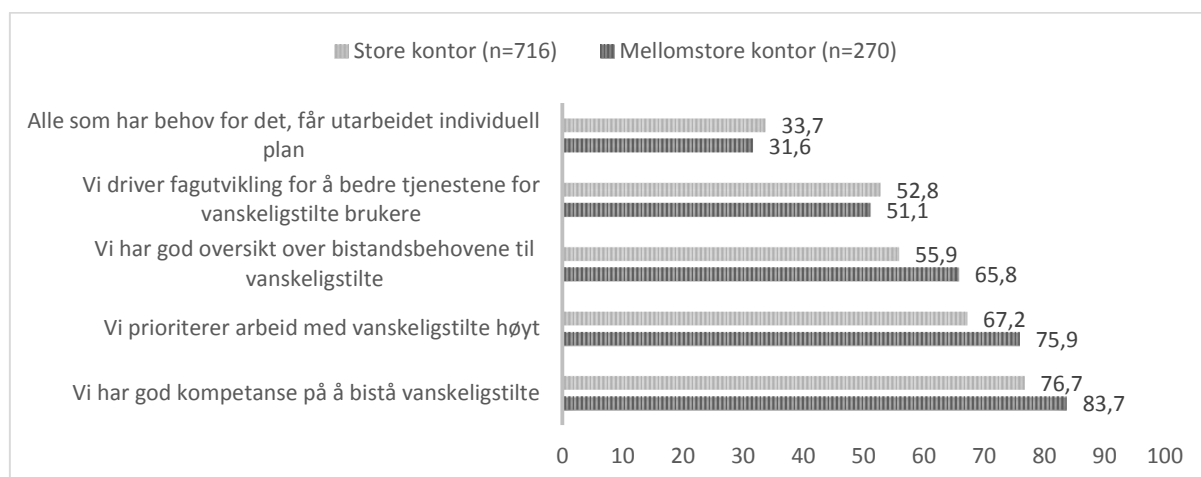
I neste kapittel vil vi se på hvordan kontorstørrelse har betydning for opplevelsen av det sosiale arbeidet ved kontorene.

4.2. Kontorstørrelse

Det er grunn til å tro at fokuset på sosialfaget vil avhenge av antallet sosialfaglige medarbeidere, f.eks. gjennom muligheter for et faglig fellesskap og agenda rundt utvikling av faget. På store kontorer, med store sosialfaglige miljøer, vil det være lettere å opprettholde et fokus på sosialfaglige oppgaver enn på mindre kontorer. Vi har undersøkt om det finnes signifikante forskjeller i oppfattelsen av arbeidet med sosialt arbeid mellom kontorer av ulik størrelse. Vi bruker årsverk ved kontorene når vi skal dele utvalget inn i ulik størrelse. Vi opererer med 1-15 årsverk som er lite kontor, 16-70 årsverk som er mellomstore kontor og over 70 årsverk betraktes som store kontor. I vårt utvalg har det minste kontoret 37 årsverk og bli altså kodet som et mellomstort kontor.

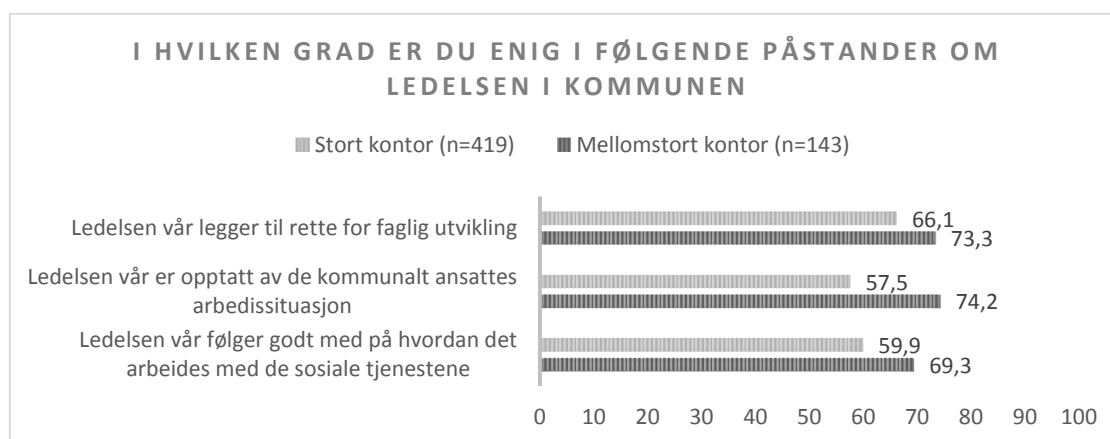
Figur 7 under viser at ansatte ved mellomstore kontorer opplever i større grad enn ansatte ved store kontor at de har oversikt over bistandsbehovene til vanskeligstilte, at vanskeligstilte prioriteres høyt og de har god kompetanse på å bistå vanskeligstilte ($p < ,05$). Vi finner videre at ansatte ved store kontorer opplever i større grad enn ansatte ved mellomstore kontorer at de driver fagutvikling for å bedre tjenestene for vanskeligstilte brukere og at alle som har behov for det fått utarbeidet en individuell plan ($p < ,05$).

Figur 7: Andelen ansatte som er helt eller delvis enig i følgende påstander om arbeid med vanskeligstilte på kontoret (5-punkt likert-skala) fordelt etter kontorstørrelse



Vi undersøker videre om det var noen forskjeller mellom ansatte på kontor av ulik størrelse når det gjaldt ledelsens støtte i det kommunale arbeidet (se Figur 8). Vi finner også her at ansatte ved mellomstore kontor er mer fornøyd med ledelsens involvering i det kommunale arbeidet ($p < ,05$) enn ansatte ved store kontor.

Figur 8: Andelen ansatte som er helt eller delvis enige i påstandene skissert i figuren under (5-punkt likert-skala) fordelt på kontorstørrelse



Størrelse på kontoret har altså betydning for hvorvidt de ansatte opplever at de har kompetanse på og prioriterer arbeidet med vanskeligstilte høyt og hvorvidt de opplever at ledelsen støtter dette arbeidet.

4.3. Oppgaveportefølje

Det er grunn til å tro at antallet sosialfaglige medarbeidere vil øke med oppgaveporteføljen, og således er størst på kontorer med maksimumsløsningen. Vi vil derfor anta at rekruttering, vedlikehold og utvikling av den sosialfaglige kompetansen vil være større på kontorer med stor kommunal oppgaveportefølje, og som har opprettholdt denne over tid, enn på kontorer med minimumsløsningen.

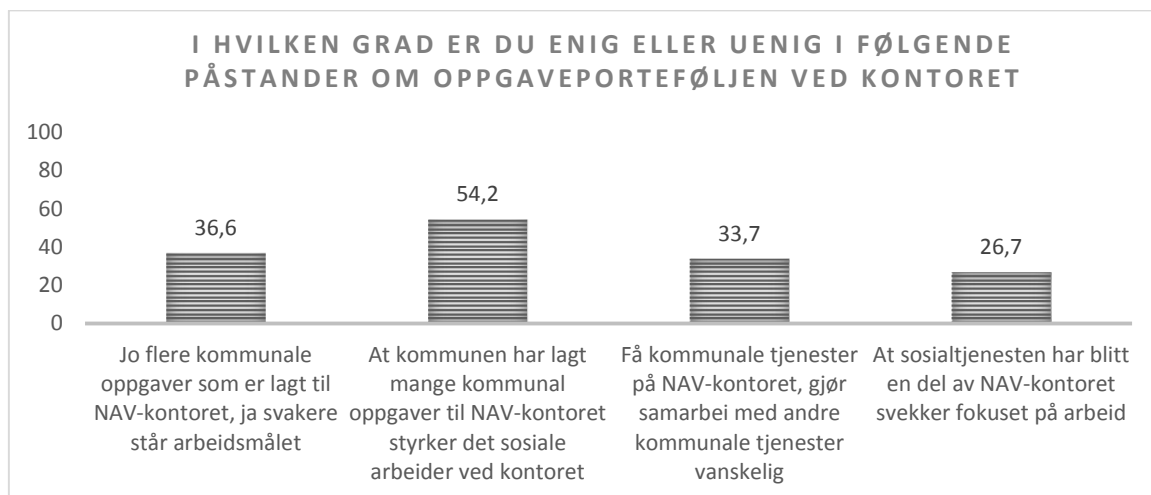
Få tjenester er lagt inn i tillegg til minimumsløsningen kan også være et tegn på at kommunen har vært nølende til NAV-samarbeidet. Det vil også være et tegn på at kommunen selv har en kompetanse og system som gjør det bedre egnet til å ivareta sosialklientenes behov utenfor, heller enn innenfor NAV.

En stor oppgaveportefølje kan imidlertid også henge sammen med at kommunen har «lastet» tradisjonelle sosiale oppgaver over på NAV-kontoret.

Det er grunn til å tro at der kommunene har valgt minimumsløsningen, og der brukere med sammensatte problemer vil ha behov for tjenester også for andre kommunale instanser, vil det oppstå nye arbeidsdelinger og grenseflater med nye behov for samordning og koordinering mellom NAV-kontoret og andre kommunale instanser. Vi vil derfor anta at på NAV-kontorer med stor kommunal oppgaveportefølje, og hvor denne er opprettholdt over tid, vil den sosialfaglige agendaen stå sterkere enn på kontorer hvor få tjenester er lagt inn. Dette kan knyttes til færre samordningsutfordringer med eksterne kommunale aktører, større og sterkere faglig fellesskap og kompetanse internt på kontoret, og bedre oversikt over brukerne og deres behov. Vi vil videre anta at i kommuner med liten kommunal oppgaveportefølje vil det oftere oppstå samarbeidsutfordringer mellom tjenester lagt inn i NAV-kontoret og andre tilhørende tjenester, og den sosialfaglige agendaen vil stå relativt svakt.

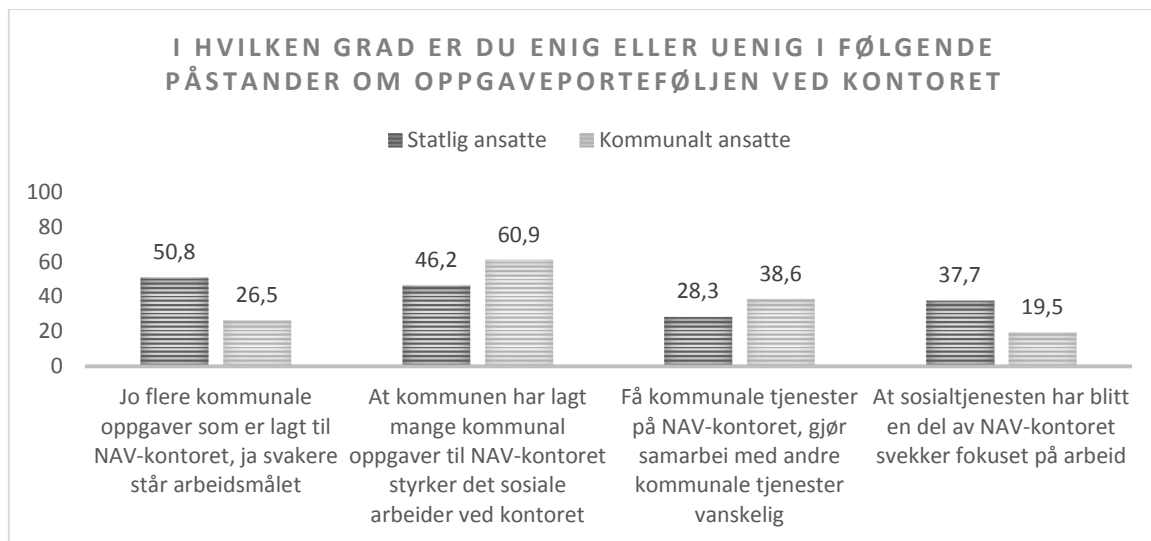
I Figur 9 ser vi fordelingen av ansatte som er helt eller delvis enige i ulike påstander om oppgaveporteføljen ved NAV-kontoret. Vi ser at over halvparten av utvalget mener at det er en styrke for det sosiale arbeidet at om kommunen har lagt inn mange kommunale tjenester i NAV-kontoret og 1/3 mener at få kommunale tjenester inne gjør samarbeidet med andre kommunale tjenester vanskelig. Videre er det i overkant av 1/3 av utvalget som mener at flere kommunale tjenester inne i NAV-kontoret svekker arbeidsmålet og i underkant av 1/3 av respondentene mener at fusjonen med sosialkontoret svekker fokuset på arbeid. Dette kan sies å være naturlig i og med at noen av de kommunale tjenestene bringer inn brukere som står lengre unna arbeidslivet enn tradisjonelt brukere fra tidligere trygdekontor og Aetat.

Figur 9: Andelen som er helt eller delvis enige (5-delt) i følgende påstander, N=955-962



Vi kan anta at det vil være ulike oppfatning om disse påstandene i forhold til om man er ansatt i staten eller i kommunen. Da vi analyserte de samme påstandene etter ansettelse i stat eller kommune fant vi at statlig ansatte i større grad enn kommunalt ansatte opplevde at flere kommunale tjenester inne svekker fokuset på arbeid (se Figur 10). Ikke uventet fant vi også at kommunalt ansatte i større grad enn statlig ansatte opplever at flere kommunale tjenester inne styrker det sosiale arbeidet og at få kommunale tjenester inne gjør samarbeidet med andre kommunale tjenester vanskelig.

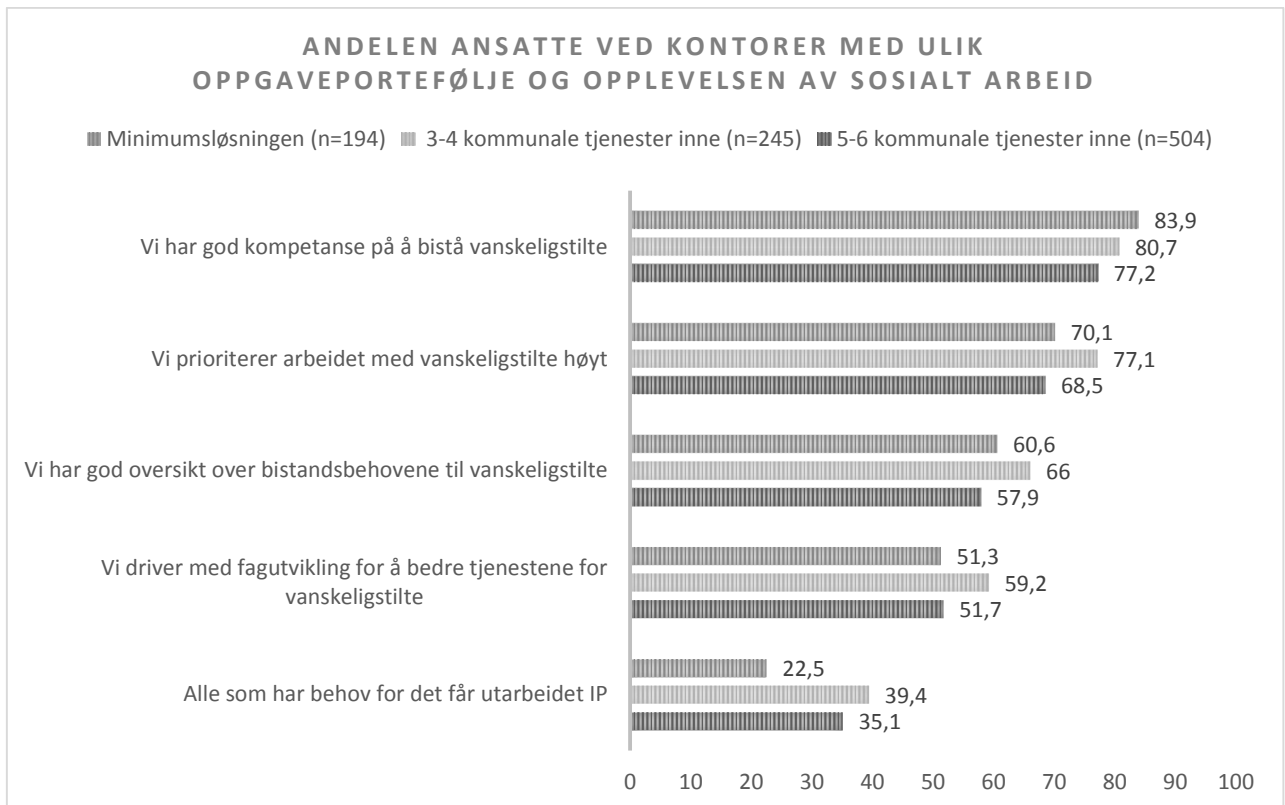
Figur 10: Andelen som er helt eller delvis enige (5-delt) i påstandene, N=955-962



Videre gjør vi en undersøkelse av de kontorene som har flest kommunale tjenester inne i tillegg til minimumsløsningen (5-6 kommunale tjenester), sammenlignet med de som har 3-4 kommunale tjenester inne og de som har minimumsløsningen. Da vi har sett at Oslo i gjennomsnitt har flest tjenester inne, og Bergen noen færre har vi valgt å dele opp utvalget vårt i Oslokontorer, Bergenskotorer og kontorer med minimumsløsningen (Stavanger og Trondheim). Andelen ansatte ved kontorer i Oslo er 50,6 %, i Bergen 24,6 % og i Trondheim og Stavanger er det 19,5 %. Vi har ingen ledersvar fra Kristiansand og kan derfor ikke kjøre denne analysen for dette kontoret (ansatte som har svart tilsvarer 5,3 % av det totale utvalget). For å teste hvorvidt funnene i figuren var statistisk signifikante har vi gjennomført en ANOVA.

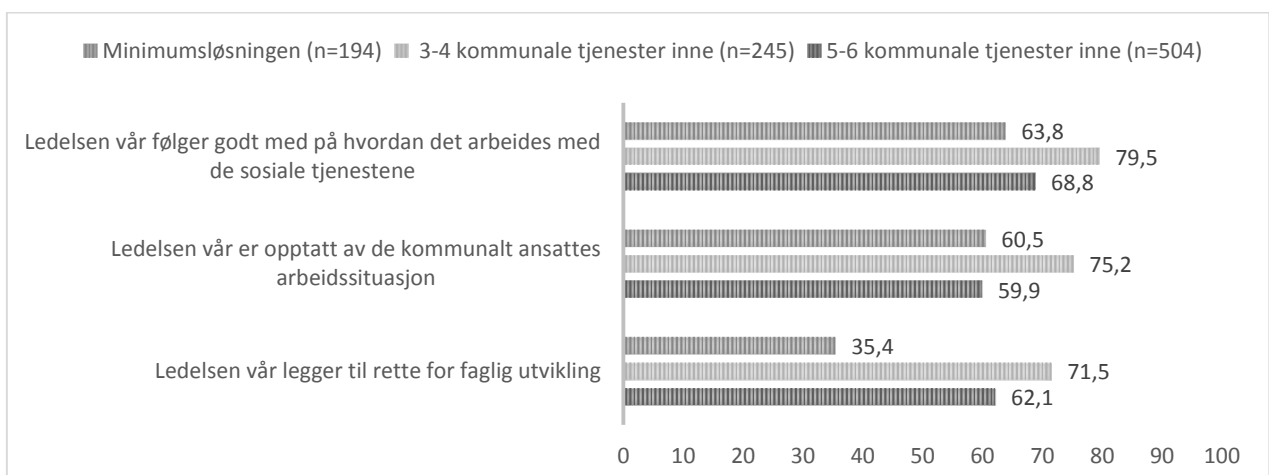
Figur 11 viser forskjeller mellom kontorene når det gjelder opplevelsen av sosialt arbeid ved kontorene med ulik oppgaveportefølje. Ansatte ved kontor med mellomstor oppgaveportefølje skiller seg ut ved å oppleve at de oftere enn andre opplever at arbeidet med vanskeligstilte prioriteres høyt (signifikante forskjeller mellom kontorer med mellomstor oppgaveportefølje og de andre), at de har god oversikt over bistandsbehovene til vanskeligstilte (signifikante forskjeller mellom kontorer med mellomstor oppgaveportefølje og de andre), at det i høyere grad drives fagutvikling for å bedre tjenestene for vanskeligstilte (signifikante forskjeller mellom kontorer med mellomstor oppgaveportefølje og de med minimumsløsningen) og at alle som har behov for det får utarbeidet IP (signifikante forskjeller mellom alle gruppene).

Figur 11: Ansattes opplevelse av sosialt arbeid ved kontorer etter ulik oppgaveportefølje (prosent) ved kontoret.



Figur 12 viser relativt store forskjeller mellom gruppene når det gjelder hvorvidt ledelsen legger til rette for faglig utvikling. Denne sammenhengen er ikke signifikant ($p > .05$). Når det gjelder hvorvidt ledelsen følger godt med på hvordan det arbeides med sosiale tjenester og om ledelsen er opptatt av de kommunalt ansattes arbeidssituasjon fant vi statistisk signifikante forskjeller mellom kontorer med mellomstor oppgaveportefølje og de andre. Kontorer med mellomstor oppgaveportefølje som har en oppgaveportefølje som stort sett består av rus, bolig, støttekontakt og kommunale kvalifiseringstiltak opplever i større grad enn de som har flere og de som har færre kommunale tjenester inne at ledelsen i stor grad er opptatt av det sosiale arbeidet og de sosialfaglig ansatte ved kontoret.

Figur 12: Ansattes opplevelse av ledelsens støtte i det sosiale arbeidet ved kontorer med ulik oppgaveportefølje (prosent).

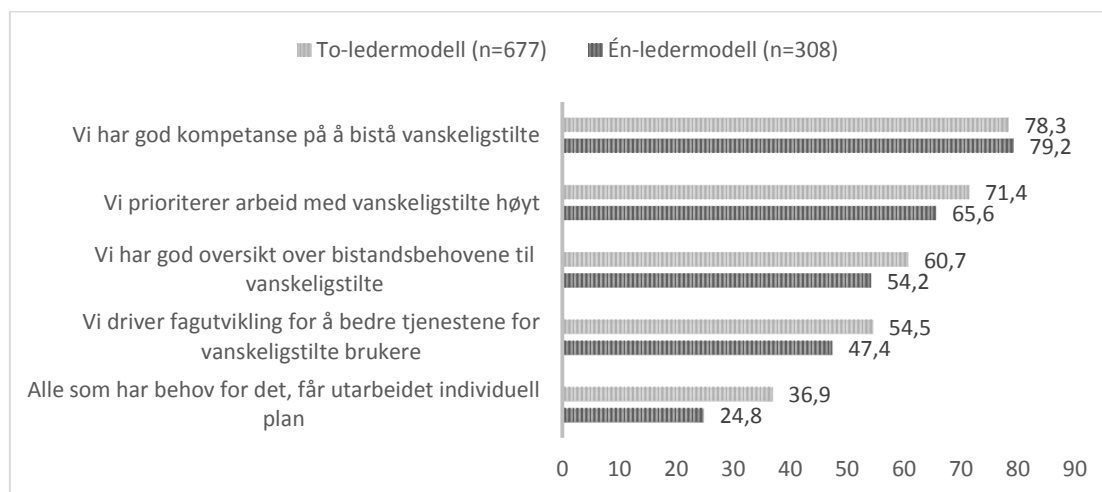


Disse funnene kan tolkes som at ansatte ved kontorer med mellomstor oppgaveportefølje har en annen opplevelse av disse påstandene enn kontor med flere og færre kommunale oppgaver inne i NAV-kontoret ut over minimumsløsningen. En annen tolkning kan være at dette handler om kontorstørrelse. I vårt utvalg er kontorer med mellomstor portefølje av mellomstor størrelse. Vi skal i kapittel 4.5. se nærmere på hvilke faktorer som har størst og minst betydning for de ansattes opplevelse av sosialt arbeid på lokale NAV-kontor, men først skal vi undersøke hvorvidt ledermodell har en betydning for opplevelsen av sosialt arbeid i NAV.

4.4. Ledermodell

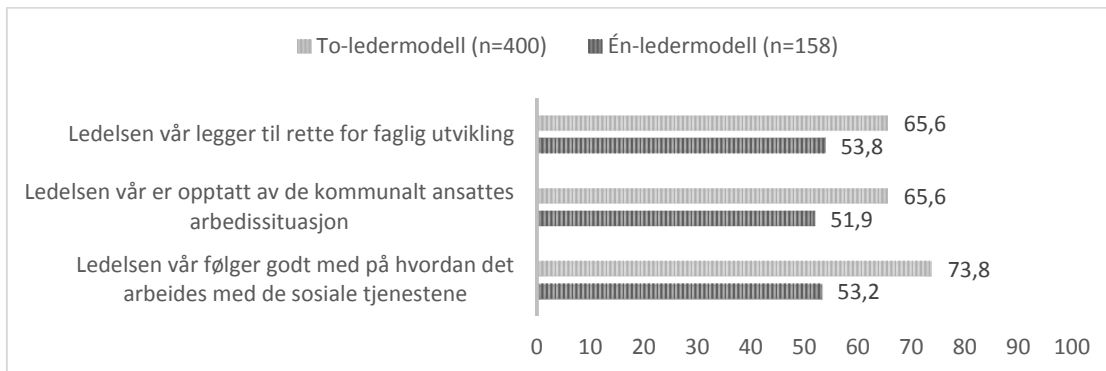
Vi vil anta at på kontorer med to-ledermodell er konsekvensene av NAV-reformen for sosialfaglig arbeid mindre enn på en-ledete kontorer, fordi man her i stor grad har hatt mulighet for å opprettholde tradisjonelle rolle- og ansvarsdelinger mellom staten og kommunen. For å undersøke om ledermodell har innvirkning på oppfattelsen av sosialt arbeid ved NAV-kontorene undersøkte vi ut hvordan ansatte på henholdsvis kontor med én-ledermodell og to-ledermodell oppfattet arbeidet med vanskeligstilte på kontoret. Figur 13 viser at ansatte på kontorer med to-ledermodell gjennomgående er mer fornøyd med det sosiale arbeidet enn ansatte ved én-leder kontor ($p < ,01$). Det er ikke noen forskjell mellom ansatte på én- og to-lederkontor når det gjelder opplevelsen av kompetanse på å bistå vanskeligstilte brukere ($p > ,05$).

Figur 13: Andelen ansatte som er helt eller delvis enig i følgende påstander om arbeidet med vanskeligstilte (5-punkt likert-skala) etter kontor med én- eller to-ledermodell



Videre finner vi at ansatte ved kontorer med to-ledermodell gjennomgående er mer fornøyd med hvordan ledelsen følger med på hvordan det arbeides med sosiale tjenester, hvordan ledelsen er opptatt av de kommunalt ansattes arbeidssituasjon og hvordan ledelsen legger til rette for faglig utvikling enn ansatte ved kontorer med en-ledermodell (se Figur 14). Alle gruppeforskjeller er statistisk signifikante på ,01 nivå.

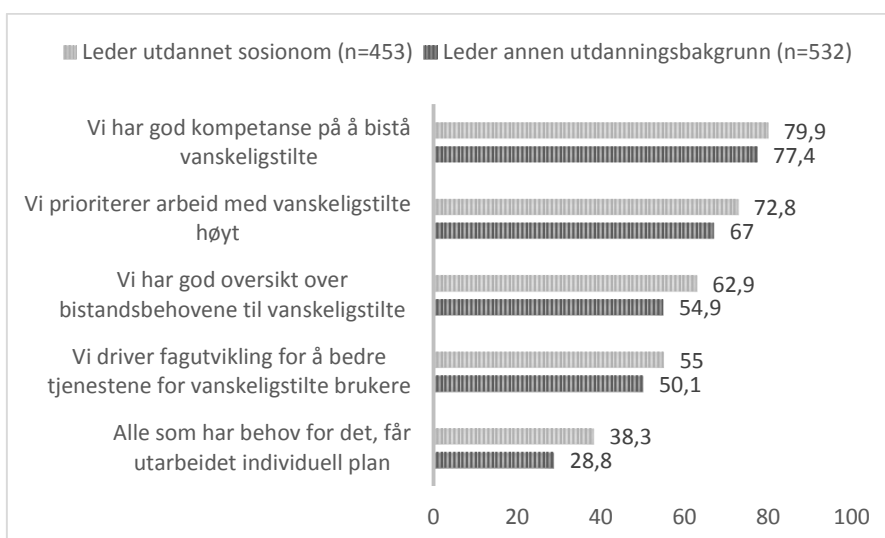
Figur 14: Andelen ansatte som er helt eller delvis enige i påstandene om ledelsen i kommunen (5-punkt likert-skala) etter kontor med én- eller to-ledermodell



Ledelse handler også om å forvalte eierens/eiernes interesser. Med dette menes ikke minst en kunnskap om og interesse for kommunens og sosialfagets rolle, bidrag og utvikling på NAV-kontoret. Vi vil anta at dette understøttes av den kunnskapen og interessen som innehas av lederen – og ledelsesgruppen mer generelt – på kontorene. Dette betyr at det sosialfaglige arbeidet vil påvirkes positivt av at lederen har en sosialfaglig bakgrunn. Vi vil motsatt anta at der leder ikke har en slik bakgrunn vil det påvirke arbeidet negativt, og være mest kritisk på de kontorene med én-ledermodell. Vi vil videre anta at kontor som innehar en leder uten sosialfaglig bakgrunn (og som har sin primære oppmerksomhet vendt mot statlige resultatkrav) vil være mer tilbøyelig til oppfatte den kommunale kompetansen som snever, og følgelig være mindre opptatt av å rekruttere, vedlikeholde og/eller utvikle den sosialfaglige kompetansen ved kontoret.

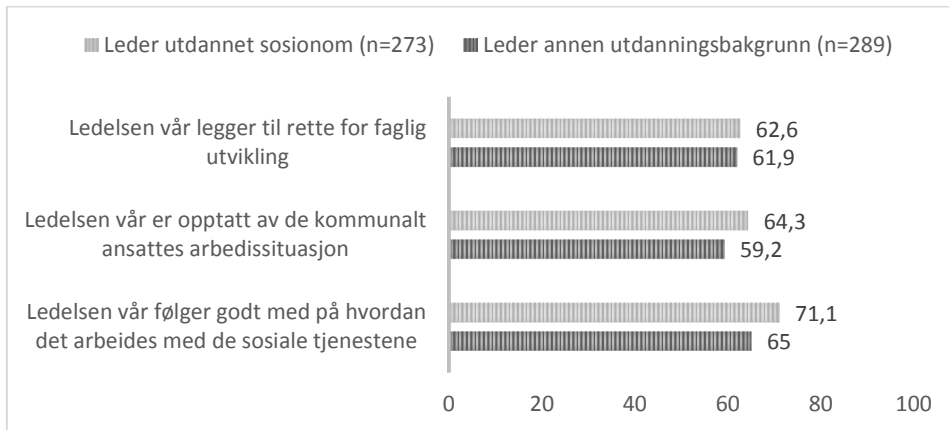
Figur 15 viser at ansatte ved kontor hvor leder er sosionom er gjennomgående mer positive til sosialt arbeid ved kontoret enn ansatte ved kontor som har leder uten sosionomutdannelse. Det eneste funnet som er ikke signifikant er hvorvidt de ansatte opplever å ha kompetanse på å bistå vanskeligstilte. Her opplever ansatte med ledere på tvers av utdanning like god kompetanse.

Figur 15: Andelen ansatte som er helt eller delvis enige i følgende påstander om arbeidet med vanskeligstilte (5-punkt likert-skala) etter kontorer hvor leder har eller ikke har sosionombakgrunn



Figur 16 viser samme tendens, ansatte som har en leder med sosionomutdannelse opplever i større grad enn andre at ledelsen er opptatt av de kommunalt ansattes arbeidssituasjon og at ledelsen følger med på hvordan det arbeides med de sosiale tjenestene. Vi finner ingen forskjeller mellom ansatte ved kontorer med leder som er sosionom og andre når det gjelder hvorvidt de opplever at ledelsen legger til rette for faglig utvikling eller ikke.

Figur 16: Andelen ansatte som er helt eller delvis enig i følgende påstander om arbeidet med vanskeligstilte (5-punkt likert-skala) etter kontorer hvor leder har eller ikke har sosionombakgrunn



4.5. Hvilke faktorer har størst betydning for det sosiale arbeidet ved NAV-kontorene?

I dette kapitlet sammenfatter vi funnene fra de foregående kapitlene ved å gjøre regresjonsanalyser for å se hvilke av de uavhengige variablene predikerer de avhengige best. Tabell 3 viser resultatene fra en rekke regresjonsanalyser. De standardiserte regresjonskoeffisientene forteller hvilken av de uavhengige variablene som har den sterkeste unike effekt på den avhengige variabelen. Ser vi på det første spørsmålet så er det ledermodell som er den største og eneste signifikante koeffisienten. Dette betyr at ledermodell er den variabelen som har den sterkeste unike forklaringseffekten på variasjonen i den avhengige variabelen kontrollert for de andre uavhengige variablene. I dette tilfellet er koeffisienten negativ, som betyr at hvorvidt ledelsen følger godt med på arbeidet med sosialt arbeid er sterkest på to-ledermodell kontor. Totalt forklart varians er 9 % (se R squared). Når det gjelder hvorvidt ledelsen er opptatt av de kommunalt ansattes arbeidssituasjon er ledermodell den variabelen som gir sterkest unik forklaring, men også hvorvidt kontoret er mellomstort eller stort har en effekt på oppfatningen til de ansatte. Totalt forklart varians er 6 %. Vi finner samme mønster når det gjelder hvorvidt ledelsen legger til rette for faglig utvikling. Den sterkeste predikatoren er ledermodell og forklart varians er 4 %.

Når det gjelder kompetanse på å bistå vanskeligstilte så er hvorvidt de ansatte er utdannet sosionom eller ikke den sterkeste forklaringsfaktoren. Ansatte med sosionomutdannelse er mer tilbøyelige til å oppleve at de har god kompetanse på å bistå vanskeligstilte, dernest spiller tjenesteportefølje inn på den måten at kontorer som har tatt inn få kommunale tjenester i lokale NAV-kontor opplever bedre kompetanse på å bistå vanskeligstilte enn andre. Også her ser vi at ledermodell har en signifikant unik effekt.

Det å prioriterer arbeidet med vanskeligstilte høyt og det å ha oversikt over bistandsbehovene til vanskeligstilte er også i høyest grad forklart av de ansattes utdannelse som enten sosionom eller ikke. Ledermodell og kontorstørrelse har også unike effekter kontrollert for de andre uavhengige variablene i modellen. Til slutt ser vi at det å oppleve at kontoret driver fagutvikling for å bedre tjenestene for vanskeligstilte i størst grad blir forklart av ledermodell.

Samlet sett ser vi at ledermodell, det om en er utdannet sosionom eller ikke og størrelse på kontoret har stor betydning for hvordan de ansatte svarer på de ulike spørsmålene om sosialt arbeid i NAV og om ledelsens betydning i dette arbeidet. Det som generelt har minst selvstendig effekt på disse spørsmålene er tjenesteporteføljen til kontoret og hvorvidt lederen er utdannet sosionom eller ikke.

Tabell 3: Regresjonsanalyse hvor ledermodell, kontorstørrelse, tjenesteportefølje, utdanning som sosionom eller ikke og lederens utdanning som sosionom eller ikke prediker de avhengige variablene.

Avhengige variabler	Ledermodell (1=én-ledermodell, 2=to-ledermodell)	Årsverk (2=mellom- stort, 3=stort)	Tjenesteportefølje (0=minimumsløsningen, 6=tatt inn 6kommunale tjenester)	Utdanning (0=ikke sosionom, 1=sosionom)	Lederutdanning (0=ikke sosionom, 1=sosionom)	Df	F-test	R squared
Ledelsen følger godt med på arbeidet med sosiale tjenester (1=helt enig, 5=helt uenig)	-,32*	,08	,10	-,01	-,05	5, 513	9,47	,09
Ledelsen er opptatt av de kommunalt ansattes arbeidssituasjon (1=helt enig, 5=helt uenig)	-,19*	-,17*	,04	-,03	-,05	5, 516	7,11	,06
Ledelsen legger til rette for faglig utvikling (1=helt enig, 5=helt uenig)	-,18*	,11*	,03	-,05	,03	5, 517	3,91	,04
Vi har god kompetanse på å bistå vanskeligstilte (1=helt enig, 5=helt uenig)	-,12*	,01	,15*	-,21*	-,06	5, 927	10,87	,06
Vi prioriterer arbeidet med vanskeligstilte høyt (1=helt enig, 5=helt uenig)	-,14*	,08*	,04	-,18*	-,07	5, 923	12,28	,06
Vi har god oversikt over bistandsbehovene til vanskeligstilte	-,11*	,09*	,05	-,14*	-,10*	5, 918	9,41	,05

(1=helt enig, 5=helt uenig)										
Vi driver med fagutvikling for å bedre tjenester for vanskeligstilte	-,14*	-,02	,09	-,05	-,07	5,915	3,48	,02		
(1=helt enig, 5=helt uenig)										
Alle som har behov for det, får utarbeidet IP	-,04	,07	-,11	,02	-,07	5,914	6,02	,03		
(1=helt enig, 5=helt uenig)										

Noter: Koeffisientene i tabellen er standardiserte, Df=frihetsgrader, R Squared=forklart varians, * sig. < ,05,

5. Integrasjon

Ledelse handler også om arbeidsorganisering. Dette innebærer saks- og oppgaveflyt på kontoret, f.eks. mellom mottak og oppfølging, eller mellom ulike team eller fagavdelinger. Det innebærer også en fordeling av hvilke ansatte på kontoret som skal arbeide med hvilke brukere, og hvor mange ressurser som avsettes til dette. Evalueringen av NAV-kontorene viser at små og mellomstore kontorer gjennomgående har bedre resultater enn store kontorer. De får flere i arbeid, brukerne er mer fornøyde, og de ansatte – både kommunalt og statlig ansatte – er mer fornøyde og de jobber tettere og mer integrert enn på store kontorer. Disse resultatene henger antakelig sammen med betydningen av «smådriftsfordeler», dvs. at det på disse kontorene er korte veier mellom overordnede og beslutningstakere, bedre kunnskap om og anerkjennelse av hverandre på tvers av faggrupper og avdelinger, og mer fleksibilitet knyttet til omstillinger eller felles dagnadsaktiviteter på kontoret (f.eks. den senere tids arbeid med de såkalte «konvertittene» på AAP). Disse resultatene tilsier at på de kontorene der de ansatte jobber integrert og kjenner hverandre – som i mottak, eller i tverrfaglige ungdomsteam eller flyktningeteam mv på større kontorer – så vil de være mer fornøyd enn på de kontorene der de ansatte jobber én-faglig eller svært spesialisert.

Korrelasjonsanalysen i Tabell 4 viser en sammenheng mellom kontorstørrelse og grad av integrasjon. Ansatte ved mellomstore kontorer oppgir oftere enn sine kollegaer ved store kontorer at statlige og kommunalt ansatte jobber tett sammen, at det er felles målforståelse mellom statlig og kommunalt ansatte og at kommunale og statlige mål drar i samme retning. Samtidig oppgir de i mindre grad at kommunalt og statlige ansatte jobber på hverandres oppgaveområder. Når det gjelder ledermodell, oppgir flere ansatte ved én-lederkontor at de opplever integrasjon mellom statlig og kommunalt ansatte enn ansatte ved to-lederkontor, og at kommunale og statlige mål drar i samme retning. Den kommunale oppgaveporteføljen ser også ut til å spille en rolle. De som har minimumsløsningen oppgir oftere at kontoret er organisert i tverrfaglige team, at de deltar i teamarbeid og at de opplever en integrasjon mellom statlige og kommunale oppgaver og mål.

Tabell 4. Korrelasjonsanalyse for de variablene som brukes i dette kapitlet

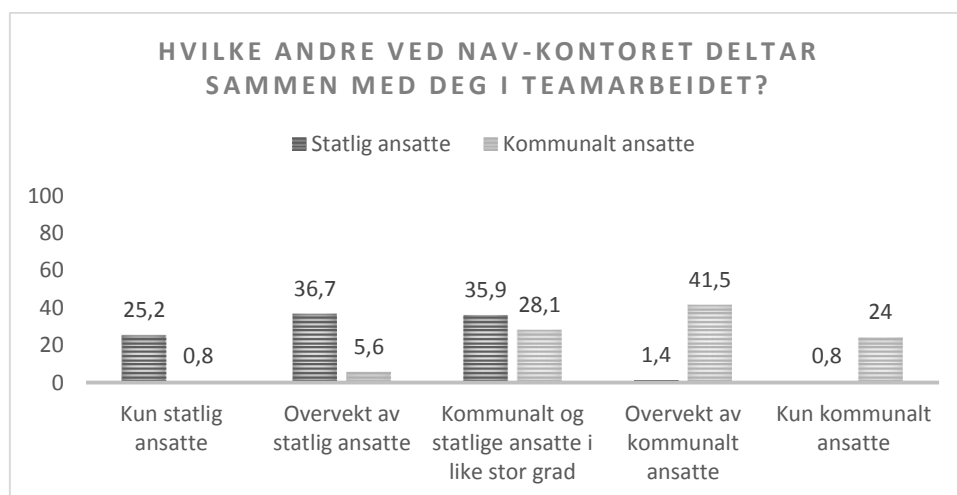
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	M	SD
(1) Sosionom eller ikke												1,63	,482
(2) Stat/kommune	-,47**											1,57	,495
(3) Én-/to-ledermodell	-,02	,09**										1,69	,464
(4) Årsverk (få-mange)	,03	,05	,11**									2,73	,447
(5) Minimumsløsningen/ikke	-,01	,11**	,72**	,31**								,85	,357
(2) Kontoret er organisert i tverrfaglige/-etatelige team	,16	,01	,61**	,04	,54**							2,46	,691
(3) Deltar du i teamarbeid ved NAV-kontoret?	,05	,02	,02	-,01	,04	^c						1,18	,386
(4) Statlig og kommunalt ansatte jobber tett sammen	-,01	-,01	,31**	,10**	,21**	,46**	,18**					2,63	1,246
(5) Kommunalt ansatte jobber ofte på statlige oppgaveområde	,27**	-,40**	,20**	-,08*	,06	,46**	,04**	,23**				2,80	1,325
(6) Statlig ansatte jobber ofte på kommunale oppgaveområde	-,18**	,28**	,33**	-,11**	,12**	,65**	,00	,30**	,16**			3,75	1,213
(7) Det er felles målforståelse mellom statlig og kommunalt ansatte	-,05	,08*	,17**	,10**	,13**	,29	,11**	,56**	,08*	,25**		2,74	1,164
(8) Statlige og kommunale mål drar i samme retning	-,04	,07*	,13**	,10**	,15**	,29	,12**	,47**	,04	,19**	,75**	2,64	1,172

Noter: disse spørsmålene er bare stilt til kommunalt ansatte og kan derfor ikke bli beregnet. *sig. < ,05, **sig. < ,01

Som mål på integrasjon bruker vi altså hvorvidt de ansatte deltar i team, om de statlig og kommunalt ansatte jobber tett sammen, om de jobber på hverandres oppgaveområder, om det er felles målforståelse mellom statlig og kommunalt ansatte og om de ansatte opplever at de statlige og kommunale målene drar i samme retning. Vi finner ingen signifikante forskjeller når det gjelder deltagelse i teamarbeid mellom kontororganisering, utdanningsbakgrunn eller ansettelse i stat eller kommune. Dette betyr altså at teamarbeid er likt fordelt mellom disse organisasjonsformene og karakteristika ved de ansatte. Syttiseks prosent av utvalget oppgir at de deltar i teamarbeid ved kontoret.

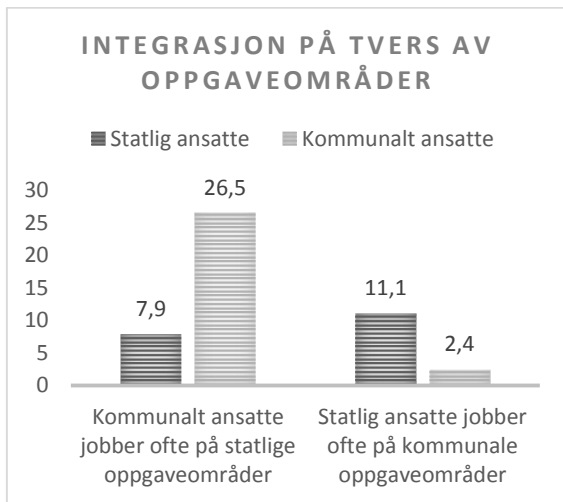
Vi spurte videre hvem som deltok i teamarbeidet og delte utvalget i statlig og kommunalt ansatte. Figur 17 viser at statlig ansatte i stor grad deltar i teamarbeid med andre statlig ansatte, og kommunalt ansatte deltar i team mest med kommunalt ansatte. I underkant av 36 % oppgir at de jobber i team med en jevn fordeling av statlige og kommunalt ansatte. Tjueåtte prosent av kommunalt ansatte oppgir det samme.

Figur 17: Andelen statlig og kommunalt ansatte og hvem de jobber sammen med i team (n=841)



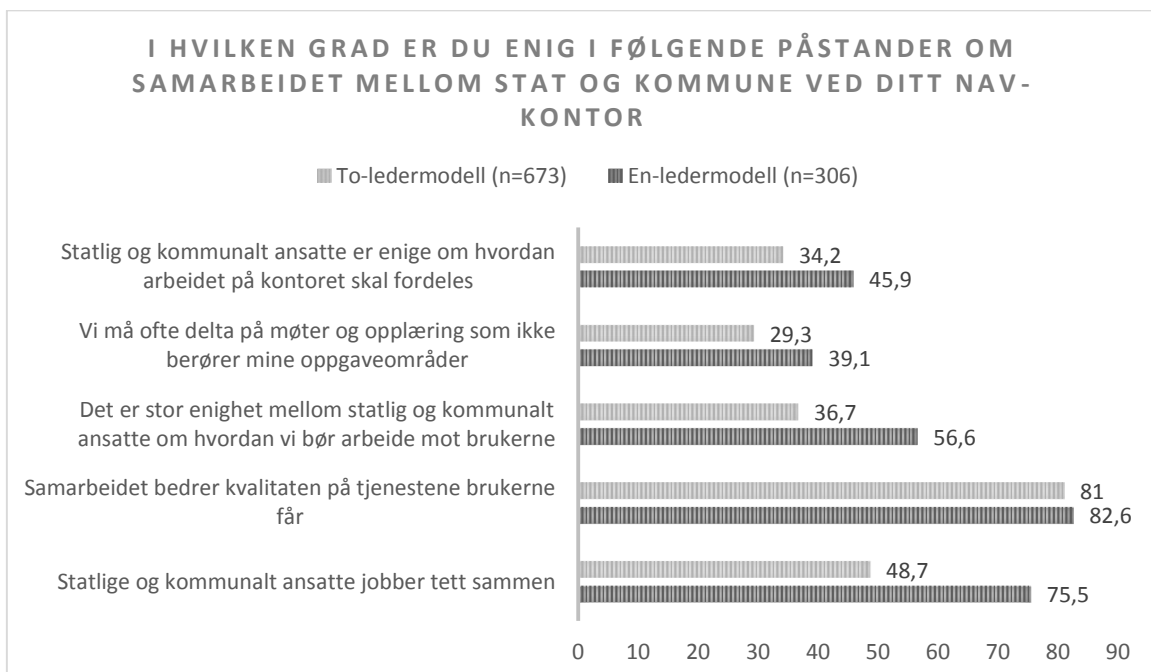
Integrasjon kan også handle om at statlige og kommunalt ansatte jobber på hverandres oppgaveområder. Vi har spurt utvalget hvorvidt statlige og kommunalt ansatte på deres kontor jobber på tvers av oppgaveområder definert som statlig eller kommunale. Ved å dele utvalget i statlig og kommunalt ansatte ser vi i Figur 18 viser at kommunalt ansatte opplever at de i større grad jobber på statlige oppgaveområder, enn det statlig ansatte opplever at kommunalt ansatte gjør. Videre ser vi at statlig ansatte opplever i større grad enn kommunalt ansatte at statlig ansatte jobber på kommunale oppgaver. Diskrepansen kan skyldes at statlige ansatte ikke har like 'god' kunnskap om hva kommunalt ansatte gjør og visa versa. Vi ser også at statlig ansatte opplever i større grad at de jobber på kommunale oppgaver enn tilfellet er for kommunalt ansatte og arbeid på statlig oppgaveområder, selv om ikke forskjellen er veldig stor. I motsetning ser vi at kommunalt ansatte i mye større grad opplever at kommunalt ansatte jobber på statlige oppgaveområder sammenlignet med hva statlig ansatte jobber på kommunale oppgaver. Hva som er 'sannheten' kan ikke denne undersøkelsen gi noen svar på, men det som er konklusjonen her er at kommunalt ansatte i stor grad føler at de jobber på statlige oppgaver og at statlig ansatte i mye mindre grad opplever å jobbe på kommunale oppgaver. Statlig ansatte opplever ikke denne diskrepansen som så stor. De oppgir i nesten like stor grad at statlig ansatte jobber på kommunale oppgaver, som at kommunale ansatte jobber på statlige.

Figur 18: Figur 18: Andelen statlige og kommunalt ansatte som oppgir arbeid på 'den andres' oppgaveområder (n=841)



En antagelse er at graden av integrasjon ved kontorene vil ha påvirkning på det sosiale arbeidet som drives og på hvor integrert dette arbeidet er. I Figur 19 under ser vi at ved kontor med én leder opplever de ansatte størst integrasjon mellom stat og kommune. Alle forskjellene mellom kontor med ulik ledermodell er statistisk signifikante på .01 nivå, bortsett fra hvorvidt de ansatte opplever at samarbeidet bedrer kvaliteten på tjenestene som brukerne får ($p > .05$).

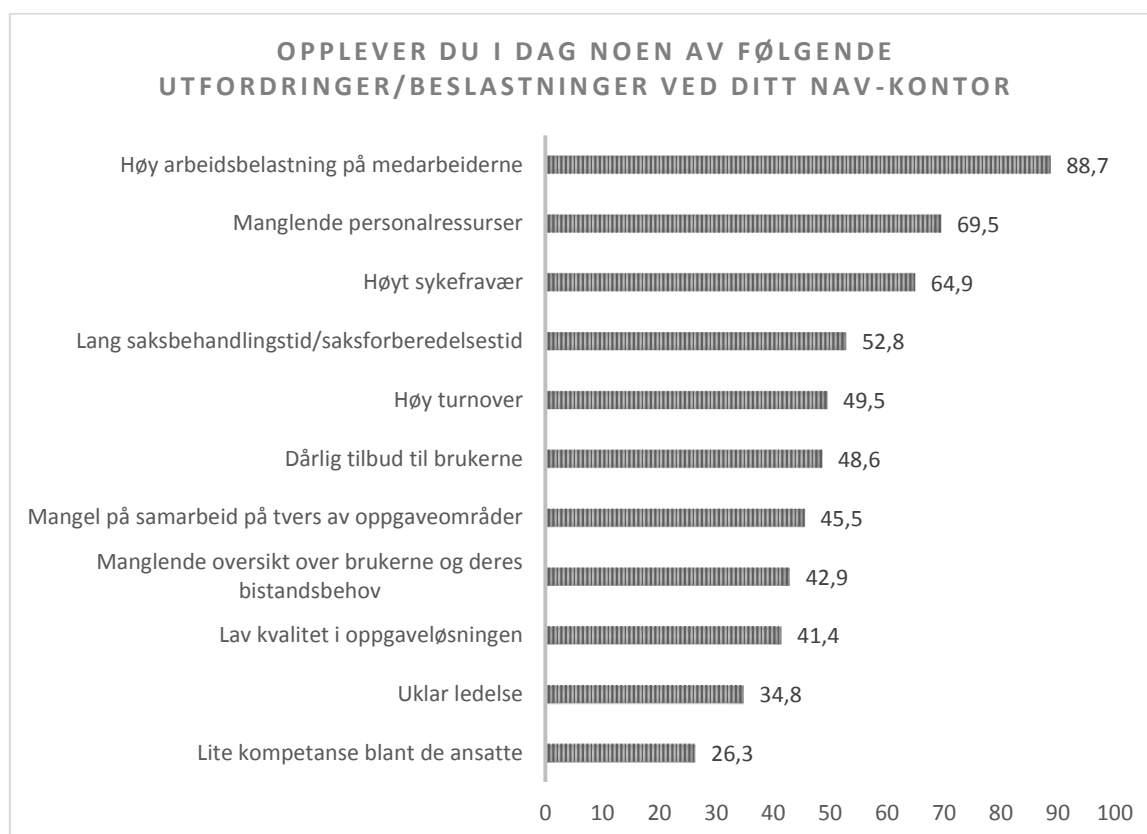
Figur 19: Andelen ansatte som er helt eller delvis enige (5-punkt likert-skala) i følgende påstander om samarbeidet mellom stat og kommune i NAV-kontoret



Vi finner altså at kontor med én leder oppleves som mer integrert enn kontor med to ledere. Da vi vil anta at der integrasjonen er kommet kortest – dvs. der det har skjedd liten grad av omfordeling av statlige og kommunale oppgaver mellom mottak og oppfølgingsavdelinger og innad i team – vil det

med størst sannsynlighet bedrives spesialisert sosialfaglig arbeid. På disse kontorene vil også skepsisen til økt samordning med andre fagområder være størst, begrunnet i det som sees på som en «utvanning» av sosialfaget på kontorene. På den andre siden vil vi anta at der integrasjonen er kommet lengst vil betingelsene for å drive sosialfaglig arbeid i en flerfaglig eller tverrfaglig sammenheng være størst. På disse kontorene vil synet på sosialfagets muligheter i den nye organisasjonen være mest positive. Sosionomer var mer fornøyt med det sosialfaglige arbeidet på to-leder kontorer enn på én-leder kontorer. Dette betyr ikke at det sosiale arbeidet nødvendigvis er bedre på disse kontorene, men at betingelsene for å drive sosialfaglig arbeid ikke har forandret seg mye og at man på én-lederkontor opplever mer friksjoner i det å jobbe tverrfaglig.

Figur 20: Oppfatninger om utfordringer/belastninger ved NAV-kontoret (n=793-976).

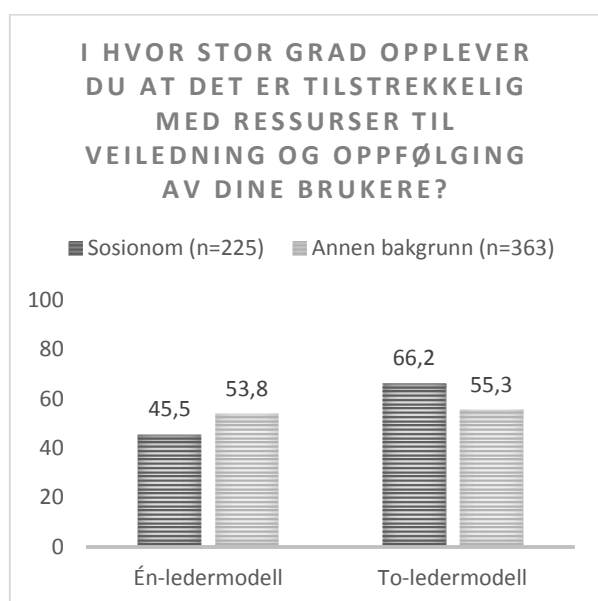


Når det gjelder hvorvidt de ansatte opplever diverse utfordringer ved kontoret finner vi at det er lite forskjell mellom én-lederkontor og to-lederkontor når det gjelder hvorvidt de ansatte opplever at de har lang saksbehandlingstid, manglende personalressurser, lite kompetanse blant de ansatte, uklar ledelse, hvorvidt de har manglende oversikt over brukerne og deres bistandsbehov, høy arbeidsbelastning på medarbeiderne, lav kvalitet i oppgaveløsningen og dårlig tilbud til brukerne. Én-ledermodeller oppgir signifikant oftere at de har høyt sykefravær, mens ansatte ved kontorer med to-ledermodell oppgir oftere at de har høy turnover. Over i Figur 20 presenteres hvordan de ansatte svarer på de ulike variablene. Det er manglende ressurser og derfor høy arbeidsbelastning på de ansatte som i størst grad påpekes som en utfordring ved kontorene. Vi finner lite forskjell mellom ansatte med sosionombakgrunn og andre på henholdsvis når det gjelder opplevelsen av utfordringer ved kontorene.

Hvorvidt kontoret har minimumsløsningen eller ikke spiller heller ingen vesentlig rolle for hvorvidt de ansatte opplever noen av belastningene som var skissert. Størrelse derimot hadde en betydelig betydning og da at store kontorer i større grad enn mellomstore opplever belastninger/utfordringer ved sitt kontor.

Når det gjelder i hvilke grad de ansatte opplever tilstrekkelig med ressurser til veiledning og oppfølging finner vi at ansatte ved to-ledermodeller er mest fornøyd, og at sosionomene er mest fornøyd (se Figur 21).

Figur 21: Andelen ansatte med ulik utdanningsbakgrunn som i stor eller noen grad opplever at det er tilstrekkelige ressurser til veiledning og oppfølging (5 punkt likert-skala) etter ledermodell



Hvorvidt organiseringen av tjenestene har betydning for utøvelsen og utviklingen av det sosialfaglig arbeid ved NAV-kontorene finner vi at ledermodell, størrelse og tjenesteportefølje har betydning for hvorvidt kontoret kan sies å være integrert. Integrerte kontor er i større grad én-lederkontor, mellomstore heller enn store, og har minimumsløsningen. Det var allikevel på kontorer med to-ledermodell at de ansatte med sosionombakgrunn var mest fornøyd med det sosiale arbeidet. Dette betyr ikke at arbeidet er bedre på to-lederkontor nødvendigvis, men at integrerte kontor opplever mer friksjoner i det å jobbe tverrfaglig. Videre finner vi få forskjeller mellom én- og to-ledermodell når det gjelder opplevelsen av belastninger ved kontoret, ei heller mellom ansatte med ulik utdanningsbakgrunn.

6. Målstyring

Målstyring handler om styringen eller målsettingene fra kommunen eller stat på kontoret. Vi tenker at opplevelsen av målstyringen vil være relatert til ledermodell, hvorvidt man er statlig eller kommunalt ansatt og hvorvidt man er sosionom eller ikke. I Tabell 5 finner vi at ansatte ved kontor med én leder, i høyere grad enn ansatte ved kontor med to-ledermodell, oppgir at målstyringen fokuserer på det som gir «telling» mer enn brukernes behov. De opplever også at den statlige målstyringen dominerer på bekostning av den kommunale og at staten er mer opptatt av å måle, enn å støtte (kolonne 1). I kolonne 2 ser vi at kommunalt ansatte i større grad enn statlig ansatte opplever den statlige styringen som dominerende over den kommunale og at staten er mer opptatt av å måle enn å støtte. De sammen funnene gjelder når vi undersøker sosionomene sammenlignet med andre. De som er utdannet sosionomer er i større grad enn andre kritiske til målstyringen (se kolonne 3).

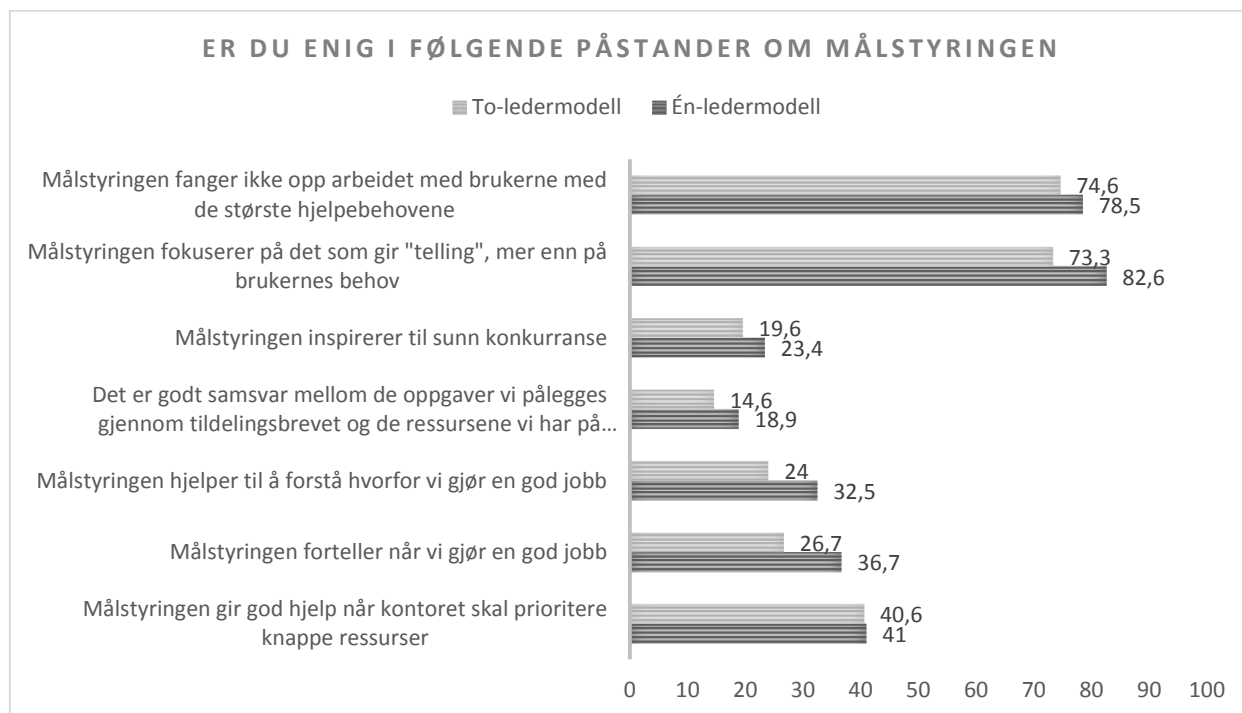
Tabell 5: Korrelasjoner mellom variablene i dette kapittelet

Tabell 5: Korrelasjoner mellom variablene i dette kapitlet

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
Ledermodell (1=1-leder, 2=2-leder)														
Ansatt stat/kommune	,09**													
Utdannelse (1=annen, 2=sosionom)	,02	,47**												
Målstyringen gir god hjelp når kontoret skal prioritere knappe ressurser	-,03	,06	,07*											
Målstyringen forteller når vi gjør en god jobb	,03	,03	,09**	,67**										
Målstyringen hjelper til å forstå hvorfor vi gjør en god jobb	,02	,00	,05	,66**	,82**									
Det er godt samsvar mellom de oppgaver vi pålegges gjennom tildelingsbrevet og de ressursene vi har på kontoret	,02	-,05	,01	,33**	,40**	,44**								
Målstyringen inspirerer til sunn konkurranse	-,03	,03	,10**	,55**	,65**	,66**	,48**							
Målstyringen fokuserer på det som gir «telling», mer enn på brukernes behov	,08**	,02	-,05	-,28**	-,35**	-,36**	-,22**	-,38**						
Målstyringen fanger ikke opp arbeidet med brukerne med de største hjelpebehovene	,04	-,04	-,10**	-,20**	-,33**	-,33**	-,25**	-,33**	,66**					
Den statlige målstyringen dominerer på bekostning av den kommunale	,15**	-,37**	-,26**	-,25**	-,19**	-,19**	-,15**	-,22**	,30**	,30**				
Den statlige styringen er for lite tilpasset kontorenes lokale situasjon	,02	-,17**	-,16**	-,32**	-,29**	-,29**	-,26**	-,32**	,32**	,34**	,53**			
Staten er mer opptatt av å måle, enn å støtte	,08*	-,20**	-,17**	-,38**	-,38**	-,39**	-,25**	-,42**	,43**	,37**	,49**	,60**		
Den statlige styringen involverer i for liten grad de ansatte	,04	-,11**	-,12**	-,36**	-,39**	-,39**	-,29**	-,39**	,39**	,37**	,42**	,58**	,66**	
Statlig standardisering går på bekostning av utviklingen av et godt skjønn	,02	-,29**	-,21**	-,29**	-,29**	-,28**	-,25**	-,32**	,35**	,36**	,44**	,54**	,65**	,64**

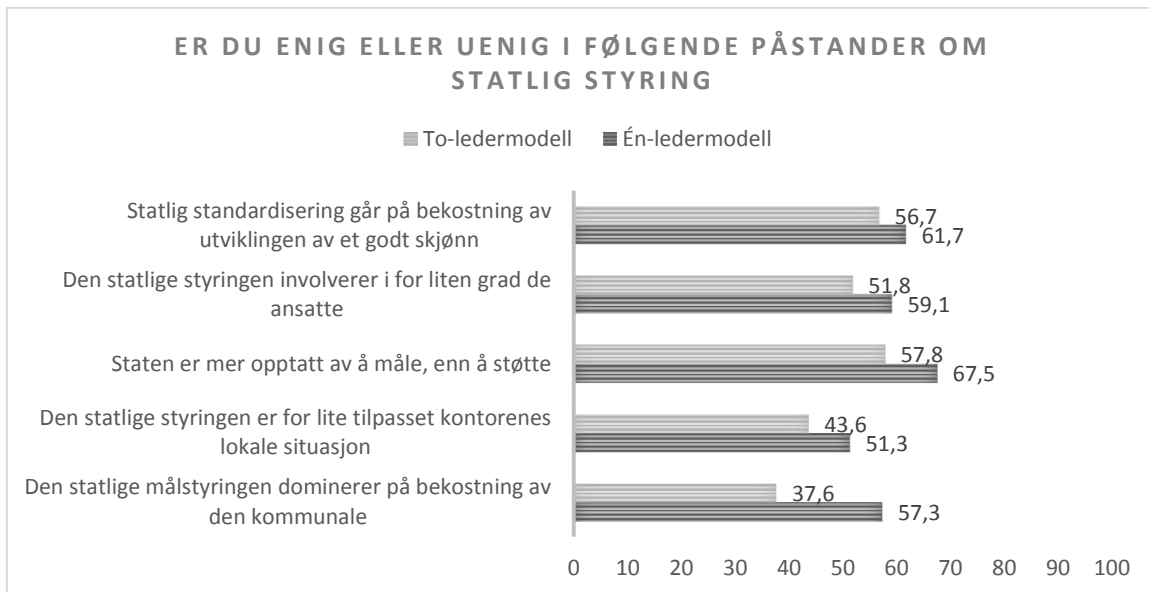
Figur 22 viser andelen ansatte som er helt eller delvis enige i ulike påstander om målstyring. Vi ser umiddelbart at det er en høy andel av ansatte ved kontorene som mener at målstyringen fokuserer på det som gir «telling» over brukernes behov, og at målstyringen ikke fanger opp arbeidet med brukere med de største behovene. Ved å gjøre en t-test finner vi at det kun er signifikante forskjeller mellom gruppene når det gjelder hvorvidt målstyringen fokuserer på det som gir «telling», mer enn på brukernes behov. Det er ansatte ved kontor med én-ledermodell som i størst grad opplever dette. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte når det gjelder disse påstandene.

Figur 22: Andelen ansatte som er helt eller delvis enig (5 punkt likert-skala) i følgende påstander om målstyring (n=948-967)



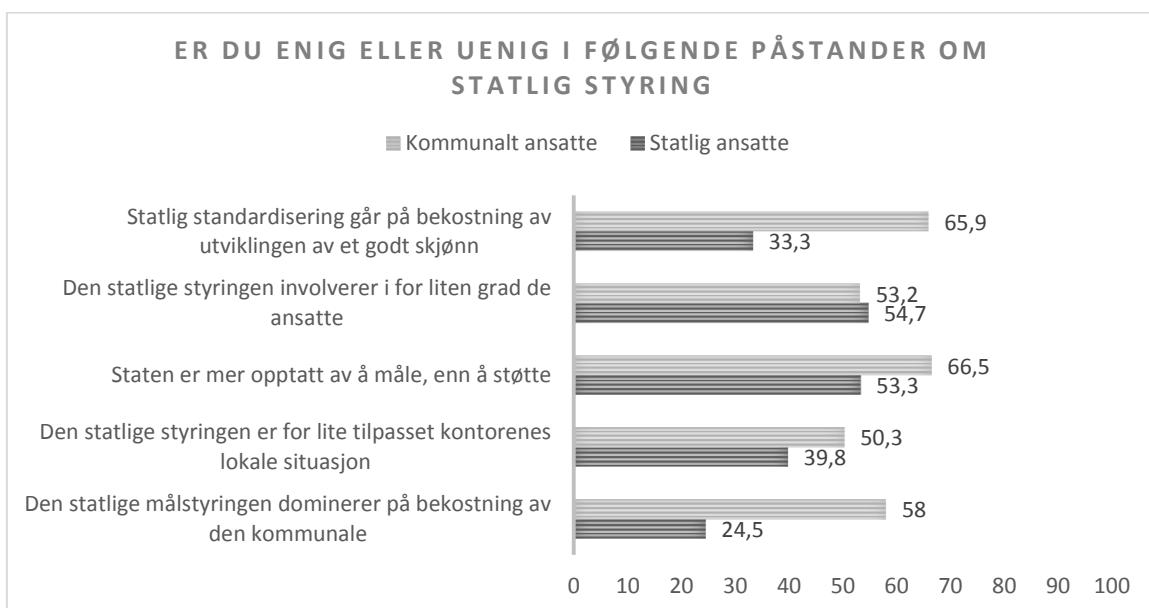
Når vi undersøker påstander om statlig styring koblet opp mot ledermodell (se Figur 23) finner vi at rundt halvparten av utvalget opplever at den statlige styringen dominerer på bekostning av den kommunale. Videre finner vi at de ansatte i liten grad opplever at den statlige styringen involverer dem og at den er lite tilpasset kontorenes lokale situasjon. Ved å gjennomføre en t-test finner vi at det er signifikante forskjeller mellom én- og to-ledermodell når det gjelder hvorvidt den statlige styringen dominerer og hvorvidt staten er mer opptatt av å måle enn støtte. Ansatte på én-ledermodeller opplever dette i høyere grad enn ansatte ved to-ledermodeller.

Figur 23: Andelen ansatte etter ledermodell som er helt eller delvis enig (5 punkt likert-skala) i følgende påstander om statlig styring (n=962-970)



Vi har også undersøkt hvorvidt det finnes forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte når det gjelder påstandene om statlig styring. Figur 24 viser at kommunalt ansatte i større grad er enige i at den statlige styringen dominerer, er lite tilpasset lokalkontorene og at de ansatte i liten grad er involvert i den statlige styringen. Alle gruppeforskjellene er statistisk signifikante på ,05 nivå.

Figur 24: Andelen statlig og kommunalt ansatte som er helt eller delvis enig (5 punkt likert-skala) i følgende påstander om statlig styring (n=945-952)



7 Sammenfatning og konklusjon

Svarprosenten for denne undersøkelsen var lav, 32, 5 %. Sammenlignet med tidligere undersøkelser vi har gjort så synes imidlertid fordelingen mellom statlig og kommunalt ansatte, fordelingen av ansatte på ulike utdanningsbakgrunner, og fordelingen av ansatte på ulike funksjoner/roller i organisasjonen og svare godt overens med hva vi ellers vet om NAV kontorene. Vi mener derfor at det er grunn til å tro at svarene fra kontorene er representative for de oppfatninger som finnes på kontorene. Vi vil også anta at det er grunn til å tro at resultatene kan generaliseres til å gjelde andre store NAV-kontor ellers i landet.

I vårt utvalg (storbykontorer) er det flere som har tidligere erfaring fra sosialkontor, enn det er i de kontorutvalgene vi tidligere har foretatt (ca. 34 prosent vs. ca. 23 prosent). Dette kan være en indikasjon på at storbykontorene (som jobber mer spesialisert enn små og mellomstore kontorer) er flinkere til å holde på sosialfaglig kompetanse enn mindre kontorer.

De ansatte i utvalget opplever at de har relativt god kompetanse på å bistå vanskeligstilte brukere, men opplever i mindre grad at det drives fagutvikling for å bedre tjenestene for vanskeligstilte brukere eller at ledelsen støtter arbeidet med de sosiale tjenestene. Vi finner videre at hvordan vi definerer sosialfaglig kompetanse har betydning for hvordan sosialfaglig arbeid oppleves ved kontorene. Vi finner en forskjell mellom de som har en sosionomutdanning, de som har sosial kompetanse fra tidligere sosialkontoret og de som arbeider med vanskeligstilte i NAV i dag. Mens sosionomene og tidligere ansatte i sosialkontoret opplever at de har god kompetanse og prioriterer arbeidet med vanskeligstilte høyt, kan det se ut som om de som jobber med vanskeligstilte opplever at det sosiale arbeidet er vanskeligere. Dette kan være en effekt av mangel på kompetanse om denne brukergruppa.

Utdanningsbakgrunn synes å være en selvstendig og signifikant faktor som predikerer hvordan ansatte ser på de fleste forhold ved kontoret. Ansatte med sosialfaglig bakgrunn er gjennomgående mer kritiske enn ansatte med annen bakgrunn, når det gjelder arbeidslinje, målstyring, standardisering og mulighetene for å drive sosialfaglig arbeid ved kontorene.

Tilsvarende finner vi en statistisk sammenheng mellom kontorstørrelse og synet på arbeidet med vanskeligstilte/sosialt arbeid på kontoret. Veiledere er gjennomgående mer fornøyd med hvordan de følges opp av overordnede, og hvordan det jobbes med vanskeligstilte på mellomstore kontorer (fra 16-70 årsverk), enn på kontorer med mer enn 70 årsverk. Det minste kontoret i vårt utvalg har 37 årsverk.

Oppgaveportefølje synes i liten grad å predikere opplevelsen av sosialt arbeid. Viktigere enn oppgaveportefølje synes størrelse å være. Men resultatene varierte. Kontor med mellomstor oppgaveportefølje er mer fornøyd med hvordan ledelsen legger til rette for sosialt arbeid enn kontor med minimumsløsningen eller kontor med mange tjenester inne. Kontor med liten oppgaveportefølje er særlig misfornøyd med tilrettelegging for faglig utvikling. Samme tendens gjør seg gjeldende når det gjelder arbeidet med brukerne hvor kontor med mellomstor oppgaveportefølje er mer fornøyd. Når vi imidlertid analyserer variasjonen i resultatene fra to-ledete kontor, så skyldes variasjonen antakeligvis ikke størrelsen på oppgaveportefølje, men størrelsen på kontorene.

Det er signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte når det gjelder hensiktsmessigheten av fordelene/ulempene ved en stor oppgaveportefølje for arbeidsmålet for det sosiale arbeidet

ved kontoret og for samarbeid med andre tjenester. Mens nesten halvparten av de statlige ansatte mener at arbeidsmålet svekkes når det er mange kommunale oppgaver lagt til kontoret, gjelder dette bare om lag en fjerdedel av de kommunalt ansatte. Nesten 38 % av de statlige ansatte mener at det svekker arbeidsfokuset at sosialtjenesten er en del av NAV. Motsatt mener over 60 % at en stor kommunal oppgaveportefølje styrker det sosiale arbeidet ved kontoret, og nesten 40 % mener at få kommunale tjenester gjør samarbeid med andre kommunale etater vanskeligere.

Videre finner vi at ansatte ved kontor med to-ledermodell er mer fornøyd med det sosialfaglige arbeidet og med ledelsens involvering i dette. Det at leder har en sosionomutdanning virker også positivt på de ansattes opplevelse av hvordan det jobbes sosialfaglig og på ansattes opplevelse av støtte fra ledelsen.

Når vi inkluderer alle faktorene i samme regresjonsanalyse finner vi at ledermodell, det om en er utdannet sosionom eller ikke og størrelse på kontoret har stor betydning for hvordan de ansatte svarer på de ulike spørsmålene om sosialt arbeid i NAV og om ledelsens betydning i dette arbeidet. Det som generelt har minst selvstendig effekt på disse spørsmålene er tjenesteporteføljen til kontoret og hvorvidt lederen er utdannet sosionom eller ikke.

Når det gjelder grad av integrasjon, målforståelse og når det gjelder integrerte arbeidsformer, synes imidlertid sammenhengene å være omvendte, det vil si at to-ledermodell og (store kontor) predikerer målkonflikter og segregerte arbeidsformer, mens én-ledermodell (og mellomstore kontor) predikerer felles målforståelse og integrerte arbeidsformer. En lignende omvendt sammenheng gjør seg gjeldende når vi ser på integrasjon og kontorstørrelse (jo større kontor desto mindre integrert) og oppgaveportefølje (jo større portefølje, desto mindre integrert).

Slik sett synes materialet å tyde på at hvis man skal ha fornøyde ansatte som opplever å jobbe godt med sosialfaglige problemstillinger så skjer dette best på to-ledete kontor, ikke alt for store kontor, med mellomstor oppgaveportefølje. Er man på jakt etter kontor med integrert målforståelse så finner vi imidlertid dette på én-ledete kontorer, ikke alt for store kontorer og med liten oppgaveportefølje. Fornøyde ansatte og grad av integrasjon synes derfor ikke å peke i samme retning.

At veiledere med sosialfaglig bakgrunn (men også folk med annen utdanningsbakgrunn) gjennomgående er mer fornøyde med lederoppfølging på to-lederkontor enn på én-lederkontor kan tyde på at det er lettere for arbeidsgiver/leder å følge opp de ansatte der ansvaret er tydelig og klart forankret. At veiledere med sosialfaglig bakgrunn (men også folk med annen utdanningsbakgrunn) gjennomgående er mer fornøyde med arbeidet med vanskeligstilte på to-lederkontor kan føres tilbake til et tilsvarende resonnement. Det er imidlertid interessant at to-lederkontor er kommet betydelig kortere i integrasjonen mellom stat og kommune både når det gjelder måloppnåelse og integrerte arbeidsformer. I den grad man mener at integrerte arbeidsformer er forutsetningen for å nå NAV-reformens mål, så kan det at ansatte på to-lederkontor er såpass fornøyde skyldes at de ikke har gjort dette integrasjonsarbeidet, men jobber mer eller mindre som før.

Lignende sammenhenger gjør seg gjeldende når det gjelder statlig målstyring. Målstyringen oppleves som mer dominerende på én-lederkontor enn på to-lederkontor, som mer dominerende av kommunalt ansatte enn av statlig ansatte, mens sosionomer i større grad enn veiledere med annen utdanningsbakgrunn er kritiske til målstyringen.

Vedlegg 2 Om kontorene – ledelse, oppgaver, organisasjonsmodell

NAV Lerkendal

NAV Lerkendal er ett av fire kontorer i Trondheim kommune. Kontoret består av 99 årsverk, fordelt på 41 statlige og 58 kommunale årsverk. Kontoret er nylig slått sammen med (men ikke samlokalisert med) NAV Heimdal, noe som gjør det til et av de aller største kontorene i landet.

Kontoret har en en-ledermodell, der leder nylig er byttet ut. Den nåværende lederen (leder for NAV Heimdal) er statlig ansatt og har bakgrunn fra staten⁸, mens den forrige lederen (som har vært leder i en årrekke) har vært kommunalt ansatt, hatt bakgrunn som sosionom, og hatt lang bakgrunn fra ulike lederverv i kommunen. Den forrige lederen er nå gått til en kommunal stabsfunksjon for alle NAV-kontorene i Trondheim kommune. Vår beskrivelse tar utgangspunkt i denne lederens virkelighetsforståelse.

Kontoret er et offentlig servicekontor (OSK) samlokalisert og med et tett samarbeid mellom NAV og blant annet Barne- og familietjenesten (BFT) og Helse- og velferdskontoret (HVK) i kommunen. Kontoret har hatt minimumsporteføljen, men har nettopp fått overført ressurser fra enhet for psykisk helse og rus til å utvikle en bredere ungdomssatsing.

Kontoret er delt i et jobb- og veiledningssenter (mottak) og 3 oppfølgingsavdelinger. Jobb og veiledningssenteret går i turnus. Det jobber ansatte med økonomisk sosialhjelp i mottak (Jobb- og formidlings-senter), men de har også kontorplass i fjerde etasje. De skifter mellom å sitte oppe og være i jobb- og mottakssenteret, og har dermed kort vei til andre fagpersoner ved kontoret. Dette gjør at tradisjonelle konflikter mellom mottak og oppfølging synes små. Jobb og veiledningssenteret har standard og situasjonsbestemt innsats, men har også langtidssosialhjelpsmottakere. Jobb- og veiledningssenteret er integrert, og det er én kø. Ansatte i mottaket har en «vanlig dato» og 4-5 sosialfaglige datoer, og de jobber som generalister. Det er en diskusjon på kontoret knyttet til om brukere på full sosialhjelp skal være organisert i jobb- og veiledningssenteret.

Oppfølgingsavdelingen er organisert i henhold til brukere med eller uten arbeidsgiver. Til oppfølgingen av brukere med arbeidsgiver hører primært sykefraværsoppfølging, men også tiltakskoordinator, OT-kontakten, døve, samt Jobbhuset på Heimdal⁹. Oppfølgingen av brukere uten arbeidsgiver inkluderer AAP, KVP, og et TIO-team (Tett Individuell Oppfølging). Her har de 7-8 personer per veileder, og det inngår også AAP-brukere i gruppa. Lederen for denne avdelingen er sosionom.

Kontoret har 4 kompetanseveiledere; én på Arena, én på oppfølging uten arbeidsgivere (AAP og KVP), én på TIO, og én på psykisk helse (los). De veileder andre veiledere, gir opplæring til nyansatte og blir sendt på møter i stedet for ledelsen på de respektive fagområdene.

⁸ Vi har ikke intervjuet nåværende leder.

⁹ Jobbhuset er et tiltak for unge AAP- og sosialhjelpsmottagere, som får arbeidsrettet oppfølging i et eget lokale utenfor NAV-kontoret.

Integrasjonen på kontoret beskrives som stor, men betydelig mer spesialisert enn i starten av reformen hvor man ifølge en veileder forsøkte «å være generalister, men gikk skikkelig på snørra»: «Vi gikk alt for langt og folk taklet ikke arbeidshverdagen». Dette skyldes flere forhold:

For det første har kontoret (leder) over lengre tid satset på å bygge ned kulturelle og organisatoriske skillelinjer mellom stat og kommune. Kontoret har arbeidet med å jevne ut arbeidsdelingen mellom statlig og kommunalt ansatte, «slik at flere personer kan jobbe med færre brukere, uavhengig om du snakker om KVP eller AAP», som det heter i en formulering. De jobber kort sagt med overlappende eller delte datoer mellom ulike ansatte eller team ved kontoret.

For det andre er ansettelseskontraktene åpne, og ingen rekrutteres derfor til spesifikke statlige eller kommunale arbeidsoppgaver. «Våre ansatte er ansatt på NAV Lerkendal» som det heter, og «settes de inn der hvor det passer best». Eller som en mellomleder sier «Om man er statlig eller kommunal bruker det skjønner ikke jeg så mye av». «Alle er jo innbyggere i Trondheim kommune, og alle er fornøyd om disse kommer i arbeid».

For det tredje, og tett koblet til det første, kontorleder fått disponere kommunale ressursene relativt fritt på tvers av ansvarsområder, til tross for stramme budsjetter. Innsparingene på kommunale budsjettene har blitt ført tilbake til driften. Kontoret har også nylig utvidet oppgaveporteføljen, og fått overført 10 stillinger overført fra kommunen til et eget ungdomsteam.

For det fjerde er det en bevisst holdning på kontoret knyttet til læring og utvikling på tvers av statlige og kommunale tjenesteområder. Dette sees blant annet igjennom innhenting av prosjektmidler/tilskuddsmidler. Disse er knyttet blant annet til gjeldsrådgivning og familieområdet. Også tidligere har det vært prosjekter innenfor disse områdene, slik at det fremstår for særegne utviklings-/satsingsområder for kontoret. Prosjektressursene blir ofte fordelt mellom ulike ansatte og team, og hvor prosjektlederne i tillegg til å jobbe på prosjekt, og å spre god praksis knyttet til å tenke helhetlig rundt familie og gjeldssituasjon til andre veiledere, også har ordinære oppgaver.

For det fjerde opererer kontoret med en vid eller progressiv definisjon av sosialt arbeid og hvor det å tenke sosialt arbeid ikke er begrenset til en liten gruppe vanskeligstilte, men om å ha et helhetlig perspektiv som er relevant for bredere grupper av NAVs brukere, ikke minst dem som ligger tettere opp mot arbeid. Dette er for eksempel relevant i forhold til sykmeldte med gjeld- og familieproblematikk, og hvor slike problemer kan være hovedårsaken til at de ikke kommer tilbake til arbeid igjen.

Kontoret har også arbeidet med å bringe inn Røde Kors og Kirkens Bymisjon, for å få brukere inn i organisasjoner hvor de får andre stillinger enn bare å være en bruker og en mottaker, men også kan være bidragsyttere. De har vært pilot for standard for arbeidsrettet oppfølging, og bidro til at det kom sosialfaglige aspekter inn i den.

Det er åpenhet om grensesnitt og diskusjoner hvor det er uenighet om hva som gjøres, og det er en progressiv forståelse av arbeidslinja som ligger til grunn for kontoret.

[Kort vurdering med basis i surveydataene](#)

Lerkendal er et en-ledet kontor med minimumsporteføljen som har hatt statlig ansatt leder men med sosialfaglig bakgrunn. Kontoret er blant de kontorene som scorer relativt høyt på enighet om arbeidsfordeling, metoder, og hvor få mener man må møte på møter som ikke berører egne arbeidsområder.

De har høyst grad av integrasjon på tvers (jobber på hverandres områder), er i toppen i forhold til hvor mange som mener at stat og kommune jobber tett sammen, og at dette bedrer tjenestekvaliteten. De scorer også høyest på fagutvikling. De scorer imidlertid lavt på oversikt over bistandsbehovene, men scorer høyt på prioritering av arbeidet med vanskeligstilte, og på god kompetanse på vanskeligstilte. Samtidig scorer de høyt når det gjelder å oppleve lav kvalitet i oppgaveløsningen og dårlig tilbud til brukerne. De scorer høyest på arbeidsbelastning, og er i midten på sykefravær og turnover. Antall respondenter fra kommunal og statlig side er likt. Lerkendal scorer på mange måter slik vi ville forvente ut fra det kvalitative materialet. Stat-kommune integrasjonen framstår som sterk, og det foregår en betydelig fagutvikling ved kontoret.

NAV Fana

NAV Fana er ett av 8 kontorer i Bergen kommune. Kontoret har 61 årsverk, fordelt på 28 statlige og 33 kommunale årsverk. Oppgaveporteføljen på kontoret er stor. De har intro, økonomisk rådgivning bo-setting av flyktninger, gravide rusmisbrukere, tvangsvedtak og «fullmakter» lagt til kontoret.

Kontoret har todelt ledelse. Kommunal leder har sosialfaglig bakgrunn, har bakgrunn som sosialleder i kommunen, og har vært i stillingen siden åpningen av NAV-kontoret i 2009. Statlig leder har erfaring fra Aetat, og har vært i stillingen i 1,5 år. Det har på kontoret vært en historikk med lite samarbeid mellom kommunal og statlig leder, og kamper knyttet til budsjetter og prioriteringer ved kontoret. Dette synes nå å være i endring med ny statlig leder. Kommunal leder ønsker enhetlig ledelse, statlig ønsker mer spesialisering.

Kontoret startet ut med et felles mottak for statlige og kommunale tjenester. Målet var en generalistmodell, med tverrfaglighet og samarbeid mellom stat/kommune-grensene. De har nå gått over til to avdelinger i mottak, en statlig og en kommunal del, for ca. 1,5 år siden. Denne endringen settes i sammenheng med innføringen av kanalstrategien, der statsiden i mottaket skulle få mer tid til oppfølgingsoppgaver. De laget samtidig en skrankeordning med en person som fordeler brukere til de respektive mottakene.

Det jobbes spesialisert på kontoret, langs stat- og kommunegrensene, og det er enighet i ledelsen om at de er et lite integrert kontor. Mye av integrasjonen foregår på avdelingsledernivå, der avdelingsledere for stat og kommune møtes en gang i måneden. Den kommunale siden består av to avdelingsledere (hvorav den ene er nestleder), som har ansvar for hvert sitt datofordelte team.

Den kommunale delen av kontoret har et eget aktivitetsprogram de kaller FIA (Folk i Arbeid). Dette er et rent kommunalt tiltak, som ble opprettet allerede før NAV (ca. 10 år gammelt). Det inneholder oppmøte hver dag (mest brukere mellom 20 og 30, men alle aldersgrupper), arbeidssøking og sosial trening, og fungerer også som en avklaringsarena, der brukere kan bli overført til KVP, eller til AAP.

Kontoret har vært med i HPMT-prosjektet initiert av AVDir, samt fokusert på «Jobbsamtalen» knyttet til MI. Her knyttes veiledningsarbeidet i stat og kommune sammen gjennom felles metoder.

Lederne er ikke selv med partnerskapsmøtene, de består av sosialsjef i kommunen og fylkesdirektør i NAV. Kommunen og fylkesmannen beskrives som å være opptatt av å beskytte det sosialfaglige – for eksempel er det flere diskusjoner som har blitt ført, knyttet blant annet til innskrenkede åpningstider

og til selve ledermodellen. For eksempel klarte partnerskapet å finne en felles løsning på åpningstidsdiskusjonen, men denne ble påklaget av Fylkesmannen og dermed lagt på is.

Kort vurdering med basis i surveydataene

Mens Kristiansand representerer et ytterpunkt blant de en-ledete kontorene, representerer *Fana* et ytterpunkt blant de to-ledete kontorene. Fana er et to-ledet kontor, og blant de mindre kontorene i undersøkelsen. Kontoret scorer høyest nærmest på alle variable i surveyundersøkelsen. Her jobber de kommunalt ansatte i begrenset grad på hverandres områder, (om enn mye høyere enn på Ytrebygda), men de fleste mener kommunalt og statlig ansatte jobber tett integrert og mener at samarbeidet bedrer kvaliteten på tjenestene for brukerne. Nesten halvparten mener at statlig og kommunalt ansatte er enige om hvordan arbeidet skal fordeles, og det store flertallet mener at det er stor grad av enighet om hvordan man skal arbeide mot brukerne. De fleste mener de har god oversikt over bistandsbehovene til vanskeligstilte, at de prioriterer dette arbeidet høyt og at de har god kompetanse på dette arbeidet. Over halvparten mener at det drives fagutvikling for vanskeligstilte på kontoret. Flere mener de har høy kvalitet på oppgaveløsning og på tilbudet til brukerne. De opplever lavest arbeidsmiljøbelastninger i form av sykefravær og turnover, selv om de som de andre kontorene opplever høy arbeidsbelastning.

Fana er preget av at de ansatte i stor grad jobber som forut for NAV-reformen, og at det sosialfaglige arbeidet i stor grad knyttes til forvaltningen av lov om sosiale tjenester. Det har vært betydelig utviklingsvirksomhet i den kommunale virksomheten, men disse utviklingsoppgavene synes i liten grad å ha berørt statlig ansatte eller statlige oppgaveområder.

Nav Sagene

NAV Sagene er ett av 15 kontorer i Oslo kommune. Kontoret har 132 årsverk, hvorav 90 på kommunal side og 52 på statlig side. Kommunen er betydelig større enn staten og det er slik sett en maktasymmetri ved kontoret. Den kommunale oppgaveporteføljen består i tillegg minimumsløsningen av bolig-sosialt arbeid, rustjenester og flyktninger (intro og bistand med bolig).

Kontoret har todelt ledelse, der den kommunale lederen er sosionom, har lang ledererfaring fra kommunen og har vært i stillingen siden kontoret ble opprettet (Sagene var også pilot-kontor). Den statlige lederen har også bakgrunn fra kommunen, og har vært i stillingen siden 1997.

Kontoret har felles mottak hvor leder er 50% statlig og 50% kommunalt ansatt. Statlig mottaksavdeling har 12 ansatte, og kommunal mottaksseksjon 10 ansatte. Det er to køer. Det satses på høyt servicenivå i mottak.

På kommunal side er kontoret målgruppeorganisert. Kontoret av flere seksjoner: Økonomiservice med økonomirådgivning (for frivillig/tvungen forvaltning av midler), Kvalifisering og arbeid (med brukere som er relativt nært arbeid), og Oppfølging (tyngre brukere knyttet til rus og psykiatri). I tillegg er det en Familieseksjon og en Boligseksjon med ansvar for bostøtte, lån, tildeling av kommunale boliger og bomiljøarbeid. Den statlige oppfølgingsavdelingen består av et AAP-team og et SYFO/Markeds-team. Statlig og kommunal side er sammen om et ungdomsteam.

I tillegg til oppfølgingsseksjonene/avdelingene har kontoret et utviklingssenter. Utviklingssenteret består av to team: ett Arbeid og Helse-team med fokus på oppfølging av arbeidsledige mot arbeid, og på

helseløp. Det andre teamet heter Intro, norsk og praksis med bosetting av flyktninger og asylsøkere, med familieforening og med selvboettere («Vi følger brukeren fra A til Å, fra bosted til pensjon»). Utviklingssenteret har også et STYRK-team som arbeider med helseavklaring av brukere med uavklarte psykiske, rusrelaterte og kognitive helseutfordringer. Utviklingssenteret jobber for å koordinere innsatsen på tvers av statlige og kommunale tjenesteområder. Den har 30 tiltakskonsulenter, og brukerne kan gå rett inn, via resepsjonen, og banke på hos tiltakskonsulentene. De satser på at hver bruker skal ha en kontaktperson, men en bruker kan ha to eller tre i mer kompliserte saker.

Kontoret har også et eget ungdomsteam. Den mest integrerte arbeidsformen på kontoret finner vi kanskje her, som består av både statlig og kommunalt ansatte inkludert to veiledere med ansvar for AAP. Ungdommene deles inn i to grupper, «ordinære» og «ekstraordinære» i forhold til oppfølgingsbehov. Leder for ungdomsteamet er også nestleder kommunal, og for Arbeid og helseseksjonen i utviklingssenteret. En av ungdomsteamets medarbeidere, en psykolog, er også med i STYRK-teamet. De bruker STYRK-metodikken på mange av ungdommene. Mange av dem har koblinger til barnevern, og andre sosiale tjenester. Teamet bruker psykolog, og evt nevrospecialister/psykiater i utredningen av de unge.

Kontoret har et eget tiltak, Jobbfinner'n, for alle brukere med økonomisk sosialhjelp (med mindre de er brukere med åpenbare psykiske og rusrelaterte utfordringer). Dette pågår hver dag mellom 0900-1030, og fokus er på CV og jobbsøking. De ansatte synes dette er et godt tiltak, det hjelper dem å få kontakt med brukerne hver dag, det bidrar til å aktivisere dem, spesielt de unge, og mange av dem finner jobb tidlig. Det er også en viktig avklaringsarena, feks om brukere har rett på AAP eller uføretrygd.

Kontoret framstår som et sterkt sosialfaglig miljø. De fleste på kommunal side er sosionomer. Stillinger utlyses for sosionom eller tilsvarende kompetanse. I tillegg stilles det krav om arbeidserfaring fra NAV, tiltaksarbeid, arbeidsmarkedsbedrift, AMO-kurs eller lignende. På statlig side er det nå et slags krav om veiledningskompetanse i alle nyansettelser. Enten via formalkompetanse eller dokumentert erfaring.

Kontoret jobber arbeidsrettet, og til dels integrert mellom stat og kommune, for eksempel i ungdomsteamet, eller på Utviklingssenteret. Kontoret er involvert i ulike prosjekter til dels finansiert gjennom tilskuddsmidler. STYRK-prosjektet er finansiert av Helsedirektoratet, og har nylig fått videre bevilgning. Metodikken muliggjør rask mental/kognitiv avklaring på kontoret.

Kontoret jobber også tett opp mot frivillige ressurser i nærmiljøene. Eksempler på dette er det boligsosiale arbeidet der bomiljøteamet samarbeider med NAVs ungdomsteam, familieteam, skolene, frivillige, beboere, politiet og foreldre om tiltak i nærmiljøet, så som nærmiljøskole, leksehjelp, familiegrupper, ferie- og fritidsaktiviteter med videre. Rekruttering skjer både fra bomiljøet med kommunale boliger og fra NAV. Deltakelse i nærmiljøaktiviteter innarbeides i den enkeltes kvalifiseringsprogram.

På spørsmål om ytterligere stat-kommuneintegrering viser kommunal leder til «at det var ønsket om at statlige veiledere hadde deltatt i rus- og psykiaritteamene etter modell av ungdomsteamet. Dette er statlig leder imot, fordi det forvirrer fokus på statlige mål». Samtidig legger hun til «at det ikke er grunn til å integrere kommunalt og statlig arbeid når det gjelder det store antallet statlige brukere (med ytelse fra folketrygden) som ikke er brukere av kommunale tjenester og tiltak».

Kort vurdering med basis i surveydataene

Sagene er et stort to-ledet kontor med stor oppgaveportefølje. På Sagene er integrasjonen mellom stat og kommune liten: Nest færrest som opplever at kommunalt ansatte jobber på statlige områder, det er færre enn på de fleste andre kontorer som mener at statlig og kommunalt ansatte jobber tett sammen, men flere mener at samarbeidet bedrer kvaliteten på tjenestene. Ikke minst er det mange (flest) som opplever mye unødvendig møtevirksomhet. Kontoret er i midten når det gjelder oversikt over bistandsbehov, prioritering av arbeidet med vanskeligstilte og kompetanse på dette. De scorer høyt på sykefravær og arbeidsbelastning, og turnover og er i nederste sjiktet når det gjelder lav kvalitet i oppgaveløsningen og dårlig tilbud til brukerne.

Samtidig holder kontoret på med betydelig utviklingsvirksomhet, blant annet på området arbeid, og særlig knyttet til de målgruppeorienterte satsingene mot ungdom og flyktning. Her jobber stat og kommune tett sammen. Som et kontor med fokus på utviklingsarbeid er det rart at såpass mange ansatte på kontoret mener at den kommunale lederne ikke følger med på, er opptatt av deres arbeidssituasjon eller legger til rette for faglig utvikling.

NAV Hundvåg og Storhaug

NAV Hundvåg og Storhaug er ett av 4 kontorer i Stavanger kommune. Kontoret er et sentrumskontor og har 60 årsverk, hvorav 25 på kommunal side og 35 på statlig side. Kontoret har minimumsporteføljen (pluss bestillerkontor for rus). Helse- og sosialavdelingen i kommunen har samme publikumsmottak som NAV-kontoret.

Kontoret var to-lederkontor før, før partnerskapet vedtok å omgjøre kontorene i Stavanger til en-leder høsten 2011, en endring som ble iverksatt 2012. Kontorleder er fra gamle Aetat, har jobbet som fagleder på forskjellige kontorer i Stavanger. Hun ble ansatt som leder for den statlige siden i 2010, og ble i 2012 leder for hele kontoret.

Mottaksavdelingen på kontoret er nylig delt i to – dvs. avdelingen har to team (team 1 og 2), med statlige og kommunalt ansatte i begge team. Team 1 tar de de relativt enkleste brukerne – de kjører jobbmatch, og avklarer brukeren og utarbeider eventuelt en aktivitetsplan. Team 2 er det mer oppfølging, og aktivitetsplan og kontakt med arbeidsgiver.

Grunnen til inndeling i to team, var ifølge leder, å sikre at de med mer omfattende behov fikk lik mulighet for tiltak og aktiviteter, samt sikre at alle brukere med behov for situasjonsbestemt innsats, hadde aktivitetsplan. Teamene er satt sammen av medarbeidere med både statlig og kommunalt ansettelsesforhold, og de er ment å gi sterkere fokus på oppfølging både statlig og kommunalt. Ønsket med inndelingen å spesialisere oppfølgerrollen, slik at de ansatte skulle bli bedre på de oppgavene/brukerne som tilhørte teamet, noe de opplever at har fungert godt.

Oppfølgingsavdelingen er todelt, med en kommunal og en statlig oppfølgingsavdeling som jobber datofordelt. Det har alltid vært og er fortsatt, ifølge leder, en inndeling i oppfølgingsavdelingen der statlige ansatte jobber med AAP, SYFO og langtidsledige, mens de kommunalt ansatte veilederne arbeider med brukere som har sosialhjelp som hovedinntekt eller KVP. Tidligere hadde kontoret felles teammøter, det vil si at oppfølgerne var delt inn i team på tvers av stat/kommune og hvor de diskuterte

både «statlige» og «kommunale» brukere/problemstillinger. Som en erstatning for disse møtene ble det dannet et ressursteam som besto av fire erfarne statlige veiledere; her kan kommunale veileder ta med seg sine saker og problemstillinger og få tilbakemelding og eventuelt avklaring på disse. I følge leder opplever kontoret god effekt av dette teamet, og at veilederne ønsker å videreføre dette.

I følge leder er eierne lite integrert. De to styringslinjene vet ikke alltid hva den andre vil, og det blir en del dobbeltarbeid. Det beskrives også som krevende for leder å ha personalansvar for «to grupperinger» på kontoret. Kommunen styrer etter økonomi og sosialhjelpsutgifter, men er ifølge leder interessert i det kontoret driver med og følger kontoret opp. Stavanger har et slankt fylkesledd, så kontoret benytter en del merkantile tjenester i kommunen.

Kontoret fremstår som lite integrert mellom statlig og kommunale oppgaveområder, og statlige mål dominerer. Det er imidlertid ingen av kontorene i Stavanger som har fordelt arbeidsoppgaver på tvers av statlige og kommunale ansettelsesforhold, og det er heller ikke signalisert et ønske om dette fra styringslinjene, ifølge leder.

De organisatoriske reformene som er gjennomført – ikke minst i mottak – har utløst usikkerhet om det sosialfaglige arbeidets betydning på kontoret. Enkelte ønsker seg vekk fra mottak og over til kommunal oppfølgingsavdeling for å kunne jobbe godt sosialfaglig, noe de ikke får lov til fordi leder ikke ønsker «å vanne ut» mottak.

Samarbeidet med eksterne aktører, ikke minst Helse- og velferdskontoret, beskrives av begge parter som å være godt. Samarbeidet fremmes av at de er samlokalisert og har felles mottak.

En utfordring for statlig leder er å lede et kontor hvor hun har primærkompetansen på statlige tjenester, og «den sosialfaglige ekspert» er avdelingsleder for sosial. Som leder for kommunalt ansatte og kommunale tjenester som kontoret leverer, har leder vært avhengig av et tett og godt samarbeid med fagleder for de sosiale tjenestene, da hun har lang erfaring fra dette området. Det må legges til at siden intervjuetidspunktet har alle fire NAV-kontor i Stavanger blitt omorganisert, slik at det nå er tre avdelingsledere under leder på alle kontorene, og ikke fagledere. Bakgrunnen for dette er å bli bedre på oppfølging av medarbeidere og utvikling av tjenester innenfor alle fagområder.

Kort vurdering med basis i surveydataene

Hundvåg og Storhaug har leder med statlig bakgrunn, er preget av en statlig arbeidslinje-forståelse, har minimumsporteføljen og har vært igjennom et organisatorisk opprydningsarbeid den siste tiden som berører stat/kommunegrensesnittet. Kontoret scorer som Kristiansand lavt på de fleste parameterne i surveyundersøkelsen. Også her er antallet kommunale og sosialfaglige respondenter uforholdsmessig stort, og det er her også grunn til å tro at de ansatte bruker surveyen til å melde fra om utfordringer i organisasjonen. En slik fortolkning får også støtte av at et stort flertall av de ansatte på dette kontoret føler seg kompetente og at de har god kvalitet på oppgaveløsningen, men samtidig er det kontoret hvor flest mener at tilbudet til brukerne er dårlig. Både Hundvåg og Storhaug og Kristiansand syn på det sosiale arbeidets status på kontoret å være preget av at omstilling krever.

NAV Kristiansand

NAV Kristiansand er det eneste kontoret i Kristiansand kommune, med 186 årsverk, fordelt på 88 på statssiden og 98 på kommunesiden. Kontoret ble opprettet i 2011, som det siste kontoret i landet. Kontoret har minimumsporteføljen pluss intro.

Kontoret har en en-ledermodell. Leder har vært der siden starten. Leder har kommunal, men ikke sosialfaglig bakgrunn. Den tidligere lederen sa opp fordi han ikke mente det var faglig forsvarlig å starte opp NAV-kontor på det tidspunktet. Det var ikke tilstrekkelig bemanning eller opplæring i forkant, et synspunkt som fremdeles finnes på kontoret, blant annet på kommunesiden. Kontoret har en stor ledergruppe – 12 stk: én fra Ungdomsteamet, tre fra oppfølgingsteamene, én fra intro, én fra tiltak, én fra marked, én fra mottak og leder samt tre fra stab.

Kontoret har et felles mottak. Mottaket er organisert etter kanalstrategien. Når brukere kommer i mottak er det verter i mottaket, før man får kølapp. Deretter gjøres det gruppeinnkallinger for alle nye brukere i løpet av 14 dager, med muligheter for et intervju på ca 5 minutter for dem som måtte ønske det. Hvis det trengs kan de bruke lengre tid ifølge mottaksleder, ca 20-30 minutter per person. Brukerne svarer etter en «multiple choice mal», som sier noe om brukernes bistandsbehov. For eksempel svarer du på et spørsmål om du trenger hjelp fra NAV. Svarer de nei settes de på standard innsats. Behovsvurderingen gjøres i stor grad elektronisk dvs. uten å treffe folk. Dette bekymrer flere i mottak som mener at for mange (unge og innvandrere) settes på standard innsats, og går uten oppfølging i 6 måneder, noe som er alt for lenge.

I oppfølgingsavdelingen skiller de mellom oppfølging over og under 25 år. De har tre oppfølgingsgrupper over 25 år, som alle er datofordelt. De arbeider med alle ytelser og innsatsbehov. Begrunnelsen for datofordelingen var at det var mye sprikende kompetanse og store kulturforskjeller på kontoret, og at det var forskjeller i veilederressurser for brukerne på kontoret. I tillegg har de en introavdeling og markeds/SYFO-avdeling. De har også tre tverrgående koordinatorene, for hhv. KVP, psykiatri og kriminalomsorg; spesielt og varig tilpasset oppfølging; og en for standard oppfølging.

Når de gjelder oppfølging under 25 år har de en ungdomsavdeling. Kristiansand beskrives som overrepresentert på ungdomsproblematikk. Ungdom følges rett opp i ungdomsavdelingen. Ungdomsgruppa er delt to, etter innsatsbehov. Leder for ungdomsgruppa (statlig tilsatt) sier måten de jobber på skiller seg fra resten av kontoret ved at det er organisert i forhold til brukergruppen de skal betjene. De beskrives som «et NAV-kontor i NAV-kontoret», her forstått positivt som at de i ungdomsteamet jobber slik resten av kontoret burde jobbe. Her jobber de sammen om brukerne på tvers av stat/kommuneskiller, men det er teamet ikke veilederen som er generalisten. Ungdomsteamet jobber tett mot andre instanser i kommunen, et samarbeid som beskrives som godt.

Det er en opplevelse blant de sosialfaglig ansatte at kommunen har abdisert, og at de ansatte følges lite opp i det daglige, de får svært lite informasjon for eksempel fra KS og helse- og sosialdirektør i kommunen. Dette på tross av betydelig ulikhet i kommunale og statlige mål, en uro for at folk «parke-res på sosialhjelp» og dårligere kvalitet på det sosialfaglige arbeidet. Flere fra sosialsiden er svært kritisk til generalistmodellen, og mener at den innebærer en «knebling» av sosialsiden, antakelig fordi tradisjonelle sosialfaglige miljøer er blitt svekket. Lederen for et av oppfølgingsteamene har også kritiske synspunkter på generalistmodellen, men mener at kompetansen er blitt mer spredt, at brukere med både statlige og kommunale ytelser får bedre, dvs. likere oppfølging, fordi veiledningsressursene

nå fordels likt. Ordningen har imidlertid også innebåret at kommunale brukere har fått veiledere med mindre tid enn før.

Men det har også innebåret at ressursene har blitt fordelt likt, så kommunale brukere kan ha fått veiledere som har flere brukere nå enn før.

Kontoret har imidlertid en egen spesialisert forvaltningsenhet for økonomisk sosialhjelp. Disse jobber opp mot veilederne i de datofordelte teamene («tvillingteam»). Utfordringen her er å sikre godt nok samarbeid med veilederne som har kontakten mot brukerne. Enkelte beskriver enheten som et seniorpolitisk tiltak for eldre kommunalt ansatte ikke kan/vil møte brukere.

Kontoret har «Jobbhuset» som utgjør et lavterskeltilbud for sosialhjelpsmottakere og et aktivitetskrav for gruppa. For dem under 35 år har de noe de kaller «Unginn».

Det er vanskelig å vurdere hva som egentlig foregår på kontoret. Situasjonen på kontoret minner om slik den var i begynnelsen av NAV-reformen (2006-2007), og hvor det var vanskelig å vite om den var i reformmodus eller driftsfase. Vi mangler lederintervjuet, og situasjonen synes ennå preget av at kontoret har gjennomført en stor og radikal organisasjonsreform bygget på generalistmodellen, og som de fleste kontorer som har prøvd den tidligere har forlatt (jf. for eksempel Lerkendal). Generalistmodellen er imidlertid interessant fordi den bare er gjennomført på en-lederkontorer, og fordi den så radikalt vektlegger at kontoret har samme mål og oppgaver, og at ressursene skal brukes etter en samlet strategisk vurdering for å nå disse målene.

Generalistmodellen kan skape nye og sårbare teamkonstellasjoner, usikkerhet om portefølje, om egen faglig kompetanse etc., og oppleves å svekke mulighetene for å drive (spesialisert) sosialfaglig arbeid. Kontoret er i tillegg stort, noe som gjør det vanskelig for de ansatte å kompensere for uheldige trekk ved modellen gjennom personlig kunnskap om hverandre. Antakelig er det slike forhold som ligger bak de ansattes svar, og illustrerer at omstilling har en pris. Fra Kristiansand har vi mange kommunale respondenter og relativt sett færrest statlige respondenter. Det er grunn til å tro at dette henger sammen med et ønske fra de kommunalt ansatte om å bruke surveyen til melde fra om utfordringene i organisasjonen.

Kort vurdering med basis i surveydataene

De ansatte har en opplevelse av at kommunal ledelse har sluppet dem og at de ikke er opptatt av arbeidssituasjonen til eller legge til rette for faglig utvikling. Kontoret er organisert etter «generalistmodellen».

Kristiansand scorer lavest på nesten alle variable surveyen. De ansatte rapporterer her mer enn på andre kontorer at de jobber på hverandres områder. Samtidig rapporterer de om lavest grad av enighet om hvordan arbeidet skal fordeles, og lav enighet om hvordan de skal arbeide mot brukerne. De mener at de har liten grad av oversikt over bistandsbehovene til vanskeligstilte, opplever ikke at arbeidet med de vanskeligstilte prioriteres og har lavest score på om de har god kompetanse på å bistå vanskeligstilte. Flere mener de har lav kvalitet på oppgaveløsning og på tilbudet til brukerne, og færrest oppgir at det drives grad av fagutvikling på kontoret. De opplever høyest arbeidsmiljøbelastninger (sykefravær, høy arbeidsbelastning, turnover). Likevel mener nesten 70% at samarbeidet mellom statlig og kommunalt ansatte bedre kvaliteten på tjenesten brukerne får.

NAV Ytrebygda

Kontoret består av 37 årsverk, 18 på stat og 19 på kommune. Med 24.800 innbyggere er Ytrebygda Bergens nest minste bydel, og frem til 1990 var Ytrebygda en del av Fana bydel. Bydelen er en av de mest velstående bydelene i Norge, og en av bydelene i Bergen med lavest andel innvandrere.

Kontoret er to-ledet. Kontoret har i dag en stor oppgaveportefølje med rus og bolig inne. Kontoret har en kommunal leder med sosionombakgrunn og en statlig leder med trygdefaglig bakgrunn.

Per i dag har kontoret et felles mottak, hvor én fra stat og én fra kommune arbeider sammen. Kommunene består av tre avdelinger; avklaring (inkludert nye søkere, gjeldsrådgivning og KVP), oppfølging og merkantil. Stat har en mottaksavdeling oppfølging ordinære arbeidssøkere og oppfølgingsavdelinger/løsningsteam hvor sykefravær og AAP inngår.

«Kjemien» mellom statlig og kommunal leder beskrives som god. Kontoret har felles ledermøter hver 14 dag. Møtene beskrives ikke som å være av strategisk karakter, men knyttet til informasjonsdeling og praktiske oppgaver. Det er også månedlige fellesmøter på HMS-siden. Og også felles kontormøter, hvor statlige oppgaver dominerer. Det er stor avstand på brukerporteføljene mellom stat og kommune, fra 150 på stat, og ned til 20 per veileder på kommunesiden.

Fordelen med NAV sett fra kommunal leder er kortere avstand til trygd og arbeid og bedre tilgang til tiltak. Det er samarbeid og felles strategier knyttet til en del av brukerne med sammensatte problemer. En utfordring for samarbeidet er forskjellige oppdragsgivere og oppfølgingssystemer. Det er diskusjoner mellom lederne om hensiktsmessigheten av den store kommunale oppgaveporteføljen (leder stat ønsker rus og bolig ut) en opplevelse av ressurslikhet mellom stat og kommune fra statssiden og av at mange på statssiden trenger mer «oppfølging enn det man kan gi på AAP».

Integrasjonsprosessen beskrives av lederne som å være kommet kort, men det er heller ingen sterke ønsker om å øke integrasjonen. Man jobber separat i mottak så vel som i oppfølging. Kommunalt ansatte er bevisst sin egen kompetanse, og har tydelige oppfatninger om kompetanse og arbeidsformer på statssiden. Samtidig har de lite samarbeid med hverandre, og det beskrives å være få overlappende problemstillinger som kommer opp i fellesmøter.

Et vellykket integrasjonstiltak som også fremheves av flere (også av statlig leder) er at man har satt sammen kommunalt-statlige par som observerer hverandre knyttet til veiledning- og veiledningskompetanse. Dette beskrives som vellykket fordi man får innblikk i hverandres arbeidsområder og arbeidsmetoder. Noen av de kommunale veilederne mener imidlertid ikke at disse samtalene fungerer og at de er for personavhengige. Et annet integrasjonstiltak er et lavterskel kommunalt tiltak med 8 plasser og hvor stat og kommune samarbeider, det såkalte GO-tiltaket.

Arbeidsmiljøet beskrives som godt, og sykefraværet relativt lav (leder stat). Det er lav turnover på kontoret, og de ansatte kjenner hverandre godt. Det beskrives også å være få utfordringer knyttet til samarbeid om enkeltpersoner der dette måtte være nødvendig. Slikt samarbeid fremmes antakelig av at personale på kontoret kjenner hverandre såpass godt.

Sett fra vårt ståsted ser det ut til å foregå lite utvikling og innovasjon på kontoret som peker i retning nye forståelser av sosialt arbeid eller av nye arbeidsformer og integrasjon mellom stat og kommune.

Antakelig kunne samme resultater vært oppnådd uten NAV-reformen eller gjennom en samlokalisering.

Kort vurdering med basis i surveydataene

Ytrebygda er som Fana et to-ledet, mindre kontor med mellomstor oppgaveportefølje. Ytrebygda scorer jevnt over lavere enn Fana selv om de scorer høyere enn de andre kontorene som inngår.

Dette er kontoret hvor færrest kommunalt ansatte jobber på statlige oppgaveområdet, og hvor enigheten om arbeidsfordeling og arbeidet mot brukerne mellom statlige og kommunalt ansatte er liten. De ansatte opplever imidlertid at kommunal ledelse er nær dem, de følger med på arbeidet som drives, er opptatt av arbeidssituasjonen og legger til rette for faglig utvikling. Og de ansatte er også nest etter Fana det kontoret som mener de har god kunnskap om brukernes bistandsbehov, prioritering av arbeidet med de vanskeligstilte, og høy på kompetanse, fagutvikling, sykefravær, men lavt på turnover. Få mener de har lav kvalitet på oppgaveløsning og tilbudet til brukerne.

Ytrebygda er også preget av stor grad av kontinuitet i arbeidsformer etablert før NAV-reformen. Det er også et lite kontor med mellomstor oppgaveportefølje. Utviklingsvirksomheten blant de kommunalt ansatte berører i liten grad resten av kontoret, og synes å ha et mindre omfang enn på Fana. Fana og Ytrebygda er slik sett de kontorene hvor flest ansatte opplever at det drives godt sosialfaglig arbeid, selv om det er ganske store forskjeller mellom de to Bergenskontorene. Dette er kontorer med høy grad av separasjon mellom stat og kommune, hvor det foregår lite utviklingsvirksomhet på tvers og hvor ansatte i stor grad arbeider slik de gjorde forut for reformen. Stabilitet synes å prege kontoret og ligge bak de ansattes svar.

NAV Østensjø

Kontoret har 85 årsverk, 40 på stat og 45 på kommune. Kontoret er et to-ledet kontor, hvor statlig leder har utdanning som velferdsviter, og kommunal leder er sosionom. Kontoret har minimumsløsningen pluss introprogrammet. Kontoret mistet rus og psykisk helse til et tiltakskontor i bydelen i forbindelse med bydelsreformen i 2004. Det er fremdeles en diskusjon om disse oppgavene burde føres tilbake til kontoret, en diskusjon som er intimt forbundet med diskusjonene om arbeidet i den kommunale oppfølgingsavdelingen på kontoret. Diskusjonen arter seg som en diskusjon om det sosialfaglige arbeidet for de svakeste brukerne er blitt styrket eller svekket.

Kontoret er organisert i et publikumsmottak (PM) og i tre oppfølgingsavdelinger. PM består av 20 ansatte, flertallet statlige. Mottaket har en vertsfunksjon hvor man jobber på tvers, og selvbetjeningsveiledere. Vertsfunksjonen sender folk videre til én av to køer, de som skal til stat og de som skal til kommune. PM har i tillegg en avklaringsvakt som jobber i oppfølgingsavdelingen kommune, men som har vakter i PM, og tar de tyngste brukerne.

Mottaket har et høyt servicenivå. Det er en diskusjon på kontoret om servicenivået er for høyt, og om forholdet mellom mottak og kommunalt oppfølgingsteam. At mottaket er såpass stort er også knyttet til at veilederen har portefølje, dvs ansvar for standard og situasjonsbestemt innsats. I publikumsavdelingen så jobber de «på tvers», sier statlig leder og sier at «vi ønsker å knekke den koden på resten av huset».

Det er tre oppfølgingsteam. Et statlig hvor SYFO og AAP inngår, samt to kommunale oppfølgingsteam for kommune, hvor KVP, INTRO og fattigdomsprosjekt inngår i et av dem. Det skal nå opprettes et ungdomsteam, hvor både statlige og kommunalt ansatte skal delta. De gjennomfører nå en omorganisering for å få SYFO og AAP veilederne i landskap. Ønsket er å integrere SYFO og AAP arbeidet nærmere. Synet på arbeidsgiverne er veldig ulikt i de to gruppene (kulturforskjeller), og AAP veilederne skal nå være med på dialogmøter, og å endre fokuset fra «vilkår» til hva brukeren trenger. To av AAP veilederne skal målrettes mot ungdom, og én til markedsarbeid.

På statlig side har de fått fire nye stillinger. Tre av dem har gått til AAP og sykefraværsavdelingen. Bare en har gått til mottak, fordi «kanalstrategien funker», ifølge statlig leder. Dette har gjort at oppfølgerne på stat har fått færre datoer, og mer tid til oppfølgingsarbeid. Fra 150 brukere til 100 brukere i snitt.

Kontoret beskrives som et statistisk gjennomsnittskontor, så hvis «vi scorer litt over gjennomsnittet, så føler vi vi gjør noe bra» (statlig leder). Resultatene på statlig side beskrives som å være litt under gjennomsnittet. De sosiale utgiftene i bydelen og i byen har økt. Økningen ser ut til å henge sammen med at gruppa skyldes i langtidsklienter med store problemer har økt, og et tøffere arbeidsmarked med færre ufaglærte stillinger, noe som særlig rammer østeuropeere og flyktninger. 62% av langtids-sosialklientene på dette kontoret tilhører denne gruppa. Sykefraværet ved flere avdelinger er svært høyt 17 % (kommunal oppfølging) og 18 % (mottaket), men fraværet beskrives ikke som arbeidsmiljørelatert. Turnoveren er lav på statlig side, men de har mange vikarer. Turnoveren på kommunal side beskrives som å være høy.

Lederne deler kontor og jobber tett sammen. Lederne har en felles visjon: Den er knyttet til arbeidslinja; den er knyttet til en felles strategi om at målet om arbeid løses best «når vi går sammen og gjør hverandre gode»; den er knyttet til at de ikke bruker mye tid på ting de ikke får gjort noe med; og den er knyttet til den felles innsikt i «at alle skal gjøre alt tenkningen» må dø.

Det er et vilkår for de som oppsøker kontoret (og er arbeidssøkere) at de deltar i jobblogg-prosjektet (som er et samarbeid mellom stat og kommune), og som er en nettbasert logg hvor arbeidssøkerne kan holde oversikt over hvilke stillinger han/hun søker på, og hvor den enkelte får konkret veiledning. Brukerne tar med seg søknader de har sendt, og så gjennomgår man måten man har søkt på. Her fanges også opp brukere med større bistandsbehov. Det er alltid en statlig og en kommunalt ansatt tilstede på jobblogg-møtene.

Kontoret har opprettet en ordning med fagkonsulenter, dvs personer som har jobbet lenge i systemet og som har videreutdanning i det. Disse supplerer linjeledelsen, som har også har betydelige administrative oppgaver selv om de ikke har personalansvar. Det er opprettet et eget «fagforum» med egne møter ved siden av, for å forberede kontormøter, og ta opp faglige spørsmål på tvers av avdelinger/team. Forumet tar sikte på å løse problemstillinger som går på tvers av avdelinger/team, og skal fungere som ledelsens forlengede arm, og fungerer som en karrierevei for de ansatte.

Kontoret har felles ledermøter, hvor NAV-lederne og mellomlederne deltar. Kontoret har felles kontormøter hver 14 dag, og som fortrinnsvis handler om endringer som får konsekvenser for hele kontoret. Resultatfokuset er lite. Det sendes også ut en info-bulletin, som siler ganske mye fra statlig side, mens for eksempel veiledningsplattformen presenteres.

Kontoret har hatt en felles satsing på HPMT som beskrives som positiv, og som gjennomføres på tvers av stat og kommune. Kontoret har også hatt en sterk felles på PM, og som har vært rustet opp, ikke ned, på tross av kanalstrategien. Det fremheves også at de ansatte sitter blandet stat og kommune på annethvert kontor, og for unge så vil dette bety noe som i mindre grad er klar over hva som er statlig og hva som er kommunalt. Kontoret er også på vei til å utvikle et eget ungdomsteam - selv om ungdom har vært prioritert både fra stat og kommunes side også tidligere. Dette skal bestå av 7 årsverk både fra stat og kommune, fra mottak og oppfølging. Disse skal jobbe tettere sammen enn tidligere i en form for matrise. Det sentrale prinsippet for teamet er «at de eier brukeren, til en annen tar den imot. De skal ikke bare slippe dem i lufta».

Kort vurdering med basis i surveydataene

Østensjø scorer lavt når det gjelder om ledelsen er opptatt av kommunalt ansattes arbeidssituasjon. De scorer også lavt når det gjelder å tilrettelegge for faglig utvikling, enighet om hvordan arbeidet på kontoret skal fordeles, og hvordan man skal arbeide mot brukerne. Ansatte ved kontoret opplever i liten grad at statlige og kommunalt ansatte jobber tett sammen, mens de samtidig mener at samarbeidet bedrer kvaliteten på tjenestene. Få mener de prioriterer arbeidet med vanskeligstilte høyt (kun Kristiansand scorer lavere). Det samme gjelder på om de har kompetanse til å følge opp vanskeligstilte. Kontoret scorer midt på treet når det gjelder hvorvidt de har oversikt over brukernes bistandsbehov, scorer dårligst på fagutvikling og på individuell plan. Kontoret har høyt sykefravær, turnover, men lav arbeidsbelastning.

Enkelte tabeller og figurer om kontorene

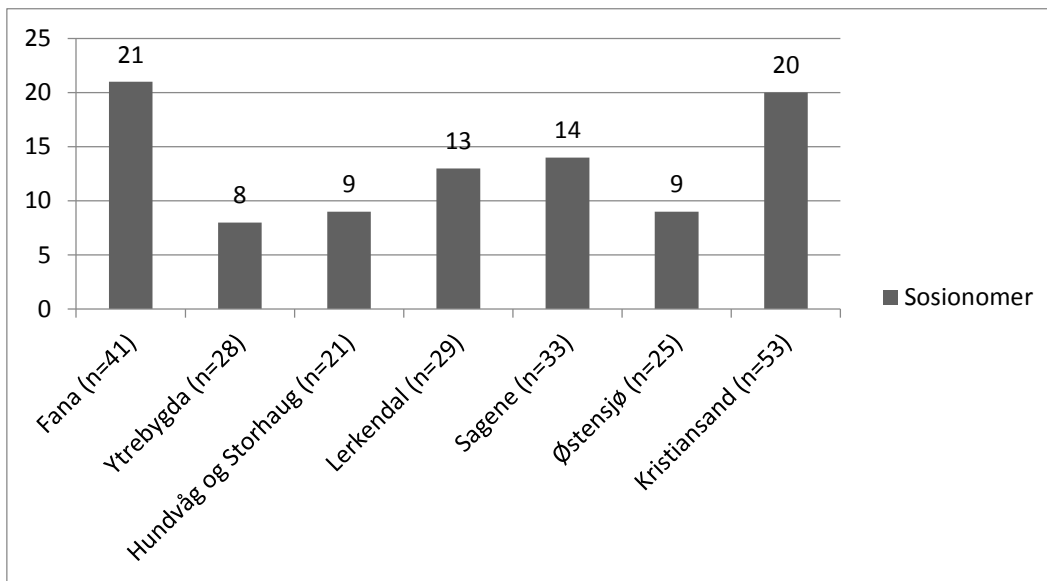
Tabell 1 Antall ansatte fordelt på årsverk samt oppgaveportefølje

Kontor	Årsverk Stat	Årsverk Kommune	Antall ansatte	Kommunale tjenester inne
Fana	28	33	40-99	Tiltak for rusmisbrukere, boligtiltak, støttekontakt, kommunale kvalifiseringstiltak
Ytrebygda	18	19,6	16-39	Tiltak for rusmisbrukere, kommunale kvalifiseringstiltak
Hundvåg og Storhaug	35	25	40-99	Minimumsløsningen
Lerkendal	41,3	58	40-99	Kommunale kvalifiseringstiltak
Sagene	52	80	Over 100	Tiltak for flyktninger, tiltak for rusmisbrukere, boligtiltak, kommunale kvalifiseringstiltak
Østensjø	40	45	40-99	Tiltak for flyktninger, tiltak for rusmisbrukere, kommunale kvalifiseringstiltak
Kristiansand	87,8	98,1	Over 100	?

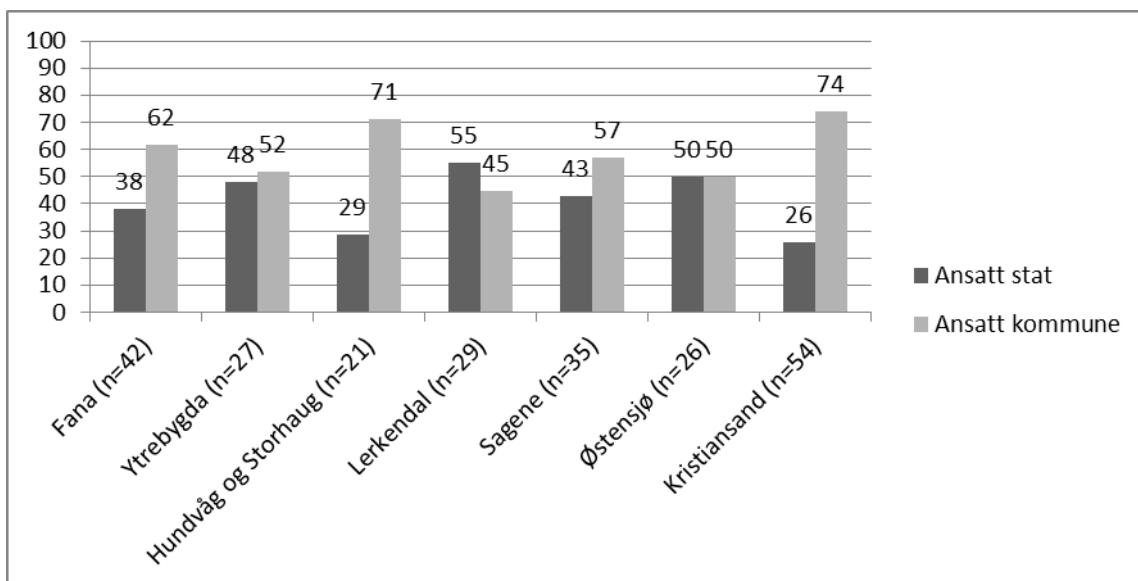
Tabell 2 Antall ansatte med tidligere erfaring fra de tre etatene:

	Tidligere erfaring fra Aetat	Tidligere erfaring fra Trygdekontoret	Tidligere erfaring fra Sosialkontoret	Ingen tidligere erfaring fra disse
Fana (n=44)	6	5	19	14
Ytrebygda (n=27)	5	5	8	9
Hundvåg og Storhaug (n=19)	1	1	10	7
Lerkendal (n=31)	4	4	8	15
Sagene (n=37)	4	2	15	16
Østensjø (n=24)	5	1	8	10
Kristiansand (n=58)	9	3	24	22

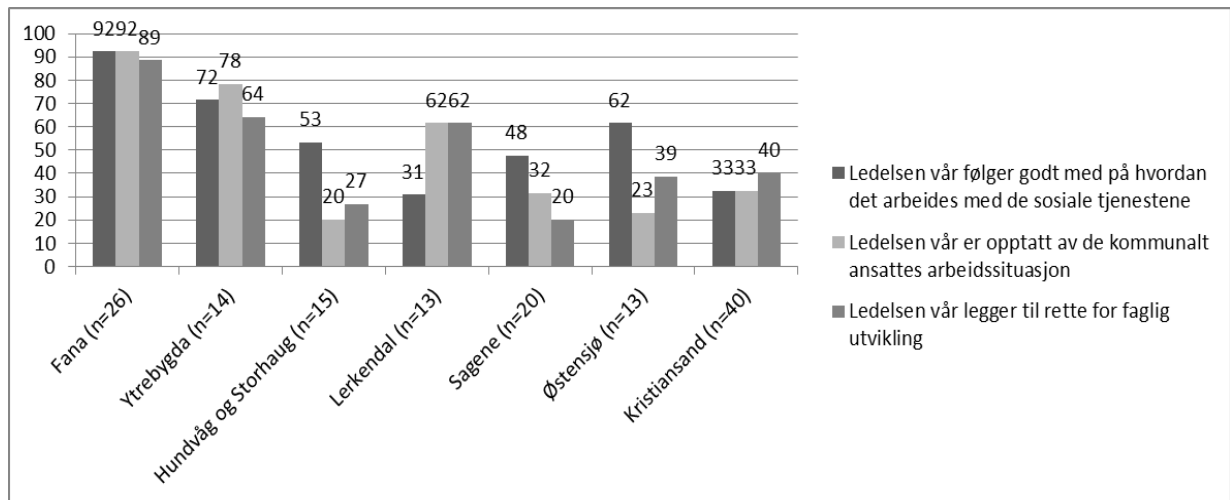
Figur 1 Antall respondenter med sosionomutdanning:



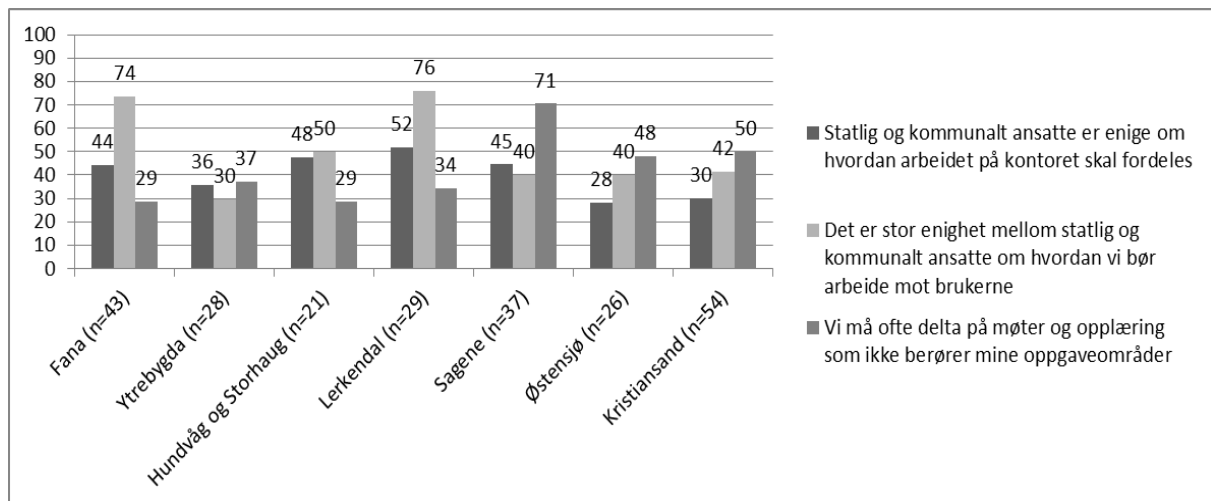
Figur 2 Antall respondenter ansatt i stat eller kommune (prosent):



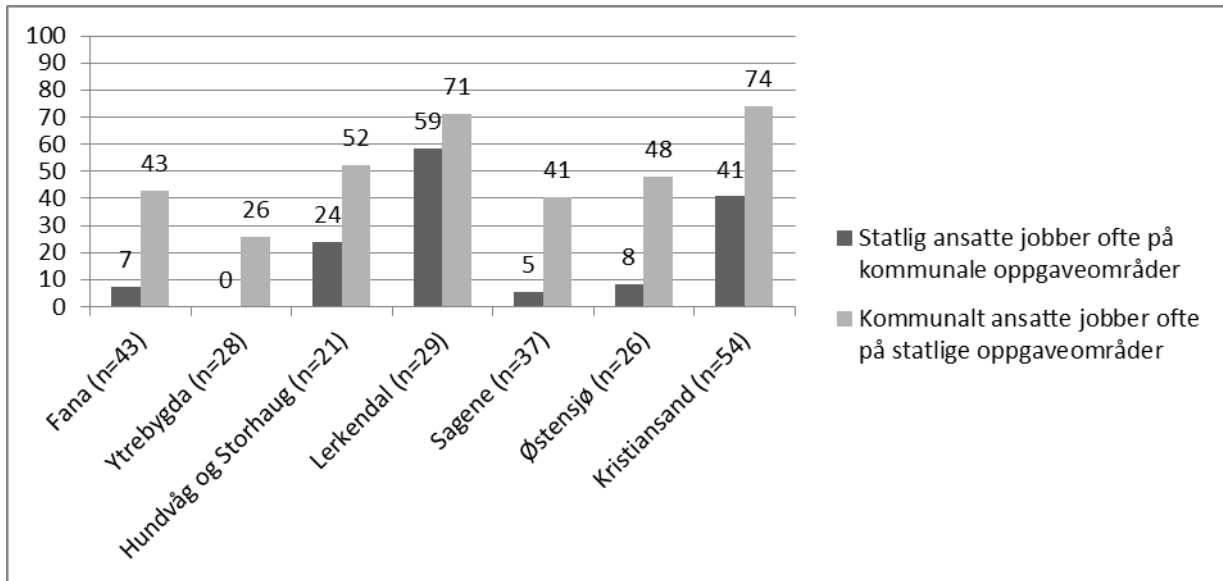
Figur 3 I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander om ledelsen i kommunen. Ansatte som er helt eller delvis enige, 5 punkt skala.



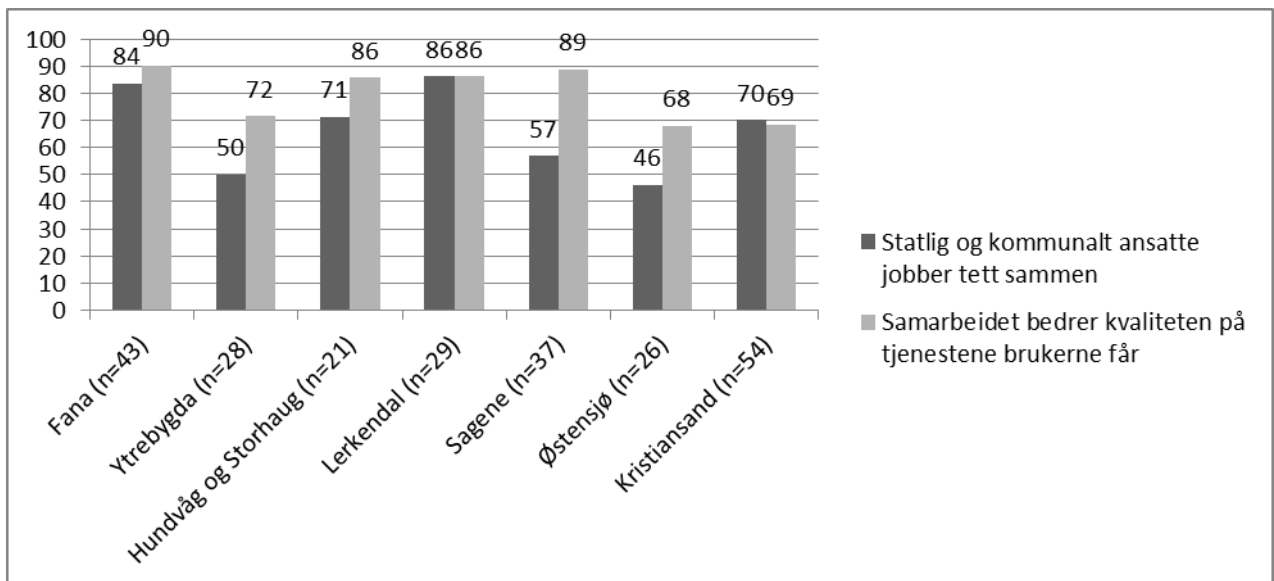
Figur 4 I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander om samarbeidet mellom stat og kommune på ditt NAV-kontor. Ansatte som er helt eller delvis enige, 5 punkt skala.



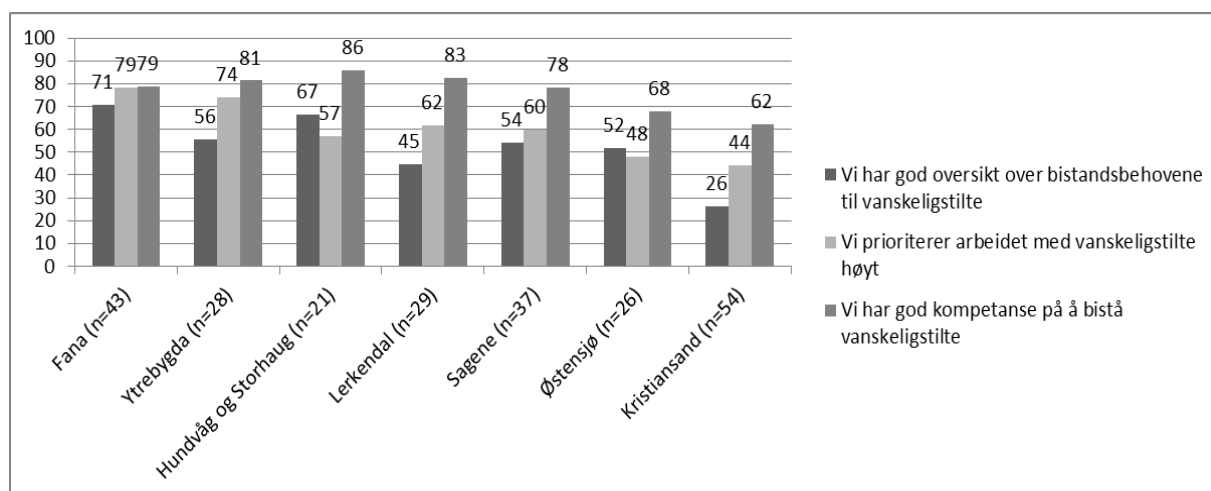
Figur 5 I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander om samarbeidet mellom stat og kommune på ditt NAV-kontor. Ansatte som er helt eller delvis enige, 5 punkt skala.



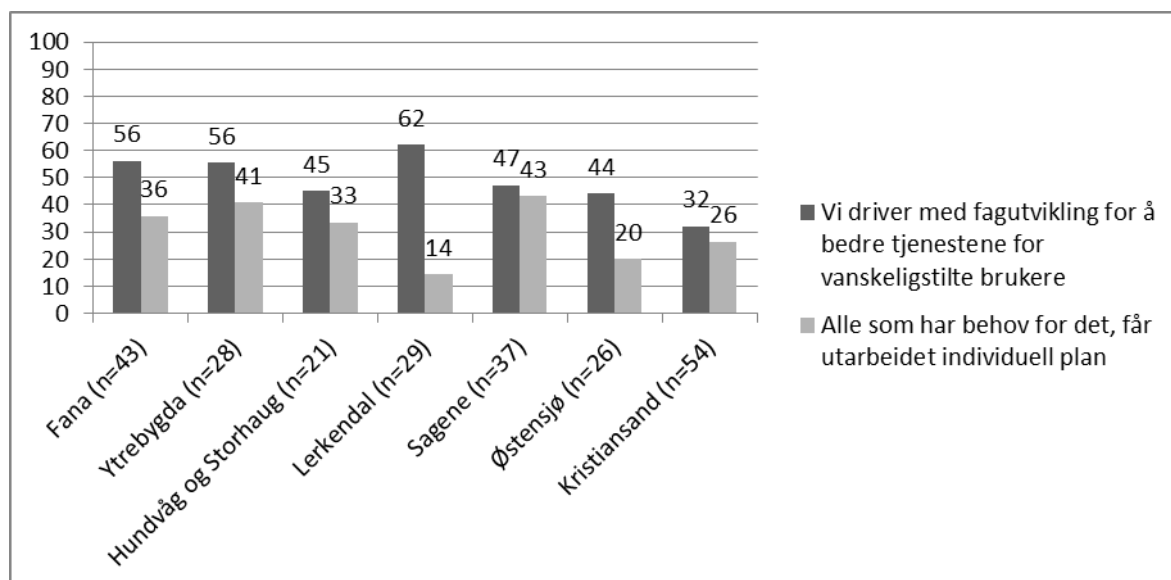
Figur 6 I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander om samarbeidet mellom stat og kommune på ditt NAV-kontor. Ansatte som er helt eller delvis enige, 5 punkt skala.



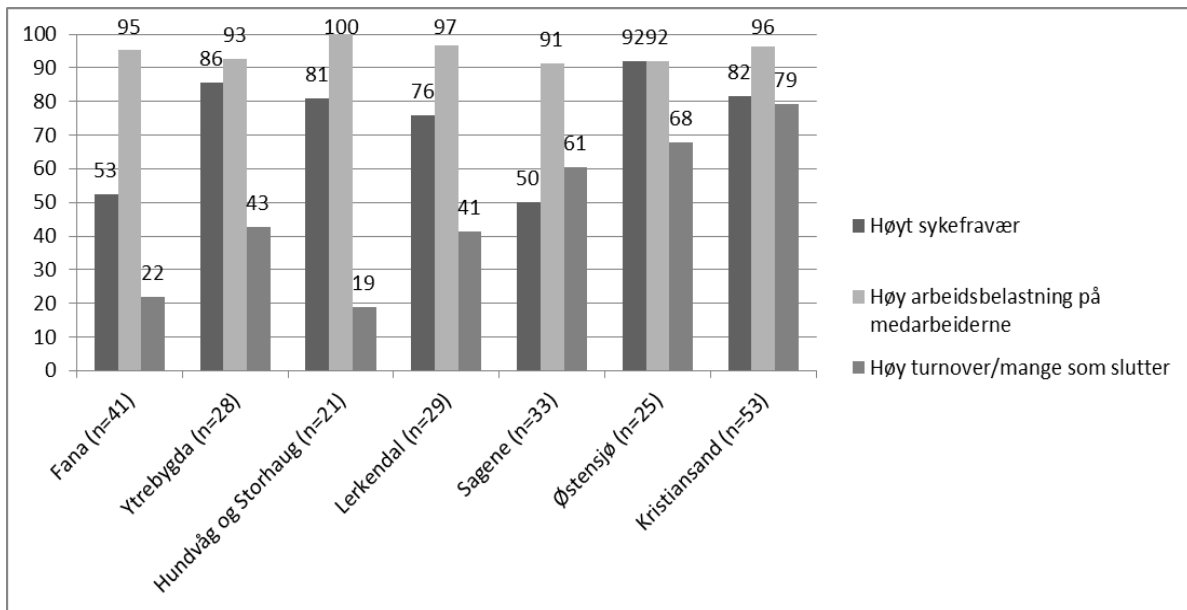
Figur 7 I lov om sosiale tjenester i NAV står det at formålet med loven er å bedre levkårene for vanskeligstilte. I hvilken grad er du enig eller uenig følgende påstander om arbeidet med vanskeligstilte på kontoret. Ansatte som er helt eller delvis enige, 5 punkt skala.



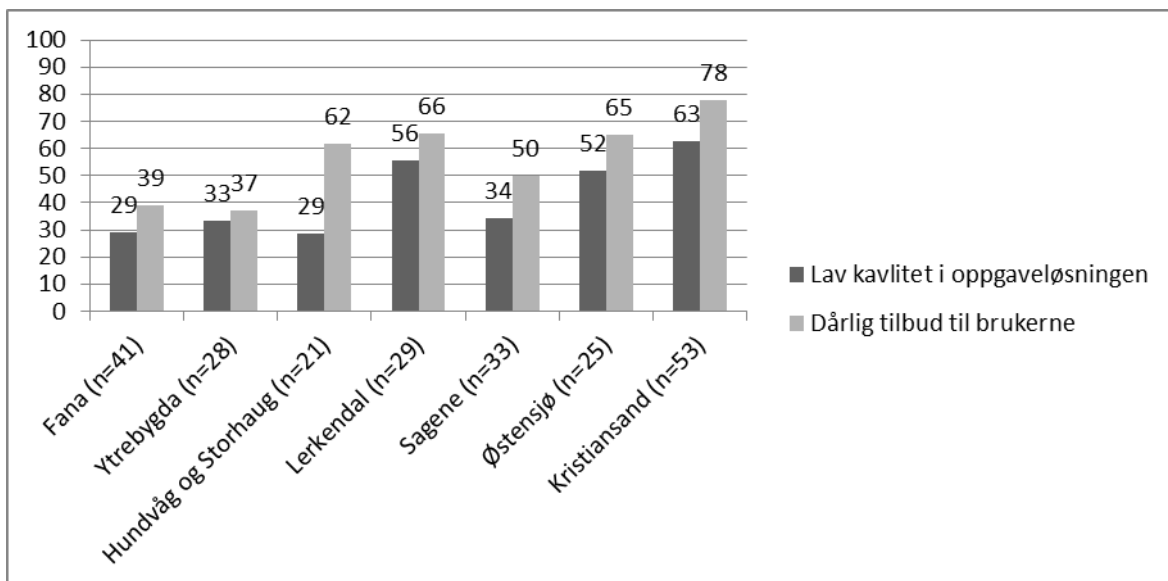
Figur 8 I lov om sosiale tjenester i NAV står det at formålet med loven er å bedre levkårene for vanskeligstilte. I hvilken grad er du enig eller uenig følgende påstander om arbeidet med vanskeligstilte på kontoret. Ansatte som er helt eller delvis enige, 5 punkt skala.



Figur 9 Opplever du at kontoret i dag har noen av følgende belastninger. Ansatte som i stor eller noen grad mener dette, 4 punkt skala.



Figur 10 Opplever du at kontoret i dag har noen av følgende belastninger. Ansatte som i stor eller noen grad mener dette, 4 punkt skala.



Arbeidslinja har alltid ligget til grunn for sosialtjenesteloven – «alle andre muligheter skal prøves først». Mange brukere er også alvorlig syke. Også her gjelder arbeidslinja fordi det forutsettes at arbeidsevnen er prøvd for å få trygd.

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.

Arbeidsforskningsinstituttet

Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass

0130 Oslo

Telefon 23 36 92 00

www.afi.no