

På vei mot en integrert velferdsforvaltning?

Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og
velferdsforvaltningen

av

Tone Alm Andreassen, Ida Drange, Taran Thune,
Arbeidsforskningsinstituttet
Lars Chr. Monkerud, Handelshøyskolen BI

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2007
© Work Research Institute
© Forfatter(e)/Author(s)

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

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

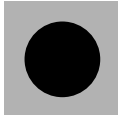
ISBN 978-82-7609-213-4
ISSN 0807-0865

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

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

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

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



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde

Politikk, organisering og læring

Rapport nr.:

4/2007

Tittel:

På vei mot en integrert velferdsforvaltning?

Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen

Dato:

November 2007

Forfattere:

Tone Alm Andreassen, Taran Thune, Ida Drange, AFI
Lars Chr. Monkerud, Handelshøyskolen BI

Antall sider:

127 + Vedlegg

Resymé:

Stortinget vedtok våren 2005 å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning som lokalt skal bestå av en sammenslåing av de to statlige etatene, arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten, og av kommunal sosialtjeneste, minimum økonomisk sosialhjelp. Den nye etaten ble etablert fra 1. juli 2006. De første lokale kontorene hadde formell oppstart 2. oktober 2006. Denne Pilotevalueringen studerer erfaringene med etableringen av de første lokale NAV-kontorene.

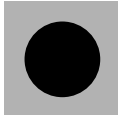
Evalueringen ser på forløpet av *integreringsprosessen* mellom stat og kommune, dvs mellom de to statsetatene og den kommunale sosialtjenesten, på hvordan etableringsprosessen av det nye felles NAV-kontoret har forløpt, og hvor langt integreringsprosessen er kommet. Evalueringen ser også på *stat-kommune-relasjonen*, på hvordan partnerskapet er ivaretatt og hvordan kommunene har vært involvert i utviklingsprosessen.

Datamaterialet består av en spørreskjemaundersøkelse til ledere og medarbeidere ved pilotkontorene, en spørreskjemaundersøkelse til ordførere og rådmenn/administrasjonssjefer i de kommunene/bydelene som har pilotkontor, casestudier i to store og et lite pilotkontor, samt intervjuer med nøkkelinformanter på sentralt nivå. Videre har BI utviklet en database med informasjon utledet av samarbeidsavtalene mellom staten og kommunene om det enkelte pilotkontor.

Rapporten er delt i to: **Del I** er en sammenfattende analyse som gjør bruk av både spørreskjemaundersøkelsene, casestudiene og deler av intervjuene på sentralt nivå. **Del II** er en presentasjon og en analyse av de to spørreskjemaundersøkelsene evalueringen anvender. Det er gjort analyser både på individnivå og på kontornivå. I et vedlegg presenteres trekk ved NAV-kontorenes organisasjons- og ledelsesmodeller.

Emneord:

NAV, velferdsforvaltning, partnerskap, evaluering, implementering, iverksetting, tverrfaglig samarbeid, tverretatlig samarbeid, kommune, stat, reform, styring, ledelse, organisering, organisasjon, trygdeetat, sosialtjeneste, aetat, NAV-kontor, velferdspolitik, fusjon, offentlig sektor



Forord

Denne rapporten er den skriftlige rapporteringen fra et tilleggsoppdrag til AFIs og BIs moduler i evalueringen av NAV-reformen (EVA-NAV). NAV-reformen dreier seg om å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Reformen innebærer at trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten og (deler av) sosialtjenestene kobles sammen i lokale NAV-kontorer. AFIs modul i evalueringen består i å følge den lokale iverksettingen av reformen. Tilleggsoppdraget besto i å se spesielt på erfaringene fra de pilotkontorene som åpnet formelt 2. oktober 2006 som landets første nye samlede lokale arbeids- og velferdskontor. AFI og BI fikk oppdraget i juni 2007. Oppdraget er løst ved å gjøre noen tilpasninger av opplegget for evalueringens moduler, samt ved en tilleggsbevilgning til en egen analyse av pilotkontorene. Denne er gjort av AFI. Handelshøyskolen BI har gjort en gjennomgang av avtalene for de 25 pilotkommunene for å analysere de organisatoriske valgene som avtalene beskriver. Denne gjennomgangen er presentert som vedlegg i rapporten.

For AFI har pilotevalueringen også vært en pilot hvor vi har høstet erfaringer som vil komme til nytte i den store evalueringen av NAV-reformen. Vi har derfor strukket oss og pilotbudsjettet lenger enn vi ellers kunne gjort.

Medarbeidere i pilotstudien har vært Taran Thune, Ida Drange og Tone Alm Andreassen, som også er prosjektleder for AFIs modul i NAV-evalueringen. I tillegg har Øystein Spjelkavik og Ingebjørg Skarpaas, medarbeidere i AFIs evalueringsmodul, bidratt i datainnsamlingen, og sammen med Arild H. Steen og Berit Kvam har de lest og bidratt med verdifulle kommentarer til tidligere utkast av rapporten.

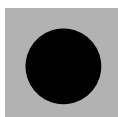
Ida Drange har gjort alle analysene av de to surveyundersøkelsene som pilotevalueringen anvender, og hennes analyser er presentert i rapportens Del II. Tone Alm Andreassen har gjort den sammenfattende analysen og skrevet Del I. Taran Thune har vært en sentral medarbeider i utformingen av undersøkelsesdesignet i modul 3 i EVA-NAV og har, sammen med Heidi Enehaug ved AFI, gjort flere litteraturstudier av forskning om fusjonsprosesser (Thune and Enehaug 2007a; Thune and Enehaug 2007b) som denne analysen trekker på.

Lars Chr. Monkerud ved Handelshøyskolen BI har gjort analysen av pilotkontorene ut fra avtalearkivet i Modul 2 i EVA-NAV-evalueringen. Kåre Hagen er modulleder for Modul 2.

AFI takker Arbeids- og velferdsdirektoratet for velvilje ved å stille egen medarbeiderundersøkelse til disposisjon for evalueringen, og ved å stille opp på våre forespørsler om intervju og gi oss del i deres erfaringer med pilotprosessen. AFI takker også ordførere og rådmenn som brukte deler av sommeren til å besvare vår undersøkelse om pilotprosessen sett fra kommunenes side. Ikke minst takker AFI de tre pilotkontorene/kommunene som har deltatt i casestudiene, for å legge forholdene svært godt til rette for forskernes besøk og stille opp på intervjuer. AFI har her ikke hatt mulighet til å følge opp alle temaer pilotkontorene og kommunene har delt med oss, men mer skal bli dekket senere i EVA-NAV Modul 3. AFI ser fram til å få følge pilotkontorene videre.

Arbeidsforskningsinstituttet, oktober 2007

Arild H. Steen



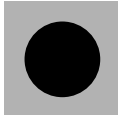
Innholdsfortegnelse

Forord

Sammendrag

1	Evalueringssoppgavet – fokus og data	1
1.1	NAV-reformen – en organisatorisk reform	1
1.2	Temaområder i pilotevalueringen	2
1.3	Datamaterialet i pilotevalueringen	3
1.4	Bruken av dataene	5
1.5	Disponeringen av rapporten	6
DEL 1	7
2	Reformimplementering og fusjonsprosesser – perspektiver i analysen av NAV-kontorenes etablering	8
2.1	Perspektiver i analysen – fra implementerings- og fusjonsforskningen	9
2.2	Problemstillinger i pilotanalysen	12
3	Pilotene var virkelig piloter! – Prosessen sett fra sentralt hold	14
3.1	Pilotprosessen sett fra direktoratet	14
3.2	Erfaringshøsting fra pilotprosessen	16
3.3	Lærdom om kontoretablering	16
3.4	Lærdom om behov for å skille ut forvaltningsoppgaver	17
3.5	Oppsummering	18
4	Omstillingsprosessen – de lokale NAV-kontorenes første år	20
4.1	Grunnen beredt – reformtilslutning og samarbeidserfaringer	20
4.2	En tøff, men delvis tilbakelagt etableringsprosess	22
4.3	Forvaltningsenheter skaper fortsatt frustrasjon	25
4.4	Medarbeiderinvolvering i prosessen	26
4.5	Omstillingsprosessen – jo større kontor, jo lenger tid?	28
4.6	Oppsummering	30
5	På vei til integrert oppgaveløsning	31
5.1	Organisasjons- og ledelsesmodell	32
5.2	Tverretattlig organisasjonsstruktur og almen ledelseskompetanse	32
5.3	I mottaket tvang det nye seg fram, i oppfølgingen kunne man jobbe som før	34
5.4	Organisatoriske grep for mer tverrfaglige arbeidsformer	34
5.5	Integrerte arbeidsformer – å jobbe på tvers av tidligere etatsområder	36
5.6	Mer helhetlige arbeidsformer?	37
5.7	Ulikheter ufordres	39
5.8	Organisasjons- og ledelsesmodellens betydning for integrasjonsprosessen	42
5.9	Ledermodellens betydning for kontorets prioriteringer	44
5.10	Oppsummering	45
6	Det lokale NAV-kontor – et partnerskap mellom stat og kommune	47
6.1	NAV-reformen fra kommunenes ståsted	47
6.2	Stat-kommune-relasjonen sett fra kommunenes ståsted	49
6.3	Fylkesleddets betydning	50
6.4	To forvaltningsnivåer – to velferdsområder	51
6.5	Stat-kommune-relasjonen sett fra direktoratets ståsted	52
6.6	Oppsummering	54

7	Avsluttende drøfting – om den lokale implementeringen av NAV-reformen	56
7.1	NAV-reformen lokalt etter et års forløp.....	56
7.2	Oppslutning om reformmålene – konsekvenser for iverksettingen.....	57
7.3	Ny styringsmodell og institusjonaliserte styringsformer.....	59
7.4	En reform både ovenfra og nedenfra – implementering i en nettverksstruktur.....	60
DEL II	64
8	Analysene av Medarbeiderundersøkelsen og Kommuneundersøkelsen	65
8.1	Medarbeiderundersøkelsen mai 2007.....	65
8.2	Metodene.....	66
9	Forskjeller etter tidligere arbeidssted.....	71
9.1	Vurderinger av oppgaveløsningen	71
9.2	Vurderinger om involvering i utviklingsprosessen	79
10	Forskjeller etter ledermodell	84
10.1	Oppgaveløsning.....	85
10.2	Vurderinger av prosessen.....	91
11	Sammenhenger og mønstre	94
11.1	Analyse av samvarierende trekk ved kontorene.....	94
11.2	Forskjeller mellom pilotkontorene.....	105
11.3	Oppsummering om mønstre og sammenhenger.....	110
12	Kommuneundersøkelsen.....	112
12.1	Etableringsprosessen.....	112
12.2	Erfaringer med NAV-kontoret i kommunen	119
12.3	Oppsummering og sammenfatning av de to undersøkelsene	125
Litteratur	126
Vedlegg	128
Pilotkontorene i avtalearkivet: En oversikt over organisasjonsmønstre blant de 25 lokale NAV-kontorene i NAV-reformens pilotkommuner		1
Innledning		1
Pilotkontorene og avtalearkivet: Status og utfordringer		2
Organiseringen av pilotkontorene.....		5



Sammendrag

Stortinget vedtok våren 2005 å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning som lokalt skal bestå av en sammenslåing av de to statlige etatene, arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten, og av kommunal sosialtjeneste, minimum økonomisk sosialhjelp. Den nye etaten ble etablert fra 1. juli 2006. De første lokale kontorene hadde formell oppstart 2. oktober 2006. Denne Pilotevalueringen studerer erfaringene med etableringen av de første lokale NAV-kontorene.

Evalueringen ser på forløpet av *integreringsprosessen* mellom stat og kommune, dvs mellom de to statsetatene og den kommunale sosialtjenesten, på hvordan etableringsprosessen av det nye felles NAV-kontoret har forløpt, og hvor langt integreringsprosessen er kommet. Evalueringen ser videre på om det er mulig å identifisere noen *systematiske variasjoner* og mønstre i etablerings- og integreringserfaringer. Evalueringen ser også på *stat-kommune-relasjonen*, på hvordan partnerskapet er ivarettatt og hvordan kommunene har vært involvert i utviklingsprosessen.

Datamaterialet består av:

- En spørreskjemaundersøkelse til ledere og medarbeidere ved pilotkontorene. Gjennomført mai 2007
- En spørreskjemaundersøkelse til ordførere og rådmenn/administrasjonssjefer i de kommunene/bydelene som har pilotkontor
- Casestudier i tre pilotkontor, to store og et lite, med intervjuer med ledere, medarbeidere og tillitsvalgte
- Intervjuer med nøkkelinformanter på sentralt nivå
- Database med informasjon utledet av samarbeidsavtalene mellom staten og kommunene om det enkelte pilotkontor

Rapporten er delt i to: **Del I** er en sammenfattende analyse som gjør bruk av både spørreskjemaundersøkelsene, casestudiene og deler av intervjuene på sentralt nivå.

Analysen viser at pilotperioden var en pilotprosess på flere nivåer. NAV-etaten var kommet kort i utviklingen av innhold, struktur og støtte til de lokale kontorene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har nyttiggjort pilotprosessen, og lærdommen fra denne er nedfelt i bl.a. en Etableringshåndbok for de nye kontorene etableres senere.

Analysene av casekontorene viser at NAV-reformen møter en beredskap og en forberedthet ute. Man har tro på reformens begrunnelse og formål, har etablerte samarbeidsrelasjoner og endrings- og omstillingserfaringer. Denne forberedtheten finnes på ledernivå i etatene, på politisk nivå i kommunene og også på saksbehandlernivå i etatene.

Det lille casekontoret har hatt den mest positive omstillingsprosessen; her har reformen vært opplevd som en gevinst både faglig og sosialt. De store kontorene forteller om tyngre og mer krevende omstillingsprosesser, men også om at en del vanskeligheter er tilbaketrukket og at man nå ser positivt framover. Oppslutningen om reformen synes å ha gitt vilje til å stå på, også når omstillingen har vært opplevd som tøff. Funnene i spørreskjemaundersøkelsen til medarbeiderne i pilotkontorene, sett i lys av erfaringene fra casekontorene, tyder på at omstillingen tar lengre tid i store enn i små kontorer.

Alle de tre casekontorene har felles ledelse, og de startet umiddelbart med en tverretattlig organisering under ledelsen. Det lille kontoret kom raskt i gang med oppgaveløsning på tvers av tidligere ansvarsområder; de to store brukte lengre tid. Også dette kan tyde på at integreringsprosessen tar lengre tid i store enn i små kontor.

Alle tre casekontorene forteller om tidligere kasteballsproblematikk, og om at i det nye NAV-kontoret er det blitt bedre samarbeid på tvers av tidligere etatsgrenser. Man opplever at det blir mer helhetlige løsninger i brukernes saker, noe som har sammenheng med at det er enklere å ta kontakt, at man har bedre kjennskap til andre etaters virkemidler og at man har en opplevelse av felles ansvar for å finne løsninger i sakene, man kan ikke skyve ansvaret over på noen andre.

Casestudiene peker på de lokale NAV-kontorene mer enn en samlokalisering. Også organiseringen og strukturen rundt arbeidet er endret. De tidligere etatene er brutt opp, og medarbeiderne er organisert i avdelinger og team på tvers av tidligere etatsgrenser. Man arbeider på nye måter rundt brukeroppavene.

NAV-loven åpner for at de lokale kontorene kan ha enten en enledermodell - en felles leder for hele kontoret, eller en toledermodell - en leder fra kommunen og en leder fra staten. Analysen av medarbeiderundersøkelsen viser at i kontorer med enledermodell er vurderingen av samarbeid og oppgaveløsning mer positive enn i en toledermodell. Caseanalysen tyder på at den tverrfaglige organiseringen av kontoret kan være like betydningsfullt som ledermodellen i forhold til å oppnå en mer integrert oppgaveløsning, men her vet vi ikke i hvor stor grad ledermodell og tverrfaglig organisering følger hverandre. Det kan også være andre grunner bak forskjellene på enleder- og toledermodellene. Videre er det for tidlig å si om det vil bli forskjeller på kontorer med enleder- versus toledermodell når det gjelder hovedfokus i kontoret og prioriteringer av oppgaveområder og brukergrupper.

I casekommunene, og i pilotkommunene generelt, synes det å ha vært et lokalt ønske om å være med på NAV-reformen. Bakgrunnen var dels et ønske om å ivareta sosiale oppgaver og få til mer samordnet oppgaveløsning, men også et ønske om å få til bedre utnyttelse av statlige midler. De fleste ordførere og rådmenn har positive erfaringer med stat-/kommunesamarbeidet, og forventninger til at samarbeidet vil utvikle seg positivt framover. En del har

blandede erfaringer og peker blant annet på at samarbeidet lokalt har vært godt, men at styringen ovenfra har vært sterk. I to av de tre casekommunene fortelles det om negative erfaringer med samarbeidet. Dette dreier seg særlig om at man har opplevd at staten ikke har hatt respekt for kommunens og de kommunalt ansattes kompetanse. Både undersøkelsen til kommunene og casestudiene tyder på at fylkesleddets rolle som medierende ledd for statens styring har hatt betydning for de lokale erfaringene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet oppfatter at pilotkommunene har vært fleksible og løsningsorienterte, og uttrykker en forståelse for at kommunene har opplevd frustrasjon over uavklarte rammebetingelser som har gjort pilotprosessen vanskelig. Direktoratet beskriver også at lov- og regelverk gjør at staten ikke kan gå med på alt kommunene har ønsket, og at det ligger en fare for at staten overkjører kommunene fordi staten opparbeider erfaring, mens kommunene vil være nybegynnere.

Når staten opparbeider erfaring om hva som er gode løsninger, ønsker staten at disse skal tas i bruk over alt. I en tradisjonell styringsmodell ville dette skjedd gjennom standardisering; i en partnerskapsmodell er den hierarkiske linjestyringen brutt på lokalt nivå. Andre styringsmidler må brukes – prosesser der læringen kan overføres. Slike styringsmidler oppfattes som mindre effektive. I direktoratet oppfatter man at partnerskapsmodellen går på bekostning av effektiv iverksetting av NAV-reformen.

Fra politisk hold er det valgt en organisasjonsmodell for de lokale NAV-kontorene som ikke rører ved den etablerte oppgavedelingen mellom stat og kommune; sosialtjenesten er fortsatt et kommunalt ansvar. Lokalt skal NAV-reformen iverksettes i et partnerskap mellom stat og kommune.

Både horisontalt og vertikalt synes NAV-reformen å fordre samarbeid og gjensidighet, mer enn linjestyring ovenfra og ned. Det gjelder i forhold til den organisatoriske endringsprosessen som etableringen av de lokale NAV-kontorene innebærer, men det gjelder trolig enda mer i den nye arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaveløsning. Skal reformens ambisiøse målsettinger nås må NAV spille sammen med andre autonome aktører, som arbeidsgivere og helsetjenestene.

Del II er en presentasjon og en analyse av de to spørreskjemaundersøkelsene evalueringen anvender. Det er gjort analyser både på individnivå og på kontornivå.

Analysene på individnivå viser at erfaringene de ansatte har fått med etableringen av NAV-kontoret varierer i forhold til tidligere arbeidssted, og til den ledelsesmodellen de nå arbeider under. Det er også vist at de ansattes vurderinger på noen områder tenderer til å følge hverandre. Hvis tilstanden er bra på ett område, er sannsynligheten til stede for at tilstanden er bra på flere andre. Unntakene er bedre arbeidsflyt og raskere saksbehandling samt målet på reell innflytelse. Her har sammenhengen heller vært negativ - det vil si hvis arbeidsmiljøet har

vært dårlig, har heller ikke arbeidsflyten gått bedre - saksbehandlingen har ikke gått raskere, og opplevelsen av reell innflytelse er lav.

Analysene på kontornivå bygger på at pilotkontorene har blitt rangert på hvert enkelt spørsmål i medarbeiderundersøkelsen som viser noe om situasjonen ved kontoret. Ut fra medarbeidernes positive eller negative vurderinger er kontorene plassert i tre sjikt, et toppsjikt, et midtsjikt og et bunnsjikt. Analysen viser at kontorer som er tunge i toppsjiktet alle har færre enn 40 ansatte. Kontorer med 40 til 60 ansatte ligger i midtsjiktet, og samtlige kontorer med mer enn 60 ansatte ligger i bunnsjiktet. Det gir grunn til å tro at antall ansatte ved kontoret har betydning for implementeringen av reformen. Det avtegner seg ikke et like tydelig mønster i forhold til ledelsesmodell. Kontorer med enhetlig ledelse ligger i bunnsjiktet hvis de er store, og i toppsjiktet hvis de er små. Derimot ligger alle kontorer med todelt ledelse i midt- og bunnsjikt. Hvor mange tjenester som integreres i NAV-kontoret, ser ikke ut til å ha noen selvstendig effekt på kontorenes plassering. Lett eller tung oppgavebelastning ser heller ikke ut til å ha betydning for hvilken plassering kommunen får.

Hovedtrekkene i undersøkelsen er at et halvt år etter etableringen av pilotkontorene var situasjonen slik:

- Arbeidsmiljøet hadde i liten grad blitt bedre etter sammenslåingen av etatene.
- Det hadde blitt enklere å finne brukerløsninger.
- Bedre samarbeid og kvalitativt bedre brukerløsninger regnes som en gevinst ved det nye kontoret, men ikke bedre arbeidsflyt eller raskere saksbehandling.
- Det var fremdeles en del som gjensto i forhold til å få på plass brukeroversikten, tjenesteinnholdet, utformingen, arbeidsprosesser og samarbeidet.
- De ansatte har først og fremst vært involverte i prosessen gjennom å ha mottatt informasjon underveis. Svært få har opplevd stor reell innflytelse.
- Det var blitt bedre samarbeid på tvers av tidligere etatsgrenser...
- ... men ansatte savner samarbeidet med tidligere etatskollegaer.
- Ansatte arbeidet fremdeles i størst utstrekning med sine egne. Denne tendensen var sterkere i kontorer med delt ledelse.
- Ansatte med statlig bakgrunn var etter et halvt års pilottid mer fornøyd med reformen så langt, sammenlignet med tidligere kommunalt ansatte.
- Kontorer med enhetlig ledelse var kommet lengre i integrasjonsprosessen sammenlignet med kontorer med todelt ledelse.
- Kontorer med regional ledelse har foreløpig den lengste veien å gå i forhold til å oppnå målsetningene bak NAV-reformen og få et godt samarbeid internt og eksternt.
- Omstillingen til NAV har gått raskere og tilsynelatende enklere i små kontorer sammenlignet med store.

Funnene fra ordfører- og rådmannsstudien viser at de generelt er positive til reformen, og samlingen av tjenestene under ett tak. Flere gir uttrykk for at statens rolle har blitt for dominerende, og at dette har gått på bekostning av kommunens innflytelse og ivaretagelse av

det som de tidligere har vært best på. Hovedtrekkene fra surveyen til ordførerne og rådmennene er:

- Initiativet til å bli pilotkontor kommer i hovedsak fra ordførere og rådmenn selv.
- Politikernes involvering strekker seg til informasjon underveis i prosessen, og i noen grad påvirkning på hvilke sosialtjenester som legges inn under kontoret.
- Etter åpning har ordførerne og rådmennene vært involvert gjennom å holde seg oppdatert.
- Ordførerne og rådmennene er generelt positive i sine vurderinger av gevinster ved reformen, mer så enn de ansatte.
- De fleste mener at samarbeidet mellom stat og kommune har vært bra, og de forventer en god fortsettelse på samarbeidet...
- ... men generelt sies det at statens rolle i samarbeidet har tatt stor plass og skygget for kommunens bidrag.
- Det at tjenestene nå samles under ett tak fremheves som det mest positive ved reformen.

Mindre bra at omorganiseringen skjedde raskt, at kommunen ikke har blitt "hørt" og at ressurser trekkes ut for tidlig.

1

Evalueringsoppdraget – fokus og data

1.1 NAV-reformen – en organisatorisk reform

Stortinget vedtok våren 2005¹ å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning som lokalt skal bestå av en sammenslåing av de to statlige etatene, arbeidsmarkedsetaten og trygde-etaten, og av kommunal sosialtjeneste, minimum økonomisk sosialhjelp.

NAV-reformen er en organisatorisk reform bygget på tanken om at endret organisering av forvaltningen skal gjøre det enklere å nå målene i velferdspolitikken. Bakgrunnen for reformen, slik den er beskrevet i stortingsproposisjonen om reformen (se note) er at det er et klart reformbehov knyttet til særlig to forhold: For mange personer i yrkesaktiv alder står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottar stønader over lang tid, og for mange brukere møter en oppsplittet forvaltning. Dagens organisering av forvaltningen reflekterer ikke brukernes behov for en helhetlig vurdering og tjenestetilbud på tvers av tradisjonelle fag- og etatsskiller.

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

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

Arbeids- og velferdsforvaltningen er, ifølge proposisjonen om den nye arbeids- og velferdsloven², et samlebegrep som omfatter både den statlige Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale kontorene.

Den nye etaten ble etablert fra 1. juli 2006. De første lokale kontorene hadde formell oppstart 2. oktober 2006. Det har vært et pilotkontor i hvert fylke, og to bydelskontorer i Oslo. I et fylke har seks kommuner gått sammen om å etablere en regional modell for de lokale NAV-kontorene.

De lokale NAV-kontorene etableres i et *partnerskap* mellom staten ved NAVs fylkesdirektør og kommunen ved rådmannen/administrasjonssjefen og reguleres gjennom en samarbeidsavtale. Samarbeidsavtalen er det juridiske dokumentet for at statsansatte kan

¹ **Ny arbeids- og velferdsforvaltning**, St.prp. nr. 46 (2004-2005), Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet av 11. mars 2005, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II), og Innst. S. nr. 198 (2004-2005)

² otprp 47

jobbe med kommunale saker og omvendt. Til grunn for samarbeidsavtalene ligger en rammeavtale inngått mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS.

Et lokalt NAV-kontor består av tjenester fra trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten og den kommunale sosialtjenesten. Kommunene må minimum legge økonomisk sosialhjelp inn i NAV-kontoret, men kan velge å legge inn langt flere kommunale tjenester. Det varierer mellom pilotkontorene hvor mange kommunale tjenester som er lagt inn³. Det vanligste blant kommunene og bydelen som er med i pilotkontorene er å legge inn to tjenester i tillegg til minimumskravet (11 har gjort det), oftest er den ene flyktningetjenesten. Blant de som legger inn en eller tre tjenester i tillegg til minimumsløsningen kan dette ellers være rus, gjeldsrådgivning, bolig eller psykiatri. (Vedlegget fra BI viser fordelingen i detalj.)

1.2 Temaområder i pilotevalueringen

Pilotevalueringen skulle studere erfaringene med etableringen av de første lokale NAV-kontorene, de som ble utpekt som piloter i reformen. Denne etableringsprosessen innebar at tre tidligere separate etater skulle samlokaliseres og bli ett kontor. Den innebar at ansatte i de tidligere etatene skulle gjennomgå en omstillingsprosess og inngå i en ny arbeidsorganisasjon. Den betydde også at kontorene skulle framstå overfor sine brukere som ”én dør” og en mer integrert arbeids- og velferdsforvaltning. Endelig betydde kontoretableringen at staten og kommunene skulle inngå et partnerskap om å etablere et felles lokalt kontor.

Utformingen av oppdraget for en pilotevaluering ble diskutert i en prosess mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og forskningsmiljøene. Resultatet av denne diskusjonen ble at evalueringen skulle fokusere på tre hovedtemaer.

Evalueringen skulle se nærmere på forløpet av *integreringsprosessen* mellom stat og kommune, dvs. mellom de to statsetatene og den kommunale sosialtjenesten, på hvordan etableringsprosessen av det nye felles NAV-kontoret har forløpt, og hvor langt integreringsprosessen er kommet. I hvor stor grad foregår det en faktisk integrasjon av virksomheten på tvers av de tidligere etatene? Eller er det slik at etablert arbeidsdeling og arbeidsformer videreføres nærmest uendret?

Evalueringen skulle også se på om det er mulig å identifisere noen *systematiske variasjoner* og mønstre i etablerings- og integreringserfaringer. Er det mulig å vise noen trekk ved etableringsprosessen eller organiseringen som gir mer positive resultater enn andre?

³ Kilde: PilotoversiktNAV_131106, hentet fra NAVs hjemmeside 220207, en presentasjon av nøkkelinformasjon om pilotkontorene.

Endelig skulle evalueringen også se på *stat-kommune-relasjonen*, på hvordan partnerskapet er ivarettatt og hvordan kommunene har vært involvert i utviklingsprosessen.

Siktemålet med pilotevalueringen har vært å løfte fram temaer og problemstillinger som kan ha betydning for NAV-reformen generelt. Evalueringen har hatt hovedfokus på prosessene lokalt, og gir ingen omfattende gjennomgang av det styringssystemet de lokale NAV-kontorene og pilotene er rammet inn av. Likevel har det vært viktig å se de lokale prosessene i lys av den styringsmessige sammenhengen de inngår i.

1.3 Datamaterialet i pilotevalueringen

Datamaterialet vi har brukt i evalueringen er relativt omfattende og spenner over flere typer undersøkelser, både kvalitative og kvantitative. Oversikten under gir en rask oppsummering:

Datamateriale	Kjennetegn	Belyser
Medarbeiderundersøkelse (kvantitative data)	Spørreskjemaundersøkelse til ledere og medarbeidere ved pilotkontorene. Gjennomført mai 2007	Ansattes vurderinger av NAV-kontorene ca et halvt år etter åpning, særlig om involvering i prosessen og synspunkter på oppgaveløsningen
Kommuneundersøkelse (kvantitative og kvalitative data)	Spørreskjemaundersøkelse til ordførere og rådmenn/administrasjonssjefer i de kommunene/bydelen som har pilotkontor	Ordføreres og rådmenns erfaringer med etableringsprosessen og med kontorene
Casestudier i tre pilotkontor (kvalitative data)	Intervjuer med ledere, medarbeidere og tillitsvalgte, og observasjon av kontorlokalene, samt intervjuer med representanter for kommunene	Ansattes erfaringer med NAV-kontorene ca ett år etter åpning, særlig med prosessen og med oppgaveløsningen i det nye kontoret
Intervjuer med nøkkelinformanter på sentralt nivå	Intervjuer med representanter for Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, KS, brukerutvalg og tillitsvalgte.	Den nasjonale konteksten de lokale NAV-kontorene inngår i, og pilotenes særlige situasjon. Anvendes som bakgrunnsinformasjon.
Avtalearkiv	Database med informasjon utledet av samarbeidsavtalene mellom staten og kommunene om det enkelte pilotkontor.	Trekk ved organiseringen av kontoret og samarbeidet.

Nedenfor følger en utdypende beskrivelse av datakildene bak pilotanalysen:

For det første har vi fått tilgang til dataene fra Arbeids- og velferdsdirektoratets spørreskjemaundersøkelse til ledere og medarbeidere i pilotkontorene, gjennomført våren 2007. Vi omtaler dette som *medarbeiderundersøkelsen*. Den er besvart av 572 ansatte. Fra denne har vi konsentrert oss om spørsmål som belyser situasjonen ved kontorene på undersøkelsestidspunktet og spørsmål som ber respondentene sammenligne situasjonen før og nå.

Dernest har vi selv gjennomført en egen spørreskjemaundersøkelse til ordførere og rådmenn i pilotkommunene. Vi omtaler dette som *kommuneundersøkelsen*. Fordi vi fikk pilotevalueringssoppdraget i juni var det ikke mulig å gjennomføre denne undersøkelsen før sommerferien. Vi valgte derfor å sende ut spørreskjemaet før sommeren og ha lang svarfrist i håp om at vi skulle nå de fleste før eller etter deres sommerferie. Vi har fått svar fra 17 ordførere og 19 rådmenn fra 22 av 25 kommuner. Sommerferien tatt i betraktning, er dette en brukbar svarandel, selv om vi helst hadde sett den enda mer fullstendig.

Videre har vi gjort casestudier i tre pilotkontorer. AFIs modul 3 er lagt opp som en forløpstudie av et utvalg lokale NAV-kontor. Da vi fikk pilotevalueringssoppdraget, foretok vi en tilpasning av opplegget for modul 3 ved å skyve fram oppstart av modulen og velge tre case fra pilotkontorene. Casene er valgt etter samme kriterier som kontorene for øvrig skal velges ut fra i EVA-NAV evalueringen: størrelse på kommunen, geografisk plassering og oppgavebelastning definert ut fra andelen på rehabilitering, attføring eller uføretrygd, og andelen på arbeidsledighet eller sosialhjelp.

Vi har besøkt de tre casene en gang hver. I modul 3-evalueringen ligger en oppfølging av kontorene over tid. Det har ikke vært mulig innenfor tidsrammen for pilotevalueringen. I løpet av casebesøkene gjennomførte vi tematisk strukturerte kvalitative intervjuer med ledere, mellomledere, tillitsvalgte og ansatte med bakgrunn fra alle de tre ulike etatene, samt med representanter fra ledelsen i de deltakende kommunene - om lag ti personer ved hvert kontor - litt avhengig av kontorets størrelse. Intervjuene dreide seg om integreringsprosessen både før og etter åpningen av pilotkontoret, om bakgrunnen for og erfaringene med organisasjons- og ledelsesmodellen for kontoret, om oppgaveløsningen og relasjonen til omgivelsene. I tillegg gjorde vi observasjon av kontorlokalene. Vi omtaler dette som *casestudiene*.

For å kartlegge pilotprosessen og dens betydning for NAV-reformen generelt, gjorde vi tematisk strukturerte kvalitative *intervjuer med sentrale nøkkelinformanter* fra Arbeids- og velferdsdirektorat, fra NAV Drift og utvikling, fra Sosial- og helsedirektoratet, fra KS, fra NAVs brukerutvalg og tillitsvalgte. Hensikten med disse intervjuene var å gi oss en mulighet til å sette oss inn i den konteksten pilotkontorene har inngått i.

I tillegg har BI benyttet *samarbeidsavtalene* mellom staten og kommunene som kilde til å dokumentere variasjon og omfang av ulike trekk ved de lokale NAV-kontorene. Denne er presentert i Vedlegg 1.

1.4 Bruken av dataene

Medarbeiderundersøkelsen har vi benyttet til å gi et bilde av situasjonen i pilotkontorene et halvt år etter reformen, sett fra ståstedet til medarbeidere ut fra de tre ulike etatsbakgrunnene. Vi bruker den også til å se på forhold som kan ha betydning for utviklingen i kontorene, og hvilke trekk ved kontorenes situasjon som ser ut til å henge sammen. Hensikten her er å se om det er noen mønstre som avtegrer seg. En utfyllende beskrivelse av disse analysene finnes i rapportens del 2.

Resultatene fra medarbeiderundersøkelsen utfyller vi med casestudiene et halvt år senere. Vi velger ikke å gi en fullstendig og sammenhengende presentasjon av hver enkelt av de tre pilotkontorene. Dette er av anonymitetshensyn. Selv om vi teknisk sett kan anonymisere beskrivelsene, så vil en utfyllende beskrivelse gjøre kontorene gjenkjennbare og dermed også identifisere mange sentrale informanter.

I rapporten er de enkelte casekontorene/kommunene anonymisert. Sitater fra informantene er noe bearbeidet slik at identitetsmarkører er fjernet. Videre er synspunkter fra forskjellige informanter ved samme kontor/kommune i noen grad presentert samlet, som synspunktene i kontoret/kommunen. Tilsvarende er gjort med informantene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. En fare ved dette er at det i noen grad kan redusere nyanseforskjeller mellom ulike informanter. Ut fra helheten i intervjuene, har vi ikke grunn til å tro at dette har betydning for hovedtrekkene i det bildet som tegnes.

Medarbeiderundersøkelsen ble gjennomført våren 2007, altså ca et halvt år etter oppstart. Vi gjorde casestudier i september/ oktober 2007, altså ca et halvt år senere, og på et tidspunkt da pilotene hadde vært i drift i nesten et år. Gjennom dette kan vi til en viss grad fange opp et forløp i etableringsprosessen. Datamaterialene er ikke direkte sammenlignbare. Medarbeiderundersøkelsen gir et bilde av kontorene basert på svar fra alle ansatte som har svart på undersøkelsen. Våre casestudier er basert på et utvalg intervjuer. Med det forebehold kan vi likevel antyde om bildene av kontorene tegnes likt på begge tidspunktene, eller om de forteller om en utvikling.

Intervjuene med nøkkelinformantene på sentralt nivå har vi brukt først og fremst for at vi selv skulle ha et bedre grunnlag for å forstå pilotkontorenes situasjon og identifisere området å følge opp i analysene. Vi trekker imidlertid også på disse intervjuene når vi beskriver pilotprosessen slik denne har foregått på sentralt hold. Og vi kombinerer synspunkter og erfaringer som er kommet fram i intervjuene med de sentrale

nøkkelinformantene, med erfaringene fra de lokale prosessene i pilotkontorene når vi beskriver det som avtegner seg som sentrale utfordringer for reformen framover.

Av ressursmessige hensyn har vi konsentrert oss om de tre hovedområdene som utpenslet seg etter diskusjonen med Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I og med at vi skal følge de tre pilotkontorene også videre i den store NAV-evalueringen, vil andre temaer bli belyst der. Det dreier seg om bl.a. kompetanseutvikling og kompetansebehov, om involvering og medbestemmelse for de ansatte, om NAV-kontorets relasjoner til omgivelsene – arbeidsgivere og andre tjenester.

Dette er ingen resultatevaluering. Evalueringen har heller ikke hatt rom for å hente inn brukernes erfaringer med de nye NAV-kontorene. Derimot er den et forsøk på å belyse de ”indre” forholdene (organisasjon og prosess) som kanskje på sikt kan vise hva som ligger bak de resultater man oppnår eller ikke oppnår gjennom NAV-reformen.

1.5 Disponeringen av rapporten

Rapporten er delt i to. Del 1 inneholder en sammenfattende analyse. Denne trekker først og fremst på casestudiene og det kvalitative materialet, men henviser også til resultater fra analysene av det kvantitative materialet.

Del 2 består av analysene av de to spørreundersøkelsene. Både analysemetodene og resultatene presenteres utdypende.

Når det i del 1 refereres til resultater fra analysen i del 2 står det henvisninger til de aktuelle tabellene i parentes.

I eget vedlegg presenteres dokumentasjonen fra samarbeidsavtalene mellom stat og kommune og de lokale NAV-kontorene.

Del 1

Sammenfattende analyse

Tone Alm Andreassen, Arbeidsforskningsinstituttet

2

Reformimplementering og fusjonsprosesser – perspektiver i analysen av NAV-kontorenes etablering

NAV-reformen er en stor og kompleks reform med en krevende implementeringsprosess. Den innebærer en fusjonsprosess mellom to tidligere etater – trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten – og et lokalt organisatorisk samarbeid mellom den nye statsetaten og (deler av) den kommunale sosialtjenesten. Implementeringsprosessen må innebære en organisatorisk integrasjonsprosess.

Gjennom reformen skal det skal bygges en ny etat på alle nivåer - et nytt direktorat, et nytt regionalt mellomnivå (fylke) og en ny lokal førstelinje. Reformen innebærer på lokalt nivå et formalisert samarbeid mellom staten og den enkelte kommune, et lokalt partnerskap. De lokale NAV-kontorene skal utvikles i et samarbeid mellom to forvaltningsenheter som i prinsippet skal være likeverdige samarbeidspartnere. Slik utfordrer reformen den tradisjonelle hierarkiske etatsstyringen som har kjennetegnet de tidligere statsetatene.

Det skal etableres over 400 lokale NAV-kontorer parallelt med at også etatsorganisasjonen på nivåene over er under etablering. Praktisk innebærer reformen at tidligere atskilte kontorer skal flytte sammen, innrede nye lokaler, få felles IKT-løsninger, felles telefon-system og delte saksbehandlingssystemer.

Reformen berører direkte vel 16.000 medarbeidere i de tre tidligere etatene - trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten og sosialtjenesten. Nye ledere skal ansettes på alle nivåer; medarbeidere skal innplasseres i ny organisasjonsstruktur. Organisasjonsstrukturen i seg skal utvikles.

Reformen er en organisatorisk reform, men også en reform som skal endre arbeidsformene til de enkelte medarbeiderne og deres møte med brukerne. Gamle praksiser og kulturer skal erstattes med ny forståelse og nye former for oppgaveløsning.

Etableringsprosessen er gitt tiden fram til år 2010. I løpet av disse årene skal det etableres over 100 lokalkontor i året. Eller for å si det med en i Arbeids- og velferdsdirektoratet: ”Nå, den siste uken, har vi laget sju nye NAV-kontorer, og de neste fire ukene skal vi lage 34.”

Reformen er imøtesett med stor forventning fra mange – fra politikere til brukere. Den følges av media og interessegrupper, og skal underlegges evalueringsforskeres gransking. Det er grunn for alle til å ha reformens kompleksitet i bakhodet når man vurderer et utsnitt eller aspekt av dens iverksetting.

2.1 Perspektiver i analysen – fra implementerings- og fusjonsforskningen

Prosessevalueringen i EVA-NAV skal følge NAV-reformens implementering fra Stortingets vedtak ut til møtet med brukerne. Pilotevalueringen følger de første stegene i denne implementeringsprosessen – de første lokale NAV-kontorene.

I implementeringsforskningen har en tradisjonelt skilt mellom to ulike perspektiver på implementeringsprosesser – et ovenfra og nedperspektiv (top-down) og et nedenfra og opperspektiv (bottom-up). Et ovenfra og nedperspektiv samsvarer langt på vei med tanken om politisk styring fra toppen og forvaltningen og velferdsbyråkратиene som lojale og nøytrale iverksettere av politiske beslutninger. Innenfor dette perspektivet blir det nærliggende å vurdere implementeringsprosesser ut fra om de har vært vellykkede eller mislykkede, og om mislykket iverksetting i så fall kan tilbakeføres svakheter ved politikken eller til illojale iverksettere. Implementeringsforskningen har da også pekt på betingelser knyttet til både politikken og iverksetterne som må være til stede for å sikre vellykket implementering, så som ressursene til disposisjon, kommunikasjons- og sanksjonsmuligheter, kjennetegn ved iverksettingsapparatet og iverksetternes disposisjoner, samt forhold ved politikken som skal implementeres, og dennes tilblivelsesprosess (van Meter & van Horn, 1975). Særlig har man vært opptatt av at politikken skulle være klar og konsistent, at målene skulle være tydelige og entydige og bygge på sikre sammenhenger mellom innsats og resultat.

Ovenfra og nedperspektivet har blitt kritisert for i for stor grad å operere med et lineært og instrumentelt-rasjonelt perspektiv på implementeringsprosessen, der forvaltningen sees som et instrument for beslutningsfatterne ved å avveie hvilke virkemidler som mest effektivt vil realisere politisk fastsatte mål, og der iverksettingen foregår som en lineær prosess ovenfra og ned eller ut. Det er pekt på hvordan politikken og iverksettingens natur er at en slik karakter av dette ikke er en realistisk beskrivelse av eller en standard for det som skjer i prosessen (Hogwood & Gunn, 1993). Implementeringsprosesser er langt mer komplekse enn den lineære modellen antyder.

Videre er ovenfra og nedperspektivet kritisert for å overse fasen fram mot politikkformuleringen og det forhold at politiske målsettinger kan være vage og motsetningsfylte fordi de er resultat av politiske kompromisser (Lipsky, 1980). Det er en kritikk som talsmenn for ovenfra og nedperspektiver har anerkjent og søkt å integrere (Sabatier, 1993 [1986]).

Nedenfra og opperspektivet er på mange måter et forsøk på å levere implementeringsperspektiver og -studier som ikke rammes av denne kritikken. Innenfor dette perspektivet har man hatt fokus på handlingene til de lokale iverksetterne og deres rolle som fortolkere av politiske målsettinger. Mer enn å fokusere på politiske målsettinger har man sett på de problemene politikken søker å svare på. Kritikken av nedenfra og opperspektivet har bl.a.

dreid seg om at man ikke tar inn over seg at politikken og de politiske beslutningssystemene er en (sentral) del av rammebetingelsene for den lokale iverksettingen.

Nedenfra og opperspektivet har også understreket at politikkimplementering ofte ikke bare involverer en enkelt iverksettende organisasjon, men gjerne foregår i en implementeringsstruktur som involverer en rekke ulike aktører og former for nettverksstyring. En implementeringsstruktur er ikke en organisasjon, men utgjøres av deler av mange organisasjoner (Hjern & Porter, 1993 [1981]).

Utviklingen innenfor implementeringsforskningen har dreid seg om å overkomme skillelinjene mellom ovenfra og ned versus nedenfra og opp, og i stedet kombinere perspektivene (Sabatier, 1993 [1986]).

Det har blitt en sterkere oppmerksomhet på trekk ved de organisasjonene som iverksetter politikken, og dermed på organisasjonsteoretiske perspektiver og på forhold som systemer for koordinering, kontroll og styring både innenfor og mellom organisasjoner. Det er pekt på et behov for mer forskning om hvordan organisatoriske aspekter, snarere enn politiske aspekter ved de iverksettende organisasjonene påvirker implementeringen (Scofield, 2001).

Et viktig poeng som er kommet fram gjennom fokus på de iverksettende organisasjonene er at disse i seg selv er et resultat av (tidligere) politikk - politikken er nedfelt i organisasjonsstruktur og organisasjonskultur. Dette peker mot et institusjonelt perspektiv på organisasjoner til forskjell fra et instrumentelt.

Institusjonelle organisasjonsperspektiver vektlegger at aktørers handlingsrasjonale må forstås i lys av den institusjonaliserte kontekst de handler innenfor, og fokuserer på hvordan kulturen i en organisasjon eller et sosialt felt skaper hva som oppfattes som realiteter, og hvordan aktører handler ut fra felles etablerte forståelser som ikke nødvendigvis tydeliggjøres, men som uten videre tas for gitt.

Når organisasjoner analyseres som institusjoner sees de som en samling regler som definerer hva som er den legitime dagsordenen, de legitime deltakerne, de foreskrevne spillereglene og sanksjoner (Brunsson & Olsen, 1990). Organisasjoner styres av en "lempelighetens logikk" ("logic of appropriateness"), av rutiner, konvensjoner og tommelfingerregler snarere enn av nyttekalkuleringer og vurderinger av effekter eller konsekvenser (a logic of consequences) (March & Olsen, 1996). Hva som er passende (appropriate) er definert av institusjonaliserte regler, forpliktelser, rettigheter og roller som foreskriver hva som er riktig, naturlig, godt eller normalt på den ene siden, og galt, unaturlig, feil eller dumt på den andre siden. I dette perspektivet er organisasjoner organisert rundt meningsskaping snarere enn rasjonelle valg, og reformer handler derfor om å påvirke tolkninger og forståelser.

Innarbeidede forståelser og fortolkninger kan representere en organisatorisk endringstregghet når nye politiske reformer skal iverksettes ved at det former hvordan de politiske målene operasjonaliseres og transformeres til praksis; slik kan systemproblemer ved helsetjenestens organisering gis kliniske svar (Alm Andreassen, 2004).

Kritikken av institusjonelle organisasjonsperspektiver dreier seg om at fokuset i for stor grad rettes mot hvordan etablerte organisasjons- og praksisformer fastholdes, enn på hvordan de endres. Nyere tilnærminger har satt søkelys på institusjonell endring og søkt etter impulser som fører til endringer i organisasjonenes institusjonaliserte normer og forståelser (Dacin et al., 2002). En har vært opptatt av at endring ofte er en kombinert prosess av deinstitutionisering der etablerte forståelser og praksiser svekkes, og av inntreden av nye oppfatninger og praksiser. Deinstitutionisering referer til at etablert organisasjonspraksis mister legitimitet som resultat av at organisasjonen møter utfordringer og press. Impulser eller press til deinstitutionisering er kategorisert i tre typer – politisk press som oppstår ved endringer i maktforholdene som har støttet det etablerte; funksjonelt press som kan oppstå om organisasjonen opplever problemer på utøvende nivå - for eksempel med nytten eller effekten av etablert praksis; eller sosialt press som kan oppstå ved endringer i organisasjonens sammensetning, f.eks. gjennom lederskifte eller turnover (Oliver, 1992). Innføring av nye perspektiver formidlet gjennom personer som ikke deler de institusjonaliserte forståelsene, kan skape endring (Alm Andreassen, 2004).

Implementeringsforskningen er også blitt kritisert for en mangel på akademisk cross-over fra den næringslivsorienterte managementlitteraturen til litteraturen om politikkimplementering (Scofield, 2001).

I og med at NAV-reformen innebærer en formell fusjon av de to tidligere statsetatene og i praksis vil innebære en form for fusjon også med sosialetaten i de lokale NAV-kontorene, er det naturlig å trekke på fusjonslitteraturen. Her bygger vi på den sammenstillingen og aktualiseringen for fusjoner i offentlig sektor som er gjort av to AFI-forskere (Thune & Enehaug, 2007a; Thune & Enehaug, 2007b), og trekker fram de retninger innen denne forskningen som har mest relevans i en NAV-sammenheng.

Økonomi- og finansforskningen om fusjoner har fokusert på resultatoppnåelse og effekter av fusjoner, både stordriftsfordeler, synergieffekter og hvorvidt fusjoner skaper merverdi for eierne. Forskningen viser positive stordriftseffekter, men i mindre grad økt verdi for eierne, i det minste på kort sikt. Disse motstridende og dels negative resultatene har ført til en etablert konklusjon om at det er vanskelig å få til fusjoner, og at en høy andel av dem ikke er vellykkede. Dette såkalte "fusjonsparadokset" er et av utgangspunktene for et organisasjonsperspektiv på fusjonene.

I et organisasjonsperspektiv studeres fusjonsprosessen etter fusjonsbeslutningen med et særlig fokus på organisatorisk integrasjon mellom de tidligere adskilte enhetene. Særlig vekt har vært lagt på organisasjonskultur og på at organisasjonsbetingede kulturelle forskjeller skaper problemer for integrasjonsprosessen, og at kulturelle forskjeller derfor er en sentral forklaring på at fusjoner ikke blir vellykkede. Forløpsstudier av fusjonsprosesser viser at organisatorisk integrasjon er langvarige og ressurskrevende prosesser – integrasjonsprosessen tar mange år og krever mye oppmerksomhet fra ledelsens side (Yu et al., 2005).

Fusjonsforskningen har også studert hvordan ansatte erfarer fusjoner, og peker på at fusjoner kan oppleves som en dramatisk omstillingsprosess som bl.a. kan medføre angst og usikkerhet. Det pekes på den rollen sosial identifisering og identitet spiller i prosessene.

Det er noen fellestrekk mellom implementeringsforskningen og fusjonsforskningen – et fokus på problemstillinger knyttet til hvorfor policy ikke realiseres slik at man oppnår ønskede mål eller effekter, en søken etter forståelse av organisatoriske forhold som kan forklare dette, og en oppmerksomhet mot kulturelle eller institusjonelle aspekter ved organisasjonene – altså forhold som handler om hvordan situasjonsforståelse, handlingsrasjonale og identitet representerer treghet i endringsprosesser og forsinker eller forhindrer integrasjonsprosesser.

2.2 Problemstillinger i pilotanalysen

Ut fra implementeringsperspektiver og fusjonsperspektiver, er det mulig å peke på noen forhold som kan ha særlig betydning for den organisatoriske integrasjonsprosessen som implementeringen av NAV-reformen innebærer:

Det ene er vekten på at politikken iverksetting må studeres både ovenfra og ned og nedenfra og opp, og at iverksetting ofte foregår i implementeringsstrukturer av flere aktører, mer enn i en enkelt iverksettende organisasjon. For NAV-reformen peker dette på spørsmål som:

- Hvordan er samspillet mellom det lokale og det sentrale i NAV-reformen? Hva betyr partnerskapet rundt den lokale iverksettingen av reformen i NAV-kontorene?

Det andre er at politikken spiller en særlig rolle – både innholdet i politikken og karakteren av de politiske målsettingene, men også tilslutningen til politikken og oppslutningen om målsettingene. For NAV-reformen blir det da nærliggende å spørre:

- Hva slags betydning har reformens innhold og begrunnelse, eller tenkning bak reformen, for reformens implementeringsprosess?

Et tredje forhold er at i den organisatoriske integrasjonsprosessen har kultur, forstått som innarbeidede og selvfølgeliggjorte virkelighetsforståelser og handlingsmønstre, en særlig

betydning og at det kan ligge en reformmotstand eller en endringstregghet i slike institusjonaliserte kulturer, forståelses- og praksisformer. Denne endringstreggheten kan representere en begrensning på politikkenes makt til å reformere, samtidig som det kan oppstå impulser som bidrar til deinstitutionisering. I NAV-reformen kan det ligge impulser til deinstitutionisering i at møtene mellom medarbeidere fra de tre tidligere etatene innføres perspektiver som utfordrer det som er selvfølgeliggjort, og i at partnerskapsmodellen kan vise at etablerte styringsformer ikke lenger er nyttige eller effektive. Sentrale problemstillinger blir da:

- Hvor og hvordan spiller institusjonaliserte kulturer seg ut i implementeringsprosessene? Kommer de til uttrykk i relasjonene mellom de tre etatene som skal integreres i et felles NAV-kontor? Kommer de til uttrykk i relasjonen mellom stat og kommune som skal inngå i et partnerskap om de lokale NAV-kontor? Er det tegn til endringer i etablerte forståelser og praksiser som følge av NAV-reformens inngripen?

Enda et forhold som forskningen peker på, er at omstillingsprosesser tar tid og ikke nødvendigvis gir resultater i et kortsiktig perspektiv, noe som blant annet henger sammen med at organisatorisk integrasjon innebærer langvarige prosesser, og med at praktiske oppgaver knyttet til omstillingen tar tid og krever oppmerksomhet, ikke minst fra ledelseshold. NAV-reformen er en kompleks reform. Pilotene skal evalueres etter bare et år. Det er rimelig å stille spørsmålet:

- Hvor omfattende endringer og resultater kan forventes i et så vidt kort tidsperspektiv som ett år?

3

Pilotene var virkelig piloter! – Prosessen sett fra sentralt hold

Den nye arbeids- og velferdsetaten ble formelt opprettet 1. juli 2006. Da ble det nye direktoratet etablert, sammen med fylkesnivået i etaten. Da ble også forberedelsesorganisasjonen, NAV Interim, nedlagt.

Tanken om å etablere et sett med pilotkontorer som kunne gi grunnlag for å høste erfaringer, oppsto i interimperioden. Pilotene ble etablert i et samarbeid mellom NAV interim og KS. Pilotene ble, ifølge Sosial- og helsedirektoratets nettside⁴, etablert for blant annet å teste ut IKT-løsninger, arbeidsmetoder og nye roller for de ansatte. Kontorene skulle også jobbe systematisk med kompetanse og kulturtiltak. Det ble valgt ut ett pilotkontor i hvert fylke. Valget ble gjort med tanke også på spredning i kontorstørrelse. Et viktig kriterium var også at kontorene hadde en samlokalisering.

3.1 Pilotprosessen sett fra direktoratet

Da arbeids- og velferdsetaten ble etablert, ble det også raskt organisert et eget Etableringsprosjekt som fikk ansvaret for etableringen av de lokale NAV-kontorene. Dette ble organisert i en tre-nivå struktur – et sentralt etableringsprogram, prosjektledere på fylkesnivå og lokale prosjekter i samarbeid med kommunene. Etableringsprogrammet er underlagt direktør for fylkesledd i direktoratet. Fram til etableringen av Arbeids- og velferdsetaten i juli 2006, hadde den sentrale NAV-interimorganisasjonen arbeidet direkte med de kommunene som ønsket å bli piloter. Fylkesorganisasjonene i de da fortsatt eksisterende arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten var ikke involvert.

Tett oppfølging

Det beskrives fra Arbeids- og velferdsdirektoratet at det etter opprettelsen av Etableringsprosjektet ble lagt betydelig innsats og tett oppfølging for å få pilotkontorene opp å stå slik at de kunne åpne i oktober 2006 som planlagt. Særlig var det viktig å få fylkesprosjektlederne involvert. På det tidspunktet hadde fylkesprosjektlederne kun ett eneste kontor under etablering – pilotkontoret i sitt fylke – og de hadde dermed mulighet for å være mye til stede lokalt og delta i samarbeid med kommunene.

Fra direktoratet fortelles det at pilotkontorenes planlegging var kommet kort, og at man måtte legge inn mye innsats fra direktoratsnivå, men ikke minst fra fylkesnivå, for å få planer og konsepter for hva det lokale NAV-kontoret skulle være, i en slik form at det var mulig å starte pilotkontorene. Situasjonen varierte mellom pilotene; ikke alle var like kort kommet, men så sent som tre måneder før pilotkontorene skulle åpne, vurderte man i

⁴ I og med at NAV Interims nettside er nedlagt, er det lettere å spore denne type informasjon på andre nettsider.

direktoratet at det ikke var realistisk at mer enn to eller tre pilotkontorer ville klare å åpne innen fristen. En i direktoratet sa det slik:

”Rett før sommeren i juni, så var målet å få til 2-3 pilotkontor, av de 25! Så dårlig sto det til, både på planer og på konseptiden når det gjaldt hva dette egentlig skulle være. Vi gikk gjennom planene, og fikk bistått og hjulpet de, så klarte de det.”

Det ble satt en rekke milepæler for prosessen som pilotkontorene ble fulgt opp på. Gjennom Etableringsprosjektet og fylkesprosjektledernes innsats ble det mer lokal tilstedeværelse fra NAV-etatens side. Det ble skapt lokalt engasjement, og man fikk til et bedre samarbeid med kommunene. Direktoratet hadde erfart at kommunene hadde opplevd det vanskelig å samarbeide med NAV-interims sentrale organisasjon. Med tett oppfølging og støtte, klarte man til tross for et dårlig utgangspunkt, å få i gang alle de planlagte pilotkontorene.

Særlige utfordringer for pilotene

Arbeids- og velferdsdirektoratet peker på at pilotkontorene opplevde en rekke forhold knyttet til deres tidlige oppstart, som de nye NAV-kontorene som etableres nå, ikke utsettes for. Det dreier seg om bl.a. at fylkesleddene, som skulle støtte opp pilotkontorene, ikke var fullt ut i funksjon – de var selv i en etableringsprosess. Funksjonsetablering på overordnede nivå løp parallelt med funksjonsetableringen i lokalkontorene.

Videre var IKT-systemet ikke klart for (full skala) drift. Heller ikke var innholdet i pilotkontoret på plass, altså det som handlet om kompetanse, arbeidsprosesser og forståelse. Direktoratet beskriver at verken strukturen rundt eller innholdet i NAV-kontorene var ferdig utviklet:

”Det var veldig lite utviklet på *fagsiden*; hva NAV-kontorene egentlig skulle være, og det var lite utviklet på *lovsiden*; malene for de konkrete samarbeidsavtaler ble laget der og da.”

En del av pilotenes utfordringer har altså vært knyttet til at pilotene startet opp så tidlig at mange utviklingsprosesser på sentralt nivå, ikke var ferdige. Som en fra direktoratet sa:

”Det er ikke så rart at hoppet ble dårlig, når overrennet var så dårlig preparert!”

Pilotkontorene fikk også langt kortere tid på etableringsprosessen enn det direktoratet nå anbefaler for de nye NAV-kontorene. Da pilotene åpnet i oktober 2006 var det rett og slett ingen formell organisasjon som kunne rekruttere en leder før 1.7.2006. Mange pilotkontorer fikk derfor ikke ansatt ledere før sent i prosessen, men opererte med midlertidige ledere, noe som ikke var en ønskelig løsning verken for lederen, medarbeiderne eller prosessen. Nå anbefales det at leder for de nye NAV-kontorene tilsettes minst seks måneder før kontoret skal åpne.

Pilotperioden var altså en pilotprosess ikke bare for de lokale kontorene, men også for de overordnede nivåene.

3.2 Erfaringshøsting fra pilotprosessen

Arbeids- og velferdsdirektoratet organiserte erfaringslæringen fra pilotkontorene gjennom samlinger av de berørte. Pilotkontorlederne deltok i samlinger og formidlet sine erfaringer. Det ble arrangert erfaringsamlinger med fylkesprosjektleder, NAV-leder og kommunen, der kommunene stilte med rådmannen, eller andre i kommunen.

Det ble laget en arbeidsgruppe av fylkesprosjektledere og medarbeidere i Arbeids- og velferdsdirektoratet som utarbeidet materiale som skulle kunne legges til grunn for de nye NAV-kontorenes oppstartprosesser. Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet deltok Etableringsprogrammet, med støtte fra fagavdelingene, samt NAV Drift og utvikling, Seksjon for erfaring og læring. Slik ble erfaringene tatt ned i *Etableringshåndboka* som oppskrift for framtidige kontoretableringer, til nytte for kontorene som kom etter pilotene. Man var opptatt av at erfaringene skulle komme praktisk til nytte. En informant fra Arbeids- og velferdsdirektoratet beskriver læringstenkningen slik:

”Vi hoppet over mye dokumentasjon som sa hva vi *ikke* burde gjøre, og sa at *dette* er måten vi gjør det på.”

I Arbeids- og velferdsdirektoratet er man av den oppfatning at pilotprosessen har resultert i viktig erfaringslæring som er blitt nyttiggjort, både av direktoratet og av fylkesleddet i etaten. Som en sa det:

”Vi følger en helt annen metode for etablering av NAV-kontor nå.”

3.3 Lærdom om kontoretablering

Fra direktoratet pekes det på lærdommer på flere områder. For det første har man høstet erfaringer om det praktiske og organisatoriske rundt kontoretablering, om planlegging av kontorer, om hvordan sette opp et kontor og om hvordan støtte kontorene underveis. Dernest har man lært om de ulike fagforståelsene og oppgavetilnærmingene som skal integreres til nye arbeidsprosesser. Og endelig har man gjort erfaringer med styringsrelasjoner og styringsutfordringer i en modell der stat og kommune skal samarbeide i en likestilt relasjon.

Noen av de konkrete lærdommene som flere informanter har nevnt, er som følger:

- Etableringsprosessen før et samlokalisert kontor kan åpne, tar et halvt år. Derfor anbefales nå at leder tilsettes og at samarbeidsavtale underskrives 6 måneder før åpning.
- IKT er vesentlig og en stor utfordring og man ikke skal undervurdere de tekniske problemene ved så store omstillingsprosesser.
- Det å endre arbeidsformer er en lengre og mer krevende prosess, som fordrer opplæring, at de ulike faggruppene blir kjent og lærer mer om hverandre.
- Arbeidsprosessene er svært kompliserte.

- Det ligger flere utfordringer i å samordne de tre tidligere etatene og som er knyttet til at stat og kommune har ulike lov- og regelverk og avtaleverk.

Ved etableringen av pilotkontorene var det særlig det praktisk-tekniske som sto i fokus, rett og slett fordi det var første gang, og man hadde ikke struktur og rutiner for hvordan dette skulle gjøres. Man har lært mye om hvordan prosessen med å ”rulle ut” lokalkontorene må foregå, for å bruke et uttrykk direktoratet selv bruker.

Når det gjelder betydningen av ulike organisasjonsmodeller og hva som påvirker resultater, mener direktoratet at det er vanskeligere å trekke ut entydig lærdom. Det er variasjoner mellom kontorene, tidlig å si hva som spiller inn, og hvor stor betydning personfaktorer har. Det er heller ikke tydelig hvorvidt variasjon er uproblematisk eller om det er behov for større grad av standardisering, og i så fall hvor langt direktoratets myndighet strekker seg, f.eks. i forhold til å definere hva som kan sies å være et ”NAV-kontor”. Et minimum er samlokalisering uten særlig jobbing på tvers – et felles mottak med separate linjer bak – det er innenfor loven, men det er ikke innenfor *intensjonene* bak loven, slik en fra direktoratet beskriver det.

Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet uttrykkes at den mest omfattende endringen er at etatene har flyttet sammen inn i felles lokaler, og det er ikke rimelig innenfor tidsperspektivet i pilotprosessen å forvente at pilotkontorene er kommet langt i utvikling av nye arbeidsformer. Fra direktoratet pekes det på at samlokalisering var første prioritet, med felles mottak og visse former for samarbeid rundt brukerne, som tverrfaglige team. Det pekes videre på erfaringer fra samordningsforsøkene, og at det å utvikle samhandling og samarbeid dreier seg om å utvikle gjensidig tillit, og dette kan være en prosess som tar flere år. Derfor må man ha en tålmodighet i forhold til å forvente gevinster i form av mer målrettet tilbud til brukerne og mer effektiv bruk av ressursene. Slik direktoratet ser det, først når policydokumentene for arbeidet i kontorene er klare og implementert, vil man kunne få kontorer som er i henhold til bestilling og loven.

3.4 Lærdom om behov for å skille ut forvaltningsoppgaver

I løpet av pilotperioden er det blitt klart at forvaltningsoppgaver skal skilles ut av lokalkontorene til egne, fylkesvise forvaltningsenheter. Våren 2008 skal det etableres 36 slike forvaltningsenheter, og med dette skal oppgaver og personell trekkes ut av lokalkontorene. Det dreier seg i hovedsak om trygdeoppgaver og tidligere ansatte i trygdeetaten. Disse trygdeoppgavene skal ”smelte sammen med” forvaltningsenheten som allerede før NAV-reformen var etablert i aetat, der håndteringen av det *juridiske vedtaket* rundt ytelsene gjøres. Lokalkontorene er derfor fortsatt i en mellomfase. De har enda ikke fått den sammensetning og det innhold et lokalt NAV-kontor skal ha.

Erfaringene med pilotkontorene beskrives som en bakgrunn for beslutningen om å opprette forvaltningsenheter. Erfaringene viser, slik Arbeids- og velferdsdirektoratet ser det, at det er vanskelig å holde fokus og innsats på etableringen av et nytt lokalkontor, samtidig med at man skal gjennomføre forvaltningsoppgavene. En informant i Arbeids- og velferdsdirektoratet beskriver at man ”erfarte umiddelbart at det ikke var mulig å ha et NAV-kontor uten å skille ut forvaltningsoppgavene”. Prosessen beskrives som at fylkene og lederne på lokalkontorene har ”pushet” direktoratet, ikke omvendt. Evalueringen av pilotkontorene som ble utført av Ernst og Young⁵ for Arbeids- og velferdsdirektoratet, konkluderte med at:

”Forvaltning bør skilles fra oppfølging, noe som generelt synes å være en forutsetning for vellykket implementering av nye arbeidsprosesser. Det synes også nødvendig for å kunne opprettholde fokus på kvalitet og kvantitet i produksjonen.”

Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet beskrives det at piloterfaringene har gitt trygghet på at forvaltningstjenestene må ut av lokalkontorene. Slik Arbeids- og velferdsdirektoratet ser det, er det når forvaltningsenhetene er etablert og oppgavene tatt ut av lokalt NAV-kontor, at det frigjøres ressurser til individuell oppfølging av brukerne.

3.5 Oppsummering

Gjennom Arbeids- og velferdsdirektoratets beskrivelse av pilotprosessen tegnes et bilde av en pilotprosess som en virkelig pilotprosess på flere nivåer. NAV-etaten var kommet kort i utviklingen av innhold, struktur og støtte til de lokale kontorene, og pilotkontorene og pilotkommunene var kommet kort i sin forberedelse av det nye felles NAV-kontoret, selv om det var lokale variasjoner på dette området. Gjennom mye innsats fra direktorat og fylkesledd fikk man likevel etablert pilotkontorer i alle fylker.

Beskrivelsen forteller videre at Arbeids- og velferdsdirektoratet har lært av pilotprosessen. Lærdommen er nedfelt i Etableringshåndboken, og gjennom håndboka gis lærdommen videre til de som blir ansvarlige for å etablere de nye kontorene. Videre er lærdommen operasjonalisert til ny praksis fra direktoratets side. Slik har pilotprosessen vært en prosess der det har foregått en læring nedenfra og opp, og der lærdommen er implementert i ny handling.

Den lærdommen som er trukket ut, systematisert, videreformidlet og implementert, er først og fremst lærdom om det praktiske og organisatoriske ved kontoroppstarten. Det er en lærdom om forløp, i mindre grad om innhold i kontorene, om organisasjonsmodeller, kompetansebehov, kompetansebygging og utvikling av nye arbeidsformer. Dette kan forstås i lys av en tenkning om at disse dimensjonene ved utviklingen av de lokale NAV-

⁵ Kilde: <http://kommune.nav.no/kommune/805351399.cms> Hentet 080707

kontorene vil kreve lengre tid enn pilotprosessen, og at her har pilotene fått en dårlig start fordi så lite av innholdet for NAV-kontorene var bygget opp da pilotene startet.

4

Omstillingsprosessen – de lokale NAV-kontorenes første år

NAV-reformens pilotkontor åpnet i oktober 2006. Da skulle de nye kontorene være klare til å ta i mot brukere i nye lokaler. De skulle ivareta de tidligere etatenes oppgaver, samtidig som de skulle omstille seg til å bli det nye NAV-kontoret de utad allerede framsto som den nye etaten. I dette kapitlet skal vi beskrive hvordan omstillingsprosessen har vært opplevd sett fra medarbeidernes ståsted.

I hovedsak baseres kapitlet på casestudiene av tre pilotkontor gjennomført i september/oktober 2007, men erfaringene blir også sammenholdt med medarbeiderundersøkelsen til alle pilotkontorene gjennomført et halvt år tidligere. Gjennom denne koblingen blir det mulig å si noe om utbredelse av trekk ved prosessen, og til en viss grad også å belyse en utvikling over tid.

De tre pilotkontorene er to store kontor (over 40 ansatte) og et lite kontor (under 40 ansatte).

4.1 Grunnen beredt – reformtilslutning og samarbeidserfaringer

Alle de tre casekontorene beskriver at grunnen var beredt før de ble piloter. Alle forteller at initiativet til å bli pilot, ble tatt av etatslederne for de tidligere etatene. De beskriver at på etatsnivå hadde man gode relasjoner og gode erfaringer fra samarbeid. Som en sa det, partene hadde felles historie, hadde god dialog og var et godt team.

Illustrerende er pilotsøknaden til et av kontorene. I søknaden framheves at etatene ”gjennom en årrekke hatt et nært og godt samarbeid”, og at man ”er entusiastiske og positive” til reformen. Man understreker stor grad av enighet, og at man har som mål at kontoret skal framstå enhetlig overfor brukere og samarbeidspartnere.

Både ledere og medarbeidere understreker at de mente NAV-reformen var en riktig vei å gå. Sitatet under er fra et annet av casekontorene, og illustrerer den motivasjonen medarbeiderne i etatene lokalt har hatt:

”Da NAV begynte å ta form i den politiske verden, begynte vi å tenke på hva gjør vi lokalt.[...] Vi tenkte: Denne reformen har vi tro på, det er bedre å komme tidlig inn enn å sitte på gjerdet og vente.”

I et av casekontorene ønsket ikke de ansatte i en av etatene at kontoret skulle bli pilot. De framhevet imidlertid at dette ikke handlet om at de ikke støttet reformen, men om at de nettopp hadde vært gjennom en større omstilling, og mente de ansatte trengte en pause. Som en sa:

”Reformen har alltid vært velkommen, vi har ment at den er til beste for bruker, men var slitne, og tenkte: hvorfor skulle vi bryte vei?”

De understreker likevel at da beslutningen var tatt, gikk de inn for oppgaven, nettopp fordi de støttet reformtanken.

Casekontorene beskriver videre engasjert kommunal ledelse, gjerne med forbindelser inn i KS og i nasjonal politikkforming. Som en representant for kommuneledelsen i en av casekommunene sier:

”Vi lå i forkant og var veldig for NAV hele tiden”

En leder i et annet casekontor sier det slik:

”Motivasjonen vår var at vi hadde en kommune som ikke satt på gjerdet, men som ivra etter å komme i gang, og de ansatte tenkte at dette skal jo skje, så det er like godt å hoppe i det som å krype i det.”

Fra casekontorene fremheves flere beveggrunner bak ønsket om å bli pilot, men uansett understrekes entusiasme og vilje i forhold til reformens målsettinger:

En drivkraft har vært ønsket å gjøre noe nytt. En annen beveggrunn har vært et ønske om kompetansestyking og mulighet til å få veiledning og kompetansetilførsel. Sitatet nedenfor er fra en pilotsøknad:

”Til slutt vil vi fremheve at det er stor entusiasme og positivitet blant de ansatte, ledere og tillitsvalgte når det gjelder den forestående reformen. Samtlige har en klar oppfatning av at reformen vil styrke tilbudet til den enkelte bruker, og at den enkelte ansatte vil oppleve en faglig kompetanseøkning og muligheter for å gjøre en bedre jobb enn det som er mulig med dagens organisering. Det å være pilotkontor ser vi på som en glimrende mulighet for å kunne komme tidlig i gang, samt få den nødvendige veiledning og kompetansetilføringen som vi vil trenge.”

Enda en beveggrunn har vært et ønske om å være med på å påvirke utviklingen og være med på å forme framtida:

”Fra den spede oppstart ga alle uttrykk for at dette ville vi. Vi hadde lyst til å være med fra starten, for å påvirke utviklingen, si noe om hva vi ønsket at det skulle være, ikke bare bli styrt ovenfra. [...] Vi på gamle sosial ønsket en forandring fra før. Vi hadde utarbeidet en omstrukturering av kontoret, det lå planer for en annen jobbing, og lå klarsignal fra kommunen på et prosjekt om dette. Nav-reformen bygger på samme lest – tettere oppfølging, mindre fokus på økonomi. [...] Vi var klar for forandringen.”

De tre casekontorene forteller altså om støtte til reformen, motivasjon for omstillingen og om etablerte samarbeidsrelasjoner, bl.a gjennom tiltaksplan mot fattigdom.

4.2 En tøff, men delvis tilbakelagt etableringsprosess

Det lille casekontoret har den mest positive etableringsprosessen. For medarbeiderne har sammenkoblingen blitt opplevd som en gevinst. De har fått et større faglig og sosialt miljø, og nye arbeidsoppgaver. Sosialt har det vært positivt med flere kolleger. Faglig er det blitt en større bredde å spille på.

Både fra det mellomstore og det store kontoret beskrives det at etableringsprosessen har vært tøff. Det brukes uttrykk som ”bratt”, ”turbosentrifuge”, ”sykenærvær”.

Det som har vært tøft, har vært å skulle holde oppe produksjonen parallelt med omstillingen, uten ekstra ressurser. Mange av oppgavene knyttet til omstillingen har krevd tid og oppmerksomhet.

Omstillingsoppgaver krever tid og innsats

Det å utforme og planlegge lokalutforming og organisering for det nye kontoret var mange medarbeidere involvert i. Det var diskusjoner om hva som ville bli gode løsninger. Særlig har det vært diskusjoner om utforming av publikumsmottaket, dvs den delen av NAV-kontoret der brukerne kommer inn og blir tatt i mot, der henvendelser skal besvares og eventuelt ledes videre til selvbetjeningstjenester på terminalene i mottakslokalet, eller ledes videre til medarbeider i kontorene som kan følge opp brukere som trenger mer omfattende bistand. Diskusjonene om utformingen av mottakslokalene har dreid seg blant annet om hensyn til taushetsplikt og behov for skjerming og om hensyn til de ansattes trygghet, som igjen skulle balanseres mot hyggelig og publikumsvennlige lokaler, og lokaler som la til rette for rask betjening og å unngå køer og lange ventetider. Til slutt ble avgjørelser ble tatt. Så opplevde noen at valg som var gjort, om kontorløsninger og arbeidsorganisering, etter hvert viste seg å ikke være hensiktsmessige. Konsekvensene ble ombygging og omorganisering.

Det å sette seg inn i nye arbeidsoppgaver og arbeidsområder har tatt tid – man skal lære om de andre etatenes lovverk, ordninger og tiltak, i stor grad gjennom veiledning fra andre medarbeidere ved kontoret. De ansatte peker på at medarbeiderne ønsker å utvikle sin kompetanse, men at det ikke har vært tid til dette fordi produksjonen skal holdes oppe. Kompetanseoverføring og kompetanseoppbygging krever tid. Etablerte saksbehandlings-systemer og saksregistreringssystemer skal læres av personer fra etater som har brukt andre systemer. Nye systemer innføres (for sykemeldingsoppfølging). Parallelt kan kommunen innføre nytt datasystem for kommunal sektor, noe som skjedde i en av casekommunene. Flere opplever at registreringssystemene er urimelig tidkrevende og trekker ressurser bort fra både kompetanseoppbygging og oppfølging av brukere.

Man skulle også bli kjent og smelte sammen med nye kolleger og fagmiljøer. De fleste beskrev at de kom fra kollegiale miljøer som var gode; selv om de ikke var negative til endringen, så var det å forholde seg til mange nye mennesker en utfordring. En sa det slik:

”Vi var en stor familie, vi hadde et godt og trygt miljø hvor alle følte seg ivaretatt. Så skulle vi begynne å smelte sammen. Mange følte prosessen ganske tøff, tøffere enn vi som var ledere.”

Det fortelles fra alle casekontorene at omstillingsprosessen til en viss grad har gått ut over oppgaveløsningen. Arbeidet med omstillingsprosessen har tatt arbeidstid. En leder anslår at ca 30 % av arbeidstida det første året har gått med til interne prosesser.

Fokuset ellers har vært på stønadsutbetaling – folk må ha noe å leve av. Andre oppgaver har lidd mer under tapet av den arbeidskapasitet som har gått til omstillingsarbeidet. Etter hvert som reformen har satt seg, har oppgaveløsningen tatt seg opp igjen, forteller casekontorene. Sitatet nedenfor illustrerer erfaringene:

”Brukerne har fått dårligere service, en stund betydelig dårligere. Det var dårligere tilgjengelighet, på telefon særlig, men også kø nede. Folk har hatt mye å gjøre, har vært mindre tilgjengelige for samtaler, det har også vært et problem å sette av nok tid til det. Men jeg tror det er blitt bedre. Vi har fått på plass sentralbord og ekspedisjon. Vi er i ferd med å komme opp, vi nærmer oss den service vi hadde på sosial før. [...] Målet at klienten ikke skal bli kasteball, det syns jeg vi har nådd. Og jeg håper vi har fått flere ut i arbeid.”

Forskjeller i arbeidsvilkår mellom stat og kommune har vært, og er fortsatt, en utfordring i hverdagen. Det lokale NAV-kontoret har både statlig ansatte og kommunalt ansatte medarbeidere. Fra både ledere og tillitsvalgte pekes det på ulike arbeidsbetingelser og avtaleverk som en problematisk side ved integreringsprosessen. Ulighetene dreier seg om ulike lønssystemer og medbestemmelsesregelverk, og det dreier seg også om en rekke forhold som ikke nødvendigvis er store saker eller uløselige, men som likevel får betydning i hverdagen og som det må tas stilling til hvordan skal håndteres. Fra casekontorene fortelles det om ulikheter i avtaleverk på en rekke områder som ulike arbeidstider som igjen har betydning for bemanningen i åpningstiden for kontoret, om ulike beløp til velferdstiltak for de ansatte, sosiale goder, gaver til de ansatte ved runde år, om ulike seniorrettigheter og om ulike budsjetterammer til videreutdanning for medarbeiderne. Det har vært diskusjoner, man har søkt å finne praktiske løsninger lokalt, men dette dreier seg om kontorovergripende reformutfordringer.

Noen i casekontorene forteller om økt sykefravær og turnover, men det diskuteres om dette har vært unormalt høyt og i hvor stor grad det er knyttet til reformen. Det pekes på at

arbeidsmarkedet er historisk godt, også for medarbeidere i etatene som er blitt NAV, og det pekes på at økningen varte i en periode, som nå er over.⁶

Særlige utfordringer for pilotene

Noe har vært *særlige* utfordringer for pilotene, på grunn av deres tidlige start. Sentralt er at ledelsen har kommet seint på plass. Det gjelder begge de store casekontorene. I store kontorer tar bemanningen av ledelsesposisjonene lenger tid enn i de små, fordi de store kontorene har flere ledernivåer. Her må det inn mellomledere. Hvis kontorleder skal ha innflytelse på lederteamet, er det først når kontorlederen er på plass, at mellomlederstillingene kan fylles. Selv om noen av de som har blitt de permanente lederne tidligere har vært konstituert i stillingene, så har de ikke hatt legitimitet og trygghet til å drive omstillingene. De ”ble administratorer og driftsansvarlige mer enn å utvikle inn mot NAV-tenkningen”. Dette har gjort at etablerings- og integrasjonsprosessen har tatt lenger tid.

Da pilotene startet opp, var ikke NAV-etatens fylkesledd på plass, og flere i pilotkontorene uttrykker at det derfor ikke var mye støtte å hente i fylkesleddet. Som en beskrev:

”Vi hadde en oppstartfase hvor vi følte at vi måtte hale med oss fylkesledelsen. Vi måtte konstituere oss sjøl for å komme i gang, for vi følte at tida var knapp. Vi gikk foran fylket. Det skjedde lederskifte der også. Det var først lang tid etterpå at posisjoner ble besatt fra fylkets side.”

Flere bemerker at den støtten som kommer nå til de nye NAV-kontorene, kommer for seint for dem. Det fortelles likevel at etter hvert har etablererprosjektet på fylket vært til nytte.

Pilotkontorene skulle være en mulighet for å høste erfaringer for andre i NAV-reformen. Pilotkontorene forteller at de har tatt i mot mye besøk og stilt seg til disposisjon for dem som har villet lære om hvordan pilotkontorene har løst oppgavene. Nesten ukentlig har vi besøk av folk som vil se på oss, forteller et av casekontorene.

Noe er tilbakelagt

Intervjuene i casebesøkene formidler imidlertid at noe er over – man har vært igjennom det – kommet ut og situasjonen ser mer positiv ut. Som en sa etter en beskrivelse av det som hadde vært tøft:

”Det røyner på personalmessig. Men synes vi er kommet helskinna gjennom.”

Det fortelles at ingen angrer på at kontoret ble pilot. Som en sa:

⁶ Vi har etterspurt sykefraværstatistikk, men det er ikke enkelt å få noe som er sammenlignbart fra før og etter reformen/ etableringen av NAV-kontoret. For sosialtjenesten og distriktsarbeidskontoret der kanskje ikke alle medarbeiderne er gått inn i NAV-kontoret, må statistikken splittes opp. I praksis betyr dette at tallene for de enkelte medarbeiderne må ettersøkes.

”Takket være et veldig bra arbeidsmiljø der vi kom fra og her, så har vi unngått mye sykefravær, for ikke å stikke under en stol at det har vært tøft. Men det er ikke noen som har sagt: vi skulle heller venta til 2009.”

Flere sier at nå er arbeidsmiljøet bra og at folk gleder seg til å gå på jobb. De framhever at når de møter representanter for de nye NAV-kontorene som nå skal i gang, og ser hva de sliter med, tenker de at det er godt å være ferdig. Mye av det som har vært tøft er nå et tilbakelagt stadium, er beskrivelsen vi får fra de to store casekontorene.

Medarbeiderundersøkelsen til pilotkontorene som ble gjennomført et halvt år tidligere enn case, viste at om lag 40 % av de ansatte vurderte at arbeidsmiljøet var som før (i de tidligere etatene), omtrent like mange mente at arbeidsmiljøet var blitt dårligere, mens bare rett under 20 % mente at det var blitt bedre etter etableringen av NAV-kontoret (tabell 14). På dette tidspunktet var det altså mange negative vurderinger av arbeidsmiljøet. Et halvt år senere er vurderingene mer positive i casekontorene. Casekontorene forteller at prosessen har vært tøft, men etter et år er mye tilbakelagt. Det kan tenkes at det er slik også i de andre pilotkontorene, men at medarbeiderundersøkelsen ble gjort i periode da mange syns situasjonen var tung.

4.3 Forvaltningsenheter skaper fortsatt frustrasjon

Høsten 2007, da vi gjorde casestudiene, sto alle de lokale NAV-kontorene overfor den situasjonen at en del oppgaver skulle flyttes ut av lokalkontoret og over i spesial- eller forvaltningsenheter. De var usikre på hvor grensesnittene ville bli trukket og hvilke medarbeidere som ville bli trukket ut: hvor mange skal ut, hvem skal ut, hvem får bli?

Pilotmedarbeiderne beskriver at det har påvirket forholdene ved kontoret, det at kontoret har rommet folk som er usikre om framtida, eller vet de ikke skal bli, og dermed manglet motivasjon til å utvikle det nye NAV-kontoret. En beskrev det som ”et lite mareritt”. Både ledere og medarbeidere forteller at det gjør noe med *hele* organisasjonen, at en stor del av medarbeiderne, selv om det ikke er flertallet, vet at de ikke skal bli, eller ikke vet om de kan få bli. Det gjør det vanskelig å skape felles engasjement rundt å bygge det nye. En leder sier:

”Det gjør jo noe med organisasjonen, det gjør noe med identitet og engasjement. Jo tidligere ting er avklart, jo lettere er det å bygge langsiktige ting.”

Flere medarbeidere ser det som at pilotene ble etablert på feil premisser, med oppgaver som ikke skulle være der. Pilotkontorene har startet med mange oppgaver og personer som ikke skal forbli lokalt (helserefusjoner, forvaltningsoppgaver). De har måttet organisere unntaksløsninger og midlertidige modeller. En sier:

”Pilotperioden burde ha starta når spesialenhetene var etablert, slik at kontoret hadde hatt rett bemanning, med rette oppgaver du faktisk skulle konsentrere deg om i NAV-kontoret. Alt det andre har tatt krefter og skapt frustrasjon.”

Etableringen av spesial-/forvaltningsenhetene skaper en viss bekymring, også rundt lokalkontorenes tilbud til brukerne. Flere medarbeidere uttrykte usikkerhet for om kontoret ville beholde tilstrekkelig kompetanse til å kunne gi god hjelp og møte brukernes forventninger; og om etablering av spesialenhetene/forvaltningsenhetene ville føre til en ny oppsplitting av hjelpen til brukerne og dermed bryte med intensjonene bak NAV-reformen og den helhetlige tilnærmingen de forsøker å bygge opp lokalt.⁷

4.4 Medarbeiderinvolvering i prosessen

Fra casekontorene fortelles det om at medarbeiderne har vært involvert i de lokale utviklingsprosessene, blant annet i arbeidsgrupper som har jobbet med ulike sider ved organiseringen av kontoret. Både ledere og tillitsvalgte er samstemte om at det slik har vært en aktiv involvering av medarbeiderne.

I to av casekontorene: Har fungert, men har krevd tid

Fra ett pilotkontor sier ledelsen at det har vært en ”altfor demokratisk prosess”, og mener med det at blant annet oppgavefordelingene har tatt lang tid. På den annen side understreker ledelsen at det er viktig at de ansatte trives og at en derfor må involvere dem i hva de selv skal gjøre, og at det er ekstra viktig å være fleksibel når produksjonen skal opprettholdes samtidig som man skal lære noe nytt. Medarbeiderne i kontoret sier da også at de har fått være med på å prege hva de selv skulle jobbe med i det nye NAV-kontoret.

I et annet pilotkontor forteller tillitsvalgte at etter at kontoret fikk ja på pilotsøknaden, så har de tillitsvalgte vært med hele veien i prosjektgruppa, og tatt med innspill fra de ansatte. De ansatte føler at de har vært med: ”vi har prøvd å argumentere hardt, og det har gått bra”, sier en av de tillitsvalgte. Også i dette kontoret sier ledelsen at medarbeiderinvolveringen ble for omfattende. Kontoret har mange fagforeninger og når alle skulle være representert i styringsgrupper, prosjektgrupper og arbeidsgrupper, så trakk det altfor mye ressurser. Her har man imidlertid kommet fram til en ordning som innebærer at de ansatte er representert med en fra hver av de tidligere etatene, i tillegg til verneombudet.

I det tredje casekontoret: medvirkning, men ikke påvirkning

I det siste av casekontorene sier medarbeiderne at selv om det var mye medvirkning i planleggingsfasen, så ble forslagene man kom fram til, ikke fulgt opp, dels på grunn av overstyring ovenfra, og dels fordi det ikke har vært penger til å sette dem ut i live. Det

⁷ Vurderinger rundt etablering av forvaltningsenheter var ikke et hovedtema i pilotevalueringen, så vi går ikke lenger inn i dette her.

uttrykkes en skuffelse over at man ikke har fått være med på å forme det nye kontoret slik man hadde håpet. En sa:

”Det var vel et ønske om at vi skulle bli pilot inn i NAV. Vi trodde vel da at vi skulle få mye større påvirkning enn det viste seg at vi fikk, i forhold til hvordan det ble organisert, ledelse og struktur.”

En annen sa:

”Vi trodde vi satt i arbeidsgrupper og skulle være med på å bestemme hvordan vi skulle organisere NAV, men alt vi hadde jobbet med ble skrinlagt, og modellen ble tredd ned over hodet på oss fra NAV.”

Det beskrives at uenighet om organiseringsmodell og opplevelse av å ikke bli hørt, har ført til avskalling av ansatte. Organisasjonsmodellen er senere blitt endret, mer i tråd med de opprinnelige forslagene. De ansatte er mer fornøyd. En sa det slik:

”Vi hadde jo løsningen, den var jo god, og nå har de landet på den. [...] Nå ser jeg at mye fungerer og vil bli veldig bra etter hvert. Det er viktig at frustrasjonen har lagt seg, og at vi kan begynne å se framover.”

Medarbeiderundersøkelsen tyder på at det å ha opplevd reell innflytelse også henger sammen med vurderingene av samarbeidsforholdene i kontoret (tabell 28). Man kan synes at samarbeidet har blitt bedre også om man ikke har hatt reell innflytelse, men blant de som mener å ha hatt innflytelse, er det veldig få som ikke også opplever at samarbeidet er blitt bedre.

Forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte

Medarbeiderundersøkelsen fra et halvt år tidligere viste når det gjelder involvering i iverksettelsesprosessen, at det er *informasjon* som er den involveringsform som har nådd flest (tabell 11). Ca 60 % av de tidligere ansatte i aetat og trygdeetaten svarer at de har fått det i stor eller svært stor grad, men bare 45 % av de tidligere ansatte i sosialetaten. Rundt en tredjedel av medarbeiderne har vært med i arbeidsgrupper (tabell 11). Når det gjelder innflytelse er det bare et mindretall som mener at de har det i stor eller svært stor grad. Det er utskilling av forvaltingsoppgavene som færrest har hatt innflytelse på.

Generelt svarte medarbeiderne fra statsetatene noe mer positivt enn medarbeiderne fra de kommunale etatene, på at de hadde fått informasjon, hadde deltatt i arbeidsgrupper, og hatt reell innflytelse på den fysiske utformingen av kontoret eller utviklingen av arbeidsprosessene. De statsansatte var også mer fornøyd enn de kommunalt ansatte når det gjelder samarbeidet mellom stat og kommune så langt, dvs ca et halvt år etter kontoroppstart (tabell 15). Den store gruppen, litt over halvparten i alle de tidligere gruppene ansatte, er middels fornøyd (fornøyd eller mindre fornøyd); det er når det gjelder andelen som er lite eller svært lite fornøyd, og andelen som er godt eller svært godt fornøyd der variasjonen etter ansettelsesforhold er størst. Det er rimelig å tro at de ansatte da svarer på spørsmål om

det overordnede samarbeidet, ikke samarbeid mellom kontorets medarbeidere, som de har svart på i andre spørsmål. For å grovtegne bildet, ikke mange mente at samarbeidet mellom stat og kommune har vært veldig bra, men det er noen kommunalt ansatte som i særlig grad er lite fornøyd med samarbeidet.

En forklaring på dette kan være at den forberedelsen Arbeids- og velferdsdirektoratet og deres fylkesledd har gjort, først og fremst har nådd de statlige ansatte i lokalkontorene, ikke dem som kommer fra kommunen. En illustrasjon på det er at etatens interne nettside – navet – bare er tilgjengelige for de statlige ansatte, og kommune-navet, nettsiden som er ment å nå de kommunalt ansatte, ble åpnet først i januar 2007⁸.

En annen forklaring kan være at staten har vært opplevd som dominerende, og at de kommunalt ansatte kan ha opplevd at deres oppgaver ikke er blitt tilstrekkelig ivaretatt. Det kommer vi tilbake til i drøftingen av relasjonen mellom stat og kommune.

4.5 Omstillingsprosessen – jo større kontor, jo lenger tid?

Medarbeiderundersøkelsen – kontorstørrelse har betydning

Ved hjelp av de ansattes svar i medarbeiderundersøkelsen har pilotkontorene blitt plassert i tre grupper avhengig av hvor positive eller negative vurderinger medarbeiderne har hatt av etableringsprosessen og forholdene rundt kontorets oppgaveløsning. (Analysen er utfyllende beskrevet i Del II.)

Medarbeiderundersøkelsen viser i denne analysen at kontorets *størrelse* er avgjørende for hvordan medarbeidere og ledere vurderer situasjonen på NAV-kontoret et halvt år etter åpningen: I små kontorer (under 40 ansatte) er vurderingene mer positive enn i store kontorer. Eller mer presist: de kontorene som kan plasseres i toppsjiktet når det gjelder positive vurderinger av informasjon, involvering, samarbeid og bedre oppgaveløsning, er de små kontorene. Hvis vi deler kontorene i tre størrelsesgrupper, opp til 30 ansatte, mellom 30 og 60 ansatte, over 60 ansatte, så blir bildet enda tydeligere: Åtte av ni kontor med under 30 ansatte kommer i toppsjiktet, tre av fire i mellomstørrelsen kommer i midtsjiktet, og fem av seks av de store kontorene kommer i bunnsjiktet.⁹

Lengre tidsforløp i store enn i små kontorer

En forklaring på forskjellene etter størrelse kan være at etableringsforløpet og integreringsprosessen rett og slett er mer omfattende og tidkrevende i store kontorer enn små: Flere ansatte skal informeres, involveres og finne sin nye plass i den nye organisasjonen. Nærheten mellom ledelse og medarbeidere, og medarbeiderne imellom blir mindre. Mindre kan foregå direkte, mer må gjennom flere ledd. En undersøkelse av tillitsvalgte og

⁸ Kilde: Sosial- og helsedirektoratets nettside – nyheter.

⁹ Kontoret med regional modell er her holdt utenfor.

ansattes erfaringer og forventninger til NAV-reformen forteller at informantene ønsker å delta i utformingen av reformen, men formidler et inntrykk av at den reelle involveringen er lavere i store kontorer enn i små (Skinnarland & Moland, 2006). Videre er det slik at store kontor må ha mellomledere og disse stillingene må utlyses, besettes og finne sin form. Det skjer gjerne ikke før etter at NAV-leder er på plass. I mellomtiden besettes posisjonene med midlertidige ansatte.

Medarbeiderundersøkelsen var gjennomført ca et halvt år etter åpning av pilotkontorene. Casestudiene er utført om lag et halvt år senere. Hvis det er hold i forklaringen om at størrelse påvirker tiden etableringsprosessen tar, vil vi kunne forvente at pilotkontorene er kommet lenger og har mer positive vurderinger av situasjonen på casestudietidspunktet. Antakelsen om at prosessen tar lenger tid i store enn små kontorer, støttes av inntrykket fra casestudiene. NAV-leder i et av case-kontorene beskrev at den integreringsprosessen ble forsinket som følge av at mellomlederne kom sent på plass.

I begge de store kontorene beskrives etableringsprosessen som tøff. Samtidig fortelles det at mye av det som har vært tungt, etter et år er tilbakelagt. Man er kommet gjennom, og kommet ned på beina. Dette kan støtte antakelsen om at prosessen tar lengre tid i store kontorer enn i små: en del av det som man ikke var fornøyd med etter et halvt år, fungerer bedre etter et år.

Forskjeller mellom pilotkontorene og kontor som etableres senere?

Et spørsmål er om etableringsprosessen har tatt lengre tid i pilotkontorene, rett og slett som følge av at pilotene var de første kontorene som startet opp, og at prosessen dermed ikke vil ta like lang tid i kontorene som etableres senere.

Noen forhold har særlig kjennetegnet pilotkontorenes etableringsprosess. En del rammebetingelsene er endret for de lokalkontorene som nå starter opp, bl.a. at det finnes tydelige anbefalinger og tidsplaner for de ulike stegene i etableringsprosessen (Etableringshåndboka). Forholdene ligger nå til rette for at kontorlederne kan ansettes mye tidligere i prosessen enn da pilotkontorenes ledere ble ansatt, slik at også mellomledere kan komme tidligere på plass.

Noen rammebetingelser er fortsatt ikke helt avklart, heller ikke for de nye kontorene som starter nå. Det er klart at det skal opprettes forvaltningsenheter, men også kontorene som startet i 2007, har opplevd en uavklart situasjon med hensyn til hvilke oppgaver og hvilke medarbeider som skal trekkes ut. Det forhold at aetat tidligere ikke var lokalisert i alle kommuner, innebærer også en overflytting av personer mellom lokale NAV-kontor. I kommuner der distriktsarbeidskontor har vært lokalisert, må det avgis stillinger til kommuner der det ikke har vært lokale arbeidskontor. Slike forhold kan prege etableringsprosessen også i kontor som har startet senere enn pilotkontorene.

Forhold som har å gjøre med størrelse, som flere nivåer og større avstand, og flere nye mennesker å lære å kjenne, vil imidlertid være til stede uansett. Det er derfor rimelig å forvente at størrelse fortsatt vil ha betydning for tiden etablerings- og integrasjonsprosessen tar.

Medarbeiderundersøkelsens kontoranalyse viste at både bydelskontorene og kontorene i den regionale modellen, ligger i bunnsjiktet etter et halvt år. Dette er alle kontorer med flere styringsnivåer: bydelene med et sentralt kommunenivå over, og den regionale modellen med et nivå over/på tvers av de lokale kontorene. Det er mulig at mer kompliserte og hierarkiske styringsmodeller gjør etablerings- og integrasjonsprosessene tyngre.

Pilotkontorene uttrykte en stor tro på reformen og en tilslutning til reformens målsettinger. De ønsket og ville ha NAV-reformen. Dette kan ha gjort at ledere og medarbeidere har strukket seg, gitt ekstra innsats og holdt oppe en entusiasme også når forholdene har vært opplevd tøffe. Denne motivasjonen kan være spesiell for pilotene. Det drøftes nærmere i sluttkapitlet i del I.

4.6 Oppsummering

Gjennom pilotkontorene framstår et bilde av NAV-reformen som møter en beredskap og en forberedthet ute, av tro på reformens begrunnelse og formål, av etablerte samarbeidsønsker, -relasjoner og -erfaringer, og av endrings- og omstillingserfaringer. Denne forberedtheten finnes på ledernivå i etatene, på politisk nivå i kommunene, og også på saksbehandlernivå i etatene.

Det lille kontoret har hatt den mest positive omstillingsprosessen; her har reformen vært opplevd som en gevinst både faglig og sosialt. De store kontorene forteller om tyngre og mer krevende omstillingsprosesser, men også om at en del vanskeligheter er tilbakelagt og at man nå ser positivt framover. Dette tyder på at den forskjellen mellom små og store kontorer som Medarbeiderundersøkelsen viser når det gjelder vurderinger av kontorets situasjon, kan ha sammenheng med tidsforløpet i omstillingsprosessen: De små kontorene har mer positive vurderinger fordi de er kommet lenger; de store kommer dit de også, det tar bare lengre tid.

5

På vei til integrert oppgaveløsning

Formålet med å etablere den nye er Arbeids- og velferdsforvaltningen er, i følge loven, 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, folketrygdloven, sosialtjenesteloven 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.

Stortinget sosialkomité understreket i sin innstilling om reformen¹⁰ at det skulle være en felles førstelinjetjeneste med lokale arbeids- og velferdskontorer som skulle dekke alle kommuner. Komiteen var opptatt av at dette ville sikre at brukeren får ett sted å henvende seg og slipper den rundgangen mellom kontorene som mange tidligere har opplevd, og de mente at det lokale NAV-kontoret skulle gi brukeren et tilbud om helhetlig avklaring av sine behov uavhengig av ”eierskapet” til ytelser og tjenester, altså uavhengig av om hjelpen var forankret i statlig eller kommunalt forvaltet lovgivning og av hvilken etat som tidligere har forvaltet hjelpeordningen. Videre var komiteen opptatt av brukerne raskt skulle få avklart sine behov og få et samordnet tjenestetilbud, og av at brukere med sammensatte behov skulle få en fast kontaktperson som skal bistå med veiledning og oppfølging.

De lokale NAV-kontorene kan organiseres med ulike ledermodeller, enten kan kontoret ha en leder for både den statlige og den kommunale virksomheten, eller kontoret kan ha en toledersmodell, med en leder for statlig del og en leder for kommunal del.¹¹ De tre pilotkontorene i casestudien har alle en enledersmodell.

Med oppstarten av pilotkontorene i oktober 2006 var de tre tidligere etatene samlokalisert. Etter et år er spørsmålet: I hvor stor grad er de lokale NAV-kontorene mer en samlokalisering enn en integrert oppgaveløsning? I hvilken grad er organiseringen og strukturen rundt arbeidet endret? I hvor stor grad arbeider man på nye måter rundt brukeroppavene? Disse spørsmålene belyses ved å presentere etablerings- og integreringsprosessen på bakgrunn av casestudiene og ved å koble funnene fra medarbeiderundersøkelsen med data fra casestudiene. Kapitlet starter med å presentere organisasjonsstrukturen i de casekontorene, og ser deretter på oppgaveløsningen.

¹⁰ Innst. S. nr. 198 (2004-2005)

¹¹ Veileder til lokal samarbeidsavtale spesifiserer ledermodellene noe mer. I en enledersmodell kan leder være administrativ og ha faglig leder(e) i tillegg, eller den ene lederen kan være både faglig og administrativt ansvarlig. Her nøyer vi oss med det enklere skillet.

5.1 Organisasjons- og ledelsesmodell

NAV-kontoret et partnerskap mellom stat og kommune, og derfor er kontoret del av to styringslinjer, en statlig og en kommunal. De tre kontorene i casestudien har alle enledermodell, så der inngår NAV-lederen i to styringslinjer. I alle de tre kontorene er NAV-kontorlederne både del av NAV-linjen i fylket og deltar i møter i regi av fylkesdirektører på felles ledersamlinger; samtidig som NAV-kontoret er resultatenhets i kommunen, NAV-kontorleder er enhetsleder og inngår i kommunens lederteam. Dette gjelder uavhengig av om NAV-kontorets leder er ansatte i staten eller i kommunen. Blant de tre kontorene i casestudien finnes begge ansettelsesformene.

Den doble styringslinjen innebærer også to ulike rapporteringskrav og rapporteringssystemer. Kontorets virksomhet og resultater skal rapporteres to ganger på to ulike måter. En beskriver lederjobben slik:

”Med alt jeg må forholde meg til så klarer jeg ikke være en god leder. Jeg er her for de ansatte på dagen, så må jeg gjøre jobben på fritid og helg. Du drukner i informasjon og skal levere hele tiden.”

Den doble styringslinjen gjør at videre NAV-leder lokalt må balansere mellom de ulike interessene de to linjene representerer og sørge for at ikke noen typer hensyn blir dominerende på bekostning av andre.

Kort sagt: NAVs partnerskapsmodell er en lederkrevende modell og en ressurskrevende ledelsesmodell.

5.2 Tverretattlig organisasjonsstruktur og almen ledelseskompetanse

De lokale NAV-kontorene var i pilotperioden organisert rundt tre ulike hovedoppgaver – *mottak* av publikum/ brukere, *oppfølging* av brukere som trenger mer omfattende bistand, og ivaretagelse av *forvaltningsoppgaver* rundt helserefusjoner (som egenandeler for legebehandling og medisiner), familieytelser (som barnetrygd) og pensjonsutbetalinger (som alderpensjon). Det er de sistnevnte typene oppgaver som skal flyttes ut av lokalkontorene og over i forvaltningsenheter.

Alle de tre kontorene i casestudien har en *tverrfaglig organisering*. Det *lille* kontoret er *en* enhet, det er for lite til å ha en avdelingsstruktur. Her bytter medarbeiderne på å betjene mottaket og å arbeide med oppfølging. De *store* kontorene har avdelingsstruktur både rundt mottaket og oppfølgingen av brukerne. Disse avdelingene er tverretattlig sammensatt av medarbeidere fra alle de tre tidligere etatene. I tillegg har kontorene en egen avdeling eller enhet for oppgaver som skal flyttes ut av det lokale kontoret. Disse avdelingene er stor sett bemannet med medarbeidere fra tidligere trygdeetat.

I de store kontorene med avdelingsstruktur og tverrfaglige avdelinger har mellomlederne lederansvar for både kommunalt og statlige ansatte. Lederne har dermed fag- og resultatansvar for ansvarsområdene til alle de tre tidligere etatene, uavhengig av om de selv har bakgrunn fra trygdeetaten, aetat eller sosialtjenesten. Dermed har lederne i de nye NAV-kontorene ikke faglig ekspertise på alle de tre fagområdene de har ledelsesansvar for. At lederne skulle ha tung faglig kompetanse (ha en faglig ekspertrolle) var derimot ledelsesmodellen i de tidligere etatene. Hvis denne ledelses- og organisasjonsmodellen er utbredt også i andre lokale NAV-kontor, så har velferdsetaten lokalt med NAV-reformen beveget seg fra fagledelse mot ”general management” – fra å vektlegge lederen som faglig ekspert til å vektlegge allmenn lederkompetanse.

For ledere i pilotkontorene som kom fra lederroller i de tidligere etatene, har dette betydd en omstilling. En leder forteller at som leder for den tidligere sosialtjenesten var lederoppgaven å være best på fag, alle skulle kunne spørre lederen om alt, lederen var den mest erfarne og den som kunne alt best. Denne ledermodellen tok lederen med inn i NAV, med en ambisjon om å kunne alt. Det fungerte ikke, og lederen har gått over til å delegerer og stole på medarbeidernes kompetanse. Dette frigjør tid til andre oppgaver enn de som fylte den gamle lederrollen. Lederen beskriver at det gjør noe med dynamikken ved kontoret, de ansatte opplever det positivt. Lederen sier: Jeg en helt ny leder i en helt ny jobb.

Lederne i casekontorene opplever, som lederen over, ikke at det er problematisk at de ikke er fagledere og eksperter på alle kontorets eller avdelingens områder. De beskriver, som lederen over, at de har tillit til faglig dyktige medarbeidere og kan lene seg på deres arbeid. I den grad lederne uttrykker at lederrollen har problematiske sider, så dreier det seg om ansattes forventninger til at de skal være faglig ekspert om alle kompliserte saker. En av lederne beskriver det som at kravene om å finne løsninger i de kompliserte sakene, trekker ressurser bort fra lederoppgaver som er nødvendige for å utvikle kontoret.

I et av casekontorene uttrykker flere ansatte bekymring over den nye ledelsesmodellen. Kontoret har, slik medarbeiderne beskriver det, avdelingsledere ”som ikke har forutsetning for å være leder i fagspørsmål”. Kontoret har opprettet posisjoner som ”fagansvarlig” for de ulike fagområdene fra de tidligere etatene, men, som de ansatte sier det, ”i de tidligere organisasjonene var dette samme person”. Det har skapt usikkerhet om hvem som er leder i fagspørsmål; det er ikke så mye støtte å hente i en leder ”når du skjønner at de ikke skjønner hva du snakker om”. Dette skaper også utrygghet på om egne fagområder blir sett, forstått og ivaretatt: det er lett for lederen å konsentrere seg om et man kan, og bli uklar på det en ikke kan, sies det. Man blir usikre på om avdelingslederne klarer å få fram de problemene de ansatte opplever. Synspunktene på hvorvidt ledelsesmodellen burde vært endret tilbake til den gamle modellen med fagledelse, er imidlertid ikke entydige. Noen mener at manglende fagkompetanse er et hinder for integrert oppgaveløsning; andre mener at ordningen med fagansvarlige er gammel historie som henger igjen, og at med

tverrfaglige møter og en lederstil som er lyttende i forhold til de ansatte, så vil ledermodellen ikke være problematisk.

I alle de tre casekontorene har altså NAV-reformen betydd en ny lokal organisasjonsstruktur. NAV-kontoret ikke kun en samlokalisering av tre tidligere etater; de tre tidligere etatene er organisatorisk integrert i en ny tverretattlig, eller tverrfaglig, organisasjonsstruktur.

5.3 I mottaket tvang det nye seg fram, i oppfølgingen kunne man jobbe som før

Her skal vi se nærmere på om det har skjedd endringer i måten kontorene arbeider på i oppgaveløsningen, og på om oppgavene nå i større grad løses ved å trekke på de tidligere etatenes samlede kompetanse og virkemidler. Casestudiene viser at det er forskjeller mellom det lille og de to store kontorene, og at det er forskjeller mellom de ulike avdelingene på de store kontorene.

I de *store* kontorene er det arbeidet i *mottaket* som har fått mest oppmerksomhet. Det er her man er kommet lengst i å utvikle nye arbeidsformer. Det beskriver begge de store kontorene. I det NAV-kontoret åpnet, skulle kontoret ha felles mottak. Her tvang nyorganisering seg fram, og medarbeiderne ble kastet ut i det nye. Man måtte sørge for kompetanseoverføring og dekke opp for kompetanseshuller underveis. En leder beskrev det slik:

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

I *oppfølgingsavdelingene* har det lenge vært jobbet på samme måte som tidligere: tidligere trygdeansatte har jobbet med trygdesaker, tidligere aetatsansatte med aetatsoppgaver, tidligere sosialansatte med sosialsaker. For oppfølgingsavdelingene har det ikke vært vurdert som kritisk om man fortsatte å jobbe ”på gamlemåten”, for hele tiden gjaldt det å produsere uten resultatfall. ”Gamlemåten” betyr likevel ikke at det ikke er samarbeid, delvis har det vært samarbeid også før NAV-kontoret ble etablert og delvis er det blitt mer samarbeid etter kontoretableringen. Som en beskrev det:

”Vi i oppfølgingsavdelingen er ikke like mye berørt av omstillingen. Vi jobber mye som vi har gjort, og jobber sammen med aetat og trygd.”

5.4 Organisatoriske grep for mer tverrfaglige arbeidsformer

Etter et år kan begge de to store kontorene fortelle at det er gjort organisatoriske grep for å få til en oppgaveløsning mer på tvers av de tidligere etatene og fagområdene. Det ene

kontoret gjør det ved å dele mer på saksområdene, slik at en som tidligere har jobbet 100% med attføring, skal nå bare jobbe 60% med attføring, og resten med sykemelding og rehabilitering. Det ble beskrevet slik:

”Nå er vi kommet dit, vi har fått inn NAV-tankegangen. Nå driver vi og mikser bemanningen slik at de får et større område, nå splitter vi opp spesialiseringen.”

For medarbeiderne betyr den nye oppgaveorganiseringen ikke nødvendigvis at man får helt nye klienter, mer at man får et nytt ansvar og må begynne å jobbe på litt andre måter. En informant fra tidligere sosialetat som også skulle begynne å arbeide med attføring, beskrev at oppgaveendringen ikke betydde nye klienter:

”Mye av de statlige ytelsene er så lave at vi har hatt med kontakt med dem tidligere også. Vi har hørt hva de strir med, og kjenner dem litte granne. Men likevel skal du nå veilede dem, ikke bare lytte og ta i mot frustrasjon.”

Flere i ledelsen i det ene store kontoret sier at de i ettertid ser at prosessen nok har tatt for lang tid, at den kanskje kunne vært kjørt strammere, at det kanskje ikke har vært fornuftig å ta et skritt av gangen, men at man kanskje skulle kjørt flere løp parallelt, og at det har skapt noe usikkerhet blant medarbeidere som ikke har visst klart hvilke arbeidsoppgaver de skulle inn i. En beskriver det slik:

”Jeg tror mottaket er nærmest NAV, oppfølginga er på gang, den har lagt grunnlag for NAV. [...] Mottaket følte de ble kasta ut alt for tidlig, oppfølgingen følte de ble sittende på gjerdet alt for lenge.”

Oppfølgingen skal nå organiseres i flere team, og ett team skal ha ansvar for brukere med spesielle oppfølgingsbehov. De ansatte forteller at denne spesialiseringen bygger på en erkjennelse av at noen har en særlig motivasjon og særlig gode forutsetninger for å jobbe med denne målgruppa. Det oppleves riktig både fra dem som kan konsentrere seg om de med særlige behov, og for dem som da kan forholde seg til andre brukergrupper.

I det andre store kontoret arbeider man også med å utvikle mer tverrfaglige arbeidsformer. Noen av medarbeiderne skal nå begynne å jobbe tverrfaglig, med både sykepenger, rehabilitering og attføring. Fra før har kontoret også etablert tverrfaglige samarbeidsmøter der de ansatte kan melde inn vanskelige saker, eller saker de har behov for assistanse fra andre om. For å blande de tidligere etatene, har medarbeiderne fra tidligere etater ikke fått kontorer ved siden av hverandre. Tvert imot har man systematisk blandet på tvers av de tidligere etatene.

Noen ansatte gir uttrykk for at kontoret ennå ikke er kommet dit at man jobber så tverrfaglig som det var meningen at man skulle. Sitatene under er fra medarbeidere med ulik tidligere etatsbakgrunn:

”Vi er jo ikke et NAV-kontor enda, vi jobber fortsatt med saken. [...] Vi har ikke gode nok samarbeidsformen ennå ... [...] Vi har adhoc møter hvor vi finner

løsninger i den enkelte sak og vi får til løsninger raskt, men vi har ikke fått god struktur på det ennå.”

”Jeg føler ikke at vi er driftsfasen enda – til nå har det vært å bygge og sveise sammen tre kulturer, og få alt det praktiske på plass, sentralbord, arkiv, post, samarbeid.”

Mens noen mener kontoret ikke har kommet langt nok, uttrykker andre at det ikke er fornuftig å jobbe mer på tvers enn det de allerede gjør:

”Regelverket er så spesialisert. Vi klarer ikke å være generalister på alle de tre fagområdene. Det [bredden i tilnærmingen til brukerne] skjer ved at man går over gangen eller til nabokontoret. Og så skjer det på de ukentlige tverrfaglige møtene. [...] Mange er veldig fornøyd når de går ut derfra fordi de har lært noe nytt.”

De ulike synspunktene kan ha sammenheng med at det er forskjeller mellom arbeidsområdene i hvor tett samarbeidet er.

5.5 Integrerte arbeidsformer – å jobbe på tvers av tidligere etatsområder

Begge de store kontorene vil utprøve arbeidsformer som innebærer at de ansatte gis oppgaver som tidligere har vært utført av medarbeidere med bakgrunn fra de andre etatene. Det ser ut til at begge de store kontorene forstår det de kaller ”NAV-tankegangen” som at de ansatte skal ha kompetanse på bredere oppgaveområder enn det de hadde tidligere, og på tvers av de tidligere etatsgrensene – de ansatte skal altså ha *mer* kompetanse om *større* deler av regelverket, ordningene og tiltakene.

I det *lille* casekontoret fortelles det om at tanken om å være ett har satt seg, og de ansatte arbeider på måter som gjør at de griper over i hverandres tidligere fagfelt. Medarbeiderne er enige om ”NAV-tanken”, noen uttrykker at de har savnet den tidligere, og de er entusiastiske over å få jobbe med nye områder. Lederen for kontoret har likevel et langsiktig perspektiv når det gjelder hvorvidt integrasjonsprosessen har vært vellykket eller ikke: Det kan man ikke vite før i 2009-2011.

Hvordan et integrert kontor skal operasjonaliseres i praktisk arbeid, holder også det lille kontoret fortsatt på å prøve ut. En fra tidligere sosialtjenesten beskrev det slik:

”Det har ikke gått opp for meg enda, hvor detaljert skal dette være. Det var ikke slik tenkt at alle skulle kunne alt om ortopediske hjelpemidler, eller regne ut økonomisk sosialhjelp - når man tar høyde for alt. Det trodde vi ikke. Men vi skal sette oss inn i hverandres fagfelt og ha oppfølging av oppgaver alle sammen. Inntil det motsatte er bevist, forholder jeg meg til hovedvisjonen til NAV, én instans, mer forutsigbart, fra passive til aktive ytelser, her og nå bistand.”

Lederen forteller at i oppstarten var intensjonen at alle skulle lære alle fagområder, men etter tre måneder var erkjennelsen at det ikke var mulig. Slik opplever også ansatte det, som sitatet over viste. Kontoret har prøvd en slik omfattende kompetansekrevende modell, og gått bort fra den. I kontoret har man konkludert med at det er behov for en viss arbeidsdeling og en felles basiskunnskap. Nå er målet at alle skal ha *basiskompetanse* i alle fagområdene, det vil bl.a. si at de ansatte skal kunne inngangskriterier til alle ytelser, slik at man ikke skal måtte henvise til andre for å avgjøre om en bruker har krav til en ytelse. I tillegg skal de enkelte ansatte ha *spisskompetanse*. Noen har et spesielt ansvar for attføring, for dagpenger eller for løpende sosialhjelp, og noen har ansvar for de kompliserte sakene. Lederen beskriver det slik:

”Vi hadde en tanke om at alle skulle bli gode generalister. Men det var ikke mulig. Nå er konklusjonen at alle må ha basiskunnskap, men ikke kunne alt like godt. Jeg må kunne veilede en bruker i alle typer spørsmål, og ikke måtte henvise til en annen i kontoret. Så man har ansvar for sine ting, men må ha *basiskunnskap* om de andre, men ikke *ekspertise*.”

For å oppsummere, alle de tre casekontorene har en tverrfaglig organisasjonsstruktur, og alle holder fortsatt på med å utvikle en organisering som skal støtte opp under tverrfaglige arbeidsmåter. Mens de store kontorene nå har startet utprøvingen av oppgaveansvar på tvers av de tidligere etatenes ansvarsområder, har det lille kontoret allerede, så å si i full skala, prøvd ut en generalistmodell, og så tatt et skritt tilbake. Deres skille mellom basiskunnskap og spisskompetanse innebærer en arbeidsdeling.

Når det gjelder tverrfaglig oppgaveløsning peker caseanalysen på at prosessen går saktere i store kontor enn i små. I det lille kontoret startet de umiddelbart. I begge kontorene går det bortimot et år før de gjør større grep for å få medarbeiderne til å jobbe på tvers av de tidligere etatenes ansvarsområder. Alle tre kontorene holder likevel fortsatt på med å utvikle former for tverrfaglige arbeidsmåter. Betyr det at kontorene foreløpig har kommet kort i det tverrfaglige samarbeidet? Både medarbeiderundersøkelsen og casestudiene belyser dette.

5.6 Mer helhetlige arbeidsformer?

Medarbeiderundersøkelsen viste at nesten *tre av fire* av alle ansatte i NAV-kontorene mente at *bedre samarbeid* var en gevinst ved det nye NAV-kontoret allerede etter et halvt år (tabell 6).

Om lag en av tre deltok sjelden eller aldri i teamarbeid, mens litt flere deltok ofte i teamarbeid (tabell 8). Det var medarbeidere fra tidligere aetat som i størst grad deltok i teamarbeid, noe under halvparten svarte at de gjorde det ofte. En forklaring kan være at ”aetat-tiltakene” kan være aktuelle for brukergruppene både hos tidligere trygdeetat og hos

tidligere sosialtjeneste, mens trygdeytelse og sosialhjelp til en viss grad er utelukkende – noen brukere har sosialhjelp fordi de ikke har rett på trygdeytelser.

Når det gjelder hvem medarbeiderne samarbeidet med, så var det for de fleste slik at de samarbeidet med medarbeidere fra den samme etaten som de selv kommer fra (tabell 9). Et halvt år etter kontoråpning samarbeidet medarbeiderne altså oftest med "sine egne". Likevel var det også en høy andel (fra to av tre og opp til tre av fire avhengig av tidligere bakgrunn) som svarte at de samarbeider på tvers av de tidligere etatene.

Medarbeiderne i NAV-kontorene mener altså at NAV-reformen allerede etter et halvt år har ført til bedre samarbeid på tvers av de tidligere etatene.

Hvis vi ser på samarbeid utover de lokale NAV-kontorene, så er det også her slik at etablerte samarbeidsmønstre videreføres (tabell 10). Medarbeidere fra tidligere aetat og trygdeetat samarbeider hyppigst med andre deler av NAV; medarbeidere fra kommunene samarbeider hyppigst med andre kommunale etater og tjenester, og med helsevesenet. Tidligere ansatte i aetat samarbeider hyppigst med arbeidsgivere. Her er også forskjellene større enn når det gjelder om man samarbeider hyppigere med sine egne internt i NAV-kontoret.

Relativt mange forteller også at de har fått et bedre samarbeid på tvers av de tidligere etatene (tabell 10); blant de ansatte fra kommunale tjenester har 80% fått et bedre samarbeid med andre deler av NAV; blant de ansatte fra aetat og trygdeetaten har nesten 60% fått et bedre samarbeid med kommunale etater og tjenester.

Når det gjelder hvem de ansatte savnet mer samarbeid med, er det slik at man savnet mer samarbeid med dem som tilhører den etat man kom fra. De tidligere statsansatte savnet mer samarbeid med resten av NAV, ansatte fra kommunene savnet mer samarbeid med andre kommunale tjenester og med helsetjenesten, tidligere aetat-ansatte savnet mer samarbeid med arbeidsgiverne. Spørsmålene kan ikke fortelle om savnet er et uttrykk for at noen har fått dårligere samarbeid etter etableringen av NAV-kontoret, eller om det snarere er slik at man er blitt mer oppmerksom på behov for samarbeid, og derfor savner det mer nå enn tidligere.

Få ansatte, bare 14 %, svarte et halvt år etter kontoråpning at de samarbeidet med brukerorganisasjoner; en like stor andel svarte at de hadde fått bedre samarbeid med brukerorganisasjoner, og nesten ingen (bare 6%) savnet samarbeid med brukerorganisasjoner.

Nesten halvparten mente allerede et halvt år etter kontoråpning at det var blitt enklere enn før å finne løsninger for brukerne, bare om lag en femdel syntes det var blitt vanskeligere (tabell 5). Her er det små forskjeller mellom medarbeidere fra de tidligere etatene, men ansatte fra tidligere trygdeetat svarte noe sjeldnere enn de andre, at det var blitt enklere å

finne løsninger for brukerne. Det kan ha sammenheng med at en del av de tidligere trygde-etatsansatte er organisert i egne enheter rundt trygdeoppgaver som skal over i forvaltnings-enheter. Dette er trolig oppgaver som i liten grad påvirkes av at etatene samordnes.

Bildet fra medarbeiderundersøkelsen stemmer med bildet som tegnes i *casestudiene* et halvt år senere. Også her forteller kontormedarbeiderne at det er blitt enklere å finne løsninger for brukerne fordi de samarbeider bedre på tvers av de tidligere etatsgrensene. Når medarbeiderne forteller om hvorfor, er det ikke først og fremst de formelle møteplassene de peker på, men på bedre muligheter til uformell og direkte kontakt – at det bare er å stikke bort i gangen og få avklart et spørsmål. En medarbeider forteller at selv om etatene tidligere var lokalisert i samme bygning, gikk de ikke da inn til hverandre; nå gjør de det og medarbeideren kan fortelle eksempler på at det har redusert saksbehandlingstiden: en overføring som tidligere kunne ta tre måneder, kan det nå fattes vedtak i på 15 minutter. Det andre forholdet medarbeiderne peker på, er at de har fått kjennskap til flere virkemidler, gjennom kunnskap om de andre etatenes tiltak og ordninger, slik denne medarbeideren forteller om:

”NAV-reformen er enormt positivt, jeg jobber på en vesentlig bedre måte sjøl. Jeg har fått tilgang på flere virkemidler som jeg ikke kjente til. Jeg jobber mer med formidling. Når jeg har en person inne, så snakker vi om alternativer, det betyr enormt for presset [som de langvarig sykemeldte opplever]: jeg kan kanskje ikke fortsette i den jobben jeg er i, men kanskje har jeg et alternativ?”

Endelig peker medarbeiderne på at det er blitt enklere å finne løsninger for brukerne fordi man i større grad opplever et felles ansvar for brukerne på tvers av tidligere etatsgrenser. Dette beskrives nærmere nedenfor.

5.7 Ulikheter ufordres

I alle casekontorene forteller ansatte at de har opplevd kulturforskjeller mellom de tidligere etatene. Det dreier seg om forskjeller i arbeidsmåter og måter å møte brukerne på.

En type forskjell går mellom trygdeetaten og sosialetaten. Den beskrives som at for de ansatte fra trygdeetaten er det slik at ”enten har du en rett, eller så har du ikke”, og har du ikke, må du ta en jobb. I sosialetaten, som har en skjønnslovgivning, handler det i stedet om å motivere klientene, å få brukerne til å ønske å endre livene sine. En sier:

”Trygd er mer regelstyrt. Sosial er mer skjønn. Sosialtjenesten er mer lik aetat enn trygdekontoret. Det går på tankesett rundt saker med utøvelse av skjønn, det å finne løsninger. På trygd er det sånn at enten har du en rett eller ikke.”

Det beskrives også forskjeller mellom de ansatte fra aetat og fra trygdeetaten: Trygd er mer opptatt av å få folk ut av varige stønader og over i arbeidslivet, aetat er mer opptatt av begrensninger – av hva arbeidslivet krever. Både fra tidligere aetatsmedarbeidere og fra

tidligere trygdeetatsmedarbeidere høres denne beskrivelsen: Aetat hadde lett for å slippe folk – hvis en person ikke er motivert, er attføring ikke hensiktsmessig og da er det ikke noe aetat kan bidra med.

Det finnes også en annen fortelling, og den er om trygd og sosial som fanges av sitt ansvar for at folk skal ha noe å leve av – om inntektssikringsøknader og stønadutbetaling som sluker tiden og oppmerksomheten. Den fortelles av en fra tidligere trygdeetat:

”Aetat hadde veldig tenkning på formidling og få folk i arbeid, mens vi hadde en litt annen rolle, selv om arbeidslinja var gjeldende i begge etater, vi var nok mer orientert i retning av å behandle stønadskrav. Og ikke så voldsomt opptatt av å få folk i arbeid. Og det tror jeg også er situasjonen i sosial. Det blir gjerne sånn i trygd, var i hvert fall sånn, vi var jo et gedigent lønningskontor, folk måtte få pengene sine, det spiste alle ressursene. Sykefraværsområdet er jo stort, vi kunne brukt alle ressursene på det, men det ble lite av det, i forhold til alle ressursene [som gikk til stønadssaker].”

Og det fortelles om kulturforskjeller som består i at trygdetaten og aetat har hatt et annet fokus på produksjon, enn sosialtjenesten. Som en sa:

”Saksbehandlerne på attføring har 100 saker, mens de på sosial har 20 saker som bare periodevis er innom.”

Det er på mange måter disse etablerte forståelsene av oppgavene og fortolkningene av hverandre som utfordres i det felles kontoret. Man er del av det samme kontoret, og har et felles ansvar for oppgavene. Man kan ikke skyve brukere, ansvaret eller skylden over på en annen etat.

Casekontorene forteller at de har lagt stor vekt på å framstå som ett kontor for brukerne. Brukerne skal ikke oppleve å bli sendt videre. De skal få et svar på sin henvendelse, enten en avklaring der og da, en samtale for å avklare oppfølgingsbehov, eller i det minste en timeavtale. De ansatte vurderer at dette gir brukerne en bedre service. Som en sa:

”Vi har ikke noen god brukerundersøkelse, men jeg innbiller meg at det er bedre å komme hit enn å måtte gå tre fysiske steder, at det er lettere for klienten, man blir ikke sendt ut døra igjen, man får eventuelt en timeavtale.”

Medarbeiderne ved casekontorene forteller at de opplever at ansvaret for å bidra til å finne løsninger er større: man kan ikke skyve brukeren over til noen andre, men har et delt ansvar i saken. Det felles ansvaret gjør på en måte oppgaven vanskeligere, for man har ikke en lettvindt vei ut med å overlate brukeren til en annen etat. Brukerne får imidlertid bedre løsninger, også fordi man har kjennskap til flere virkemidler. Nedenfor følger noen sitat fra medarbeidere med ulik bakgrunn som illustrerer dette:

”Det er lettere nå å få tak i den du trenger. Største forskjell er at nå føler alle en forpliktelse på å ivareta klienten eller brukeren, eller hva du kaller det. At man har et felles ansvar for å hjelpe den som henvender seg her.”

”At man ikke kan drive med ansvarsfraskrivelse hele tiden, men at man prøver å ha en løsning for brukerne hele tiden.”

”Det er vanskeligere fordi du hele tiden må finne løsninger, kan ikke skyve fra deg brukeren, er en mer utfordrende måte å jobbe på, men det kommer brukeren til gode. Du må tenke mer løsninger enn før, tidligere kunne du dytte brukeren fra deg hvis den ikke passet inn i skjemaet.”

”De tre etatene er flinkere til å se helhetsbildet hos klienten. Vi har felles møter. Sosial har alltid tenkt helhet, og jeg ser at de andre tenker mer sånn nå: Har du bolig? Hvordan står det til hjemme? Det ser jeg en effekt av. At de tenker mer sånn som oss fra sosial. Samtidig lærer vi mye om trykkesystemet, og lovverket der.”

Utfordring særlig for aetatskulturen?

Særlig i et av casekontorene synes det som om det er aetatskulturen som er blitt ufordret og endret gjennom NAV-sammenslåingen. En fra tidligere aetat beskriver det slik:

”Ikke tvil om at det var en del kasteballer, vi møter jo folk hver dag, folk som vi, da vi var aetat, ville skrevet ut av attføring, og over på sosialhjelp eller rehabilitering. Nå kan vi ikke skyve fra oss problemene, vi er nødt til å finne en løsning. Det er en av fordelene med NAV-tankegangen, vi kan ikke forvente at noen andre skal løse problemet, og det fører kanskje også til at vi må ansvarliggjøre brukerne mer enn det vi tidligere gjorde. [...] Tidligere ville vi sagt: attføring er ikke hensiktsmessig. Nå kan vi ikke slippe dem. Nå er vi nødt til å prøve å finne en løsning. Før forsøkte vi, hvis vi ikke lyktes, sa vi: de er ikke vårt ansvar lenger.”

Nye problemområder er blitt synlig for tidligere aetatsansatte – gjeldsproblematikk. Dette beskrives både som svært ressurskrevende, og som helt avgjørende for at de personer det gjelder skal komme ut i arbeidslivet. En leder beskriver det slik:

”Det er utrolig mange som ikke har noen motivasjon og lyst til å komme videre, fordi de har en gjeldsproblematikk og de ser at de ikke er i stand til å styre sin egen økonomi. Vi har kø og er ikke i stand til å ta på oss flere slike oppgaver. Det er et skrikende behov, og et område som prioriteres. For å få folk ut av en vanskelig situasjon, må en begynne med basale ting.”

”Basale ting” dreier seg også om bolig – at det er vanskelig å få til arbeidslivsdeltakelse uten at også bosituasjonen fungerer. Folk må skaffes en akseptabel bolig, men finnes det egnede boliger å tilby i kommunen? Dette er blitt et sentralt problemområde i et av casekontorene. En i ledelsen beskriver det slik:

”Det sto ingen ting om denne type problemer i papirene fra NAV interim. Statlige ansatte i mottak opplever at de er blitt sosionomer, at veldig mye energi går på det å være sosialkontor. Det med gjeld og det å styre økonomi, og folks boligsituasjon, der tror jeg vi, i hvert fall fra statlig side er blitt overrasket over hvor krevende det var, og hvor lite fokus det var på det i reformen. [...] Vi som har vært statlig ansatt har jo ikke hatt noe føling med dette området. Hvis målet er å få folk i arbeid og aktivitet, så lykkes vi i liten grad fordi disse problemene ligger og sperrer.”

Dette beskrives som et ressurskrevende arbeidsområde. Kontoret opplever, som beskrevet i sitatet, at det er kø av personer som trenger hjelp, og at kontoret ikke har kapasitet til å gi mer hjelp. Personer som ikke klarer å forvalte sin økonomi, må komme innom NAV-kontoret flere ganger i uka for å få penger til livsopphold. Det kommer også hyppige søknader om krisehjelp. Disse brukergruppene genererer mye arbeid med sosiale tjenester og ytelser som pr. definisjon ikke skal være varige ordninger, men alltid stå i forhold til konkrete behov, og derfor innebærer stadige søknads- og saksbehandlingsprosesser for NAV-kontoret. Det er kort sagt brukergrupper som trekker mye saksbehandlingsressurser i NAV-kontoret.

For å oppsummere, casestudiene forteller altså at medarbeiderne på tvers av de tidligere etatene i større grad opplever et felles ansvar for å finne løsninger i de enkelte sakene. Medarbeiderne er blitt mer oppmerksomme på problemområdene og virkemidlene i de andre etatene, og det har gitt, kanskje særlig for tidligere aetatsansatte, en annen forståelse for helheten og kompleksiteten i en del av brukernes situasjon. Man ser behov og muligheter for å se flere ordninger og tiltak i sammenheng.

5.8 Organisasjons- og ledelsesmodellens betydning for integrasjonsprosessen

NAV-loven åpner, som nevnt innledningsvis, for at de lokale kontorene kan ha enten en enledermodell, en felles leder for hele kontoret, eller en toledermodell, en leder fra kommunen og en leder fra staten. Sentralt ved en toledermodellen er at den gir rom for et eget faglig lederansvar for de kommunale sosialoppgavene.

Alle de tre kontorene i casestudien har, som beskrevet, en enledermodell. I det ene casekontoret var det opprinnelige forslaget, en toledermodell. Det lå i forslaget som ble utviklet av de lokale etatslederne og kommunen, og som lå til grunn i søknaden om å bli pilotkontor. Kommunen ønsket en toledermodell og en leder med sosialfaglig kompetanse som leder for de sosiale tjenestene. I prosessen fra at kommunen ble utvalgt som pilotkontor og fram til kontoråpning, ble dette endret. Kommunen opplevde at selv om loven åpner for ulike ledelsesløsninger, hadde staten ingen annen tro på annet en felles leder, og blandede grupper under denne lederen. Kommunen valgte til slutt å ikke gå inn i NAV-kontoret med alle de sosiale tjenestene. Man mente at fokus i kontoret ville bli veldig arbeidsrettet og ikke være til nytte for brukergrupper som står fjernt fra arbeidslivet.

Et spørsmål rundt NAV-reformen har vært om integrasjonsprosessen påvirkes av ledermodell: er en enledermodell mer gunstig for å fremme samarbeid på tvers av de tidligere etatsgrensene? Medarbeiderundersøkelsen gir mulighet for å belyse dette spørsmålet.

En toledermodell finnes først og fremst blant de store pilotkontorene¹². I og med at størrelse har betydning for vurderingene, har vi sammenlignet store kontorer med toledermodell, med kontorer av tilsvarende størrelse med enledermodell (se del II). Analysen viser at i kontorer med enledermodell hadde de ansatte mer positive vurderinger rundt spørsmålene om oppgaveløsningen (tabell 17). De ansatte i kontorer med enhetlig ledelse mente i større grad at det er enklere enn før å finne løsninger for brukerne, at bedre samarbeid og arbeidsflyt, raskere saksbehandling og kvalitativt bedre løsninger for brukerne var en gevinst ved det nye kontoret¹³. Dette kan tyde på at det er et visst hold i det som har vært et argument bak enhetlig ledelse: nemlig at dette er å foretrekke for å få til mer integrerte arbeidsformer. Også casestudiene peker mot at enhetlig ledelse og tverretatlige avdelinger kan ha betydning for utviklingen av et mer helhetlig perspektiv på oppgaveløsningen.

Det kan imidlertid være andre forhold som ligger bak forskjellen mellom kontor med henholdsvis enleder- og toledermodell: De tre casekontorene forteller om mer samarbeid på tvers av tidligere etatsgrenser og opplevelse av et felles ansvar for brukerne, som man ikke hadde tatt tidligere. Vi kan ikke vite om de ville opplevd et felles ansvar også om de hadde hatt todelt ledelse.

Det som synes å ha vært viktig i casekontorene, er at alle kontorene hadde *en tverretatlig organisasjonsstruktur* under ledelsen. I de store kontorene betydde dette at avdelingene var sammensatt av medarbeidere fra alle de tre tidligere etatene. Vi vet ikke om kontorene med toledermodell også har en avdelingsstruktur som følger de tidligere etatsgrensene, altså med en egen avdeling for de sosiale oppgaveområdene, eller om man har tverrfaglige avdelinger også i kontorer med todelt ledelse.

Det kan også være slik at hvis anbefalinger eller signaler ovenfra om at enledermodell er det riktige, slik det ene casekontoret forteller om, så kan det ha vært en vanskeligere og kanskje mer konfliktfylt etableringsprosess rundt kontorer der man har valgt en toledermodell. I så fall kan det være en slitsom oppstart, mer enn ledermodellen i seg selv som utslagsgivende for at kontorer med toledermodell er mindre positive vurderinger av situasjonen enn i kontorer med enledermodell. Tross alt, også i kontorer med en toleder-

¹² Vi har hatt noen problemer med dataene om ledermodell. De ulike datakildene, plansjer over pilotkontorene utgitt av NAV, medarbeiderundersøkelsen og avtalearkivet gir ikke helt sammenfallende opplysninger. Vi har valgt å gjøre sammenligninger mellom kontorer der vi er rimelig sikre på at vi har tilstrekkelig gode opplysninger.

¹³ Ikke for alle spørsmålene er forskjellene signifikante. Se tabellen.

modell vurderer nesten tre av fire ansatte at bedre samarbeid er en gevinst ved det nye kontoret (tabell 17).

Endelig er det også slik at toledersmodell først og fremst har vært i bruk i pilotkontorer i bydelene, og bydelene har en mer komplisert styringsstruktur med flere nivåer. Dette kan være en (del)forklaring på forskjellene.

5.9 Ledermodellens betydning for kontorets prioriteringer

I casekontoret som opprinnelig ønsket en toledersmodell, var dette begrunnet ut fra en bekymring for hvordan det ville gå med ”de svakeste av de svake”. En av lederne beskrev det som at i kommunens tradisjonelle sosialtjeneste var disse gruppene garantert å bli prioritert, men at det var tvil om de ville bli det i NAV:

”Flyktninger og rusmisbrukere er ikke de man roper etter. [Er det noe jeg frykter, så er det] hvis disse skal dele ressurser med mer verdige trengende. Det er en utfordring for oss som forvalter tjenester til de svakeste, å sikre at de blir prioritert.”

Man mente altså at de svakeste sosialklientene kunne bli nedprioritert i et integrert NAV-kontor, som man så for seg ville ha sterkt fokus på arbeidsretting.

Vi så i et av de andre casekontorene at man var bekymret for ressursbruken rundt en del av sosialklientene, ikke bare for utgiftene til livsopphold, men også for saksbehandlerr ressursene. Man opplevde, som beskrevet i sitatet, at ”veldig mye energi går på det å være sosialkontor”.

Casestudiene fikk ikke fram erfaringer som tyder på at spørsmål om prioritering av brukergrupper og oppgaveområder har stått på casekontorenes dagsorden så langt i etableringsprosessen.¹⁴ Mye fokus det første året har vært rettet mot den interne omstillingen. I tillegg har man vært opptatt av å ivareta inntektssikringen. Mange har vært positivt innstilt og ønsket å få til reformen. Kanskje har man latt noen uenigheter hvile. Kanskje vil forskjeller mellom ulike ledelses- og organisasjonsmodeller slå ut på andre måter når det blir mer spørsmål om profilen i det nye NAV-kontoret, og det blir aktuelt å diskutere i hvor stor grad NAV-kontoret skal være et sosialkontor med fokus på de langt fra arbeidsmarkedet, eller ha fokus på arbeidsretting og brukergrupper som ligger nærmere arbeidslivet.

Medarbeiderundersøkelsen forteller lite om hvilket fokus kontorene er bedre integrert rundt. Spørsmålsstillingene sier ikke noe om hvilke oppgaver eller hvilke brukergrupper NAV-kontorets ansatte har i tankene når de gjør sine vurderinger: Er det sosialklientene

¹⁴ Første casebesøk var konsentrert om etableringsfasen. I senere casebesøk vil spørsmål om oppgaveløsningen, prioriteringer og avveininger bli fokusert.

med gjelds- og boligproblemer, som man har blitt mer oppmerksom på i det ene casekontoret? Eller er det sykefraværsoppfølging og innsats rettet mot brukergrupper som ligger nærmere arbeidslivet?

Litt forenklet formulert: Det kan se ut til at en enledermodell i større grad enn en toledermodell fremmer bl.a. samarbeid, oppgaveflyt og det som oppleves som kvalitativt bedre løsninger for brukerne. Hvorvidt dette vurderes som positivt eller negativt, vil være avhengig av både hvilket fokus kontoret har, og av hva som betraktes som det riktige fokuset for det nye NAV-kontoret.

5.10 Oppsummering

Alle de tre casekontorene har enledermodell og startet umiddelbart med en tverretattlig organisering under ledelsen. Det lille kontoret kom raskt i gang med oppgaveløsning på tvers av tidligere ansvarsområder; de to store brukte lengre tid. Det kan tyde på at integreringsprosessen tar lenger tid i store enn i små kontor, slik også medarbeiderundersøkelsen tyder på.

Alle de tre casekontorene forteller om tidligere kasteballsproblematikk, og om at i det nye NAV-kontoret er det blitt bedre samarbeid på tvers av tidligere etatsgrenser. Man opplever at det blir mer helhetlige løsninger i brukernes saker, noe som har sammenheng med at det er enklere å ta kontakt, at man har bedre kjennskap til andre etaters virkemidler, og med at man har en opplevelse av felles ansvar for å finne løsninger i sakene, man kan ikke skyve ansvaret over på noen andre.

Casestudiene peker på at her er de lokale NAV-kontorene mer enn en samlokalisering. Også organiseringen og strukturen rundt arbeidet er endret. De tidligere etatene er brutt opp, og medarbeiderne er organisert i avdelinger og team på tvers av tidligere etatsgrenser. Man arbeider man på nye måter rundt brukeroppgavene.

Man er opptatt av alle brukere skal bli møtt; ingen skal gå med uforrettet sak; de som trenger oppfølging skal ha kommet et skritt videre. Flere er blitt oppmerksomme på et bredere spekter av brukerbehov. Å være et integrert NAV-kontor ser ut til å fortolkes som at medarbeiderne skal ha oppgaver også innenfor andre av de tidligere etatens oppgaveområder. Tilsvarende ser ny oppgaveløsning ut til å være å kombinere tiltakene mer helhetlig, sømløst eller konstruktivt sammenhengende. Så langt i etableringsprosessen ser det ikke ut til at ny oppgaveløsning betyr endringer i innarbeidede forståelser av brukerne eller av velferdsforvaltningens hjelperrolle. Kanskje er det fordi omstillingsprosessen hittil har krevd mye fokus og ressurser på interne prosesser, og man ikke har kommet så langt i samarbeid med brukerrepresentanter som eventuelt ville utfordre det innarbeidede.

Analysen av medarbeiderundersøkelsen viser at i kontorer med enledermodell er vurderingen av samarbeid og oppgaveløsning mer positive enn i en toledermodell. Caseanalysen tyder på at den tverrfaglige organiseringen av kontoret kan være like betydningsfullt som ledermodellen i forhold til å oppnå en mer integrert oppgaveløsning, men her vet vi ikke i hvor stor grad ledermodell og tverrfaglig organisering følger hverandre. Det kan også være andre grunner bak forskjellene på enleder- og toledermodellene. Endelig er det for tidlig å si om det vil bli forskjeller på kontorer med enleder- versus toledermodell når det gjelder hovedfokus i kontoret og prioriteringer av oppgaveområder og brukergrupper.

6

Det lokale NAV-kontor – et partnerskap mellom stat og kommune

De lokale NAV-kontorene er organisert som et partnerskap mellom stat og kommune og som er formalisert i en samarbeidsavtale for hvert enkelt NAV-kontor, underskrevet av rådmannen på vegne av kommunen og fylkesdirektøren i NAV på vegne av staten. Loven pålegger kommunene å gå inn i NAV-kontoret med minimum økonomisk sosialhjelp, for øvrig kan kommunene velge hvor mange kommunale, sosiale tjenester de vil legge i NAV-kontoret.

I lovforberedelsene til NAV-reformen sies det at statsetaten og kommunene etter reformen skal ha stor frihet til å organisere tjenestene for å sikre høy formåls effektivitet og mulighet for tilpasning til lokale forhold. Organisatoriske bestemmelser i lov og forskrift er derfor begrenset til et nødvendig minimum. Det sies videre at avtalene kan inneholde bestemmelser om at statsetaten og kommunen kan utføre oppgaver på hverandres myndighetsområde, og loven åpner for at departementet i særlige tilfeller kan gi forskrift om å overføre ansvaret for statlige arbeidsmarkedstiltak for visse brukergrupper til kommunene.¹⁵

Det lokale partnerskapet mellom stat og kommune dreier seg altså både om omfanget av de kommunale sosiale tjenestene, og om den lokale ledelse, ansvarsoverføring og grensedragning mellom myndighetsområder.

Loven pålegger kommunene å bli med i NAV-partnerskapet, men kommunene kan velge hvor omfattende de vil gå inn. Vi skal starte med å se på hvordan NAV-reformen ser ut fra kommunenes side.

6.1 NAV-reformen fra kommunenes ståsted

Det har vært en støtte til tenkningen i NAV-reformen fra kommunenes side. Det viste en undersøkelse NAV gjorde tidlig i reformiverksettingen¹⁶. Vår undersøkelse til rådmenn og ordførere i pilotkommunene viste at kommunene peker på lokale pådrivere for reformen (tabell 35). Også i de tre kommunene i casestudien fortelles det om drivkraft bak pilotsøknaden i et engasjert ledernivå i kommunene, helt opp på ordførernivå. Både i de tre tidligere etatene og i kommunens politiske og administrative ledelse har man ønsket NAV-samarbeidet.

¹⁵ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

¹⁶ Kommuneundersøkelsen. Gjennomført av Perduco, november 2006.

Kommuneundersøkelsen viste at de mest utbredte begrunnelsene for at kommunene ønsket å bli piloter, dreide seg om å muligheter til å finne bedre løsninger på sosiale problemer i kommunen; 16 av 17 ordførere og 17 av 19 rådmenn tilla dette stor eller noe betydning (tabell 36). Like stor vekt ble tillagt behov for å minske opplevde koordineringsproblemer, og lyst til å komme i gang med nye arbeidsformer.

Mulighet til å redusere sosiale utgifter tillegges mindre betydning. Bare fem ordførere og en rådmann sier dette hadde stor betydning, men samlet er det 12 ordførere og 11 rådmenn som sier det hadde stor eller noe betydning.

De tre casekommunene synes å ha tilnærmet seg kontoretableringen litt ulikt når det gjelder ivaretagelse av kommunale interesser.

I den ene kommunen fortelles det at kommunen ønsket å bli pilot, hadde en pragmatisk innstilling og ”ikke lot små penger bli til stor problemer” når det kom til spørsmål om investeringer og det ikke var satt av midler til dette i det kommunale budsjettet.

I en av de andre casekommunene understreker kommunen at man har lagt vekt på å ta innbyggernes perspektiv og se at kommunens innbyggere er tjent med at også det statlige ansvarsområdet i NAV-kontoret fungerer, i stedet for å utelukkende fokusere det kommunale ansvarsområdet i NAV-kontoret, altså de sosiale tjenestene. Samtidig har man også vært opptatt av å ivareta de tjenester og brukergrupper som kommunen har et særlig ansvar for – de sosiale tjenestene og sosialklientene – dem kommunen ser som de svakeste i NAV-reformen. En fra kommunen sier det slik:

”En ting er våre brukere i sosialsammenheng, de skal se forbedring, men vi har også alle de øvrige brukerne, NAV er også trygdekantoret med en rekke tjenester som omfatter alle deler av befolkningen. Vi har sett på sosialbudsjettet og er opptatt av hvordan det ser ut, men vi har lagt mye godvilje inn i NAV for at det skal ses positivt for alle innbyggere: Det skal være ett sted; alle skal bli tatt ordentlig imot; behandlingstid på telefon og fysisk fremmøte skal være positivt.”

Når det gjelder hvilke interesser kommunene har vært opptatt av å ivareta, fortelles det om den ene av kommunene at man ikke hadde fokus på sosialbudsjettene og på mulighetene til å skyve utgifter over på staten. Fra de to andre casekommunene fortelles at det har vært av betydning hvorvidt NAV-reformen innebærer at statlige i større grad kan bli aktivert i forhold til de oppgavene kommunene sitter med ansvar for. Man håper at reformen skal gi muligheter til delfinansiering av tiltak og mulighet for kommunen til å spare penger ved å få til bedre utnyttelse av statlige midler og ordninger.

Problembeskrivelsen fra et av casekontorene peker på at kommunen og NAV-kontor kan ha en felles interesse i å få langtids sosialklienter over i enten mer organiserte løp som leder mot arbeid, eller over i varige (statlige) stønader. Dette er brukergrupper som trekker

ressurser både fra kommunenes sosialbudsjetter og fra NAV-kontorenes saksbehandlingskapasitet.

6.2 Stat-kommune-relasjonen sett fra kommunenes ståsted

Kommuneundersøkelsen viste at seks av 17 ordførere og 10 av 18 rådmenn var *godt* fornøyd med samarbeidet mellom stat og kommune så langt, det er under halvparten av ordførerne og litt over halvparten av rådmennene (tabell 42). Når vi tar med de som svarer at de er noe fornøyd, blir andelen fornøyde høyere. Bare tre ordførere og 1 rådmann er *lite* fornøyd, men det er altså en stor andel, om enn ikke den største andelen av rådmennene, som har blandede erfaringer.

Når ordførere og rådmenn i pilotkommunene ser framover, er de overveiende positive (tabell 43). Tre ordførere og en rådmann er usikre eller har ingen forventninger, og en rådmann tror at det vil gå svært dårlig. Henholdsvis 14 ordførere av 17 ordførere og 17 av 19 rådmenn tror samarbeidet i NAV-sammenheng i deres kommune vil utvikle seg godt eller svært godt.

I kommuneundersøkelsen hadde ordførere og rådmenn anledning til å utdype sine svar om erfaringer med stat-kommune-samarbeidet, og vi ser av kommentarene at de da understreker at de statlige føringene er sterke og oppleves som direktiver.

Den nyanseringen ordførere og rådmenn gjør rundt sine blandede erfaringer dreier seg om

- At det har vært en utvikling over tid – at det som ble opplevd som styring ovenfra, etter hvert mer foregår på begge parters premisser.
- At man har en god dialog, men at det er vanskelig for en liten kommune å matche en tung stat.
- At det lokalt har vært et godt samarbeid, men at man har dårligere erfaringer med den overordnede styringen.

De tre pilotkommunen i casestudien hadde ulike erfaringer med stat-kommune-samarbeidet. I den ene kommunen beskrives ingen problematiske situasjoner, men det understrekes at kommunen har vært fleksibel. Kommune og stat var enige om en enledermodell. Selv om kommunen ønsket kommunalt ansatte i ledergruppa, så ble dette ikke stilt som krav. Kommunen ønsket å få rekruttert de mest motiverte. I de to andre kommunene fortelles det derimot at det har vært viktig for kommunene at lederstillinger skulle besettes med kommunalt ansatte. Her har kommunene til en viss grad kunnet bruke statens tidspress i forhold til å få etablert pilotkontorene som et middel til å få gjennomslag for sine ønsker – det var ikke like viktig for kommunene å bli pilot, som det var for staten å få pilotkontorene klare innenfor den fastlagte tidsplanen. I disse to kommunene fortelles det om negative erfaringer med stat-kommune-samarbeidet.

Den ene kommunen forteller at samarbeidet ikke har vært et likeverdig partnerskap, snarere har det vært opplevd som at staten har diktert. Kommunen har følt seg overkjørt og presset til å holde frister som man opplevde at staten selv ikke overholdt. Kommunen sier at staten må ”legge inn ydmykhet” og anerkjenne at også kommunene besitter kompetanse. Kommunen understreker at kommunens sosialfaglige ansatte hadde høyere utdanning enn de som kom fra statlig side, og mener at dette burde staten tatt innover seg.

Den andre kommunen forteller om en integreringsprosess mellom stat og kommune lokalt som hadde startet lokalt flere år før NAV-reformen, om en ønsket samlokalisering som allerede var gjennomført, og om en kommune som har hatt tro på reformideen og jobbet med å ”selge konseptet”. Kommunen mente at den var veldig godt forberedt på NAV-reformen, hadde diskutert reformen lenge og satt seg grundig inn i stortingsmeldinger og proposisjoner. Kommunen mente også at den hadde en veldrevet sosialtjeneste, med høy kompetanse, god stabilitet i bemanningen og godt renommé, og at forholdene derfor lå godt til rette for en god utprøving av reformtenkningen. Kommunen mente at den kunne se at ”NAV reformen la vekt på kompetanse og prosedyrer som sosialtjenesten var vel kjent med” og mente at kommunen hadde forutsetninger for å ”bringe inn det beste som et NAV-kontor kunne ønske seg”.

I kontrast til det positive engasjementet fra kommunens side, framstår prosessen med å bli pilotkontor som en opplevelse av å ikke bli respektert eller verdsatt for den kompetansen kommunen mente å ha. Vurderingsprosessen beskrives av en leder fra kommunen som en følelse av ”å stå skolerett og bli i rettesatt”, å få korreks for sider ved søknaden som, etter vurderingskomiteens mening ikke var blitt besvart godt nok. Kommunen beskriver at prosessen deretter ikke åpnet for at man skulle forme et lokalt NAV-kontor på lokale premisser, og at det kommunen ønsket, ikke passet inn i statens oppfatninger om hva NAV lokalt skulle være:

”Vi opplevde veldig sterkt at dette var statens reform og de hadde tatt eierskap til sannheten om hvordan ting skulle forstås. Vi opplevde ikke likeverdet [...] det var statens prosjekt og statens dominans.”

Kommunen beskriver likevel at samarbeidet er blitt bedre etter hvert. I startfasen var det en overkjørsel med overlegg!, sa en fra kommunen. Kommunen viser til at staten møtte godt forberedt til forhandlinger med kommunens ledelse, staten hadde ferdig dokumentgrunnlag, og var slik kommet lenger i sin prosess enn kommunen. Kommunen satt med følelsen av å bli presset. Nå, ”i det praktiske liv”, opplever kommunen mer likeverdighet i samarbeidet.

6.3 Fylkesleddets betydning

For kommunene har ”staten” i stor grad vært fylkesnivået i NAV-etaten. Staten er representert ved fylkesdirektør og fylkesprosjektleder fra Etableringsprosjektet. Det er et

pilotkontor i hvert fylke¹⁷, og derfor er også våre casekommuner fra ulike fylker. De formidler ikke samme bilde av måten fylkesnivået har forholdt seg til den lokale utviklingsprosessen:

I den ene casekommunen/kontoret beskrives det at fylkesleddets holdning er: Prøv ut handlingsrommet! Fra de to andre beskrives opplevelsen som at fylkesleddet ga direktiv om hvordan det måtte være.

Betydningen av fylkesleddets holdning kommer også fram i surveyen i de åpne svarene fra ordførere og rådmenn. Følgende sitat er illustrerende:

”Det at NAV hadde landsdekkende maler for utviklingen på enkelte områder, kunne oppfattes som begrensende for kommunens innflytelse. Men det har IKKE vært det i praksis, takket være vidsyn og raushet fra NAV i fylket.”

Opplevelsen av om det er et likeverdig samarbeid mellom stat og kommune skapes altså delvis av fylkesleddets mediering av styringen ovenfra – fra direktoratsnivå. Her ser det ut til å ha vært variasjoner; noen peker på en positiv og konstruktiv fleksibilitet fra statens side; andre peker på en rigid, styrende, dirigerende holdning fra statens side.

Igjen kan det være viktig å ha i mente at pilotperioden for lokalkontorene også var en pilotperiode for fylkesleddene, de startet opp omtrent samtidig. Også fylkesleddene har vært i en fase hvor de har måttet prøve ut sin rolle.

6.4 To forvaltningsnivåer – to velferdsområder

Partnerskapet mellom stat og kommune foregår i en viss forstand på to plan – det dreier seg om at organisatorisk samarbeid rundt styringen av det lokale NAV-kontor, men det dreier seg også om en kobling av ulike velferdsstatlige områder hvor kommunen representerer sosialtjenesten, det sosialfaglige arbeidet og ansvaret for sosialomsorgen.

I den ene av casekommunene var det en bekymring for om fokus i NAV-reformen ville ramme de svakeste brukergruppene, de minst verdig trengende, de som står lengst fra arbeidslivet. Dette var begrunnelsen for at kommunen opprinnelig ønsket en toledermodell.

Kommuneundersøkelsen viser at kommunenes politiske og administrative ledelse er opptatt av at NAV-reformen skal gi mulighet til å finne bedre løsninger på sosiale problemer i kommunen og å få til bedre og mer koordinerte arbeidsformer, men kommunenes ledelse har et stort ansvarsområde. Både skole og pleie- og omsorg er langt større oppgaveområder for kommunen i budsjetter og antall ansatte. I samarbeidet med

¹⁷ Med unntak av Oslo der to bydeler er med.

staten om NAV-kontoret, møter kommunene en NAV-etat og et fylkesledd som har NAV-reformen som hovedfokus. Som en fra en av pilotkommunene sa det:

”Det som er rådmannens oppmerksomhetsomfang, er så vannvittig sammensatt og komplisert i forhold til det som er fylkesleddets oppmerksomhetsomfang.”

Det blir et stort spenn for den administrative ledelsen i en kommunal organisering med tonivåstruktur, uten mellomledere og med mange resultatenheter, der lederne for resultatenheter rapporterer direkte til rådmannsnivå. Over 40% av kommunene hadde en slik organisasjonsmodell i 2004 (Hovik & Stigen, 2004). Nesten like mange kommuner har organisasjonsmodell med et nivå mellom rådmannsnivå og lederne for de utøvende tjenestene. Siden 2000 har det skjedd en betydelig avhierarkisering i kommunene (ibid).

Fra en av casekommunene kom et ønske om at også i kommunenes ledelse skulle det være noen med et hovedansvar for NAV, og et ønske om at Sosial- og helsedirektoratet og fylkesmennene skulle være mer aktive for å ivareta de sosialfaglige oppgavene:

”Kanskje at det skulle sitte en i kommunen som skulle jobbe med NAV, en i rådmannens stab, eller en kommunal direktør, med tiltrekkelig med tid og kompetanse på NAV, ellers tror jeg man blir overkjørt av et sånt godstog, det ruller skikkelig på.”

”Jeg håper Sosial- og helsedirektoratet og fylkesmannen kommer på banen og favner faget sosialt arbeid og sosial praksis og ivaretar det mer aggressivt. [...] Det balansebehovet som kommunene har, må de ha hjelp til. De blir for liten, alene.”

Sitatene peker på en opplevelse av et ulikevektig stat-kommune-samarbeid som rammer sosialtjenestens oppgaveområde.

6.5 Stat-kommune-relasjonen sett fra direktoratets ståsted

Her skal vi se på Arbeids- og velferdsdirektoratets opplevelse av relasjonen til kommunene og hva partnerskap innebærer for den statlige styringen.

Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fortelles det om et godt samarbeid med kommunene i pilotprosessen, og det beskrives at kommunene har vært svært fleksible og løsningsorienterte, og at man har oppfattet at samarbeidet har vært godt på lokalt plan.

Videre uttrykker man i direktoratet forståelse for at kommunene har opplevd frustrasjon i pilotprosessen fordi mye rundt pilotkontorene ikke var klart og velfungerende da kontorene startet opp. Det fortelles at direktoratet har fanget opp frustrasjon rundt IKT-løsninger og rundt statens regelverk, Tjenestemannsloven, delegasjonsbestemmelser, og over resultatmålingssystemene. Det pekes på at de lokale NAV-kontorene fortsatt blir målt

på alle de tidligere resultatmålene fra de to statsetatene, samtidig som de skal søke å bygge opp et nytt lokalkontor med nye arbeidsformer.

Det pekes på at lover og forskrifter som statsetaten må forholde seg til, gjør at løsninger som kommunene kan ønske, er løsninger staten ikke kan gå med på:

”Våre folk rapporterer tilbake at når de sitter i samtale med kommunene må de si at ”nei, dette går ikke, for det er ikke sentralt bestemt”. Vi har lovene å forholde oss til, så det er mye som ikke går.”

Det pekes videre på at selv om det i prinsippet skal være et likeverdig samarbeid, så er samarbeidspartnere ikke like. Det pekes på forskjeller i størrelse, tyngde, fleksibilitet, og i velferdsstatlig ansvar. Likheter er en verdi som staten har en forpliktelse til å ivareta, mens kommunen har autonomi til å utforme sine tjenester ut fra lokale hensyn. Som en sa det:

”Vi skal yte en like god tjeneste på Utsira som på Frogner, mens kommunene har frihet til å gi innbyggerne forskjellige typer tjenester.”

En informant i Arbeids- og velferdsdirektoratet beskriver at det blir en ubalanse i relasjonen som følge av at staten etablerer et NAV-kontor i hver eneste kommune, mens kommunene etablerer et NAV-kontor hver. Mange kommuner har ikke noen tydelig forståelse av hva NAV er, og trenger tid; det må staten ta hensyn til. Staten opparbeider seg erfaring om hva som er gode løsninger, kommunene er nybegynnere, og det er vanskelig for staten å ikke ”overkjøre” kommunene:

Det er også viktig å ha bevissthet om at fylkesleddet gjør etableringen mange ganger, men at kommunene bare gjør det en gang. Man må ha respekt for at kommunene er ferske hver gang. En utfordring er at staten opparbeider seg en masse kompetanse, og det er vanskelig å ikke overkjøre kommunene.

I direktoratet opplever man at et lovpålagt likeverdig partnerskap i alle landets kommuner, også utfordrer den statlige styringen. Det gjør at staten ikke kan styre gjennom direktiv – direktoratet kan ikke gi pålegg til det lokale samarbeidet om å utforme virksomheten på statlig bestemte måter. Direktoratet må arbeide på en annen måte når det gjelder styring og ledelse. Det må kanskje foregå sonderinger, eller formelle forhandlinger, før det utarbeides styringsdokumenter. Forhold som staten kan gjøre til krav for statlige virksomheter, f.eks. om universell utforming, må kanskje i stedet formuleres som retningslinjer eller være utgangspunkt for forhandlinger med kommunene.

Den nye styringsstrukturen er slik at dersom det formelt sett skal gjøres vesentlige kursendringer så involverer dette begge de to ”eierne” av NAV-kontoret, både stat og kommune, kommunens rådmann og NAVs fylkesdirektør. Direktoratet ser et potensial i økt samarbeid med stat og kommune, men mener samtidig at det utfordrer statens styringsstruktur, at delt eierskap har en grunnleggende svakhet og at partnerskapsmodellen kan gjøre styringen mindre effektiv:

”Partnerskapet og respekten for kommunene fører til at vi hele tiden må gjøre grep som er ineffektive. [...] Det er ineffektivt at vi hele tiden må ta hensyn til kommunenes egenart.”

Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet pekes det på at direktoratet høster erfaringer og opparbeider kunnskap og kompetanse som man ønsker å bringe videre, men som en følge av partnerskapsmodellen kan direktoratet ikke benytte etablerte statlige styringsmidler. Som en beskrev det:

”Hadde det vært statlig hadde vi standardisert det. Det vi prøver nå, er å lage prosesser som kan overføre læringen.”

Etableringshåndboka er et slikt erfaringsoverføringsredskap som direktoratet peker på. Et annet er bruk av konsulentfirmaer. Konsulentfirmaet Ernst & Young var inne i flere av pilotkontorene. Nå har direktoratet satt av budsjettmidler til videre bruk av konsulent-tjenester med sikte på å ”støtte kontorene og for å sørge for en erfaringsoverføring som fører til en noe mer standardisert løsning overalt”.

I direktoratet stiller man spørsmål om det er mulig å oppfylle forventningene til NAV-reformen om å levere resultater, samtidig som man skal styre gjennom en svært komplisert styringsmodell. Det pekes på at det er en fare for at NAV kommer til å produsere dårligere enn tidligere i flere år på grunn av den kompliserte styringsmodellen.

6.6 Oppsummering

I casekommunene, og i pilotkommunene generelt, synes det å være lokalt engasjement for NAV-reformen. Bakgrunnen er dels et ønske om å ivareta sosiale oppgaver og få til mer samordnet oppgaveløsning, men også et ønske om å få til bedre utnyttelse av statlige midler. De fleste ordførere og rådmenn har positive erfaringer med stat-kommune samarbeidet, og forventninger til at samarbeidet vil utvikle seg positivt framover. En del har blandede erfaringer som blant annet peker på at samarbeidet lokalt har vært godt, men at styringen ovenfra har vært sterk. I to av de tre casekommunene fortelles det om negative erfaringer med samarbeidet, særlig dreier dette seg om at man har opplevd at staten ikke har hatt respekt for kommunens og de kommunalt ansattes kompetanse. Både kommuneundersøkelsen og casestudiene tyder på at fylkesleddets rolle som medierende ledd for statens styring har hatt betydning for de lokale erfaringene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet på sin side beskriver at pilotkommunen har vært fleksible og løsningsorienterte, og uttrykker en forståelse for at kommunene har opplevd frustrasjon over uavklarte rammebetingelser som har gjort pilotprosessen vanskelig. Direktoratet beskriver også at lov- og regelverk gjør at staten ikke kan gå med på alt kommunene har ønsket, og at det ligger en fare for at staten overkjører kommunene fordi staten opparbeider erfaring, mens kommunene vil være nybegynnere.

Når staten opparbeider erfaring om hva som er gode løsninger, ønsker staten at disse skal tas i bruk over alt. I en tradisjonell styringsmodell ville dette skjedd gjennom standardisering, i en partnerskapsmodell er den hierarkiske linjestyringen brutt på lokalt nivå. Nå må staten bruke andre styringsmidler – prosesser der læringen kan overføres. Slike styringsmidler oppfattes som mindre effektive. I direktoratet oppfatter man at partnerskapsmodellen går på bekostning av effektiv iverksetting av NAV-reformen.

7

Avsluttende drøfting – om den lokale implementeringen av NAV-reformen

Gjennomgangen av perspektivene fra implementeringsforskningen og fusjonsforskningen pekte på flere forhold som kan tenkes å prege NAV-reformens iverksetting og som ga grunnlag for spørsmålsstillinger i evalueringen:

- At omstillingsprosesser tar tid og ikke nødvendigvis gir resultater i et kortsiktig perspektiv: Hvor omfattende endringer og resultater som kan forventes etter bare et års virksomhet?
- At innholdet i og tilslutningen til politikken har betydning: Hva slags betydning har reformens innhold og begrunnelse, eller tenkning bak reformen, for reformens implementeringsprosess?
- At organisasjonskultur forstått som innarbeidede og selvfølgeliggjorte virkelighetsforståelser og handlingsmønstre, kan skape endringstregghet: I så fall, hvor og hvordan preger slike institusjonaliserte kulturer implementeringsprosessene? Kommer de til uttrykk i relasjonene mellom de tre etatene som skal integreres i et felles NAV-kontor? Kommer de til uttrykk i relasjonen mellom stat og kommune som skal inngå i et partnerskap om de lokale NAV-kontor? Og utfordres de av NAV-reformen?
- At politikken iverksetting må studeres både ovenfra og ned og nedenfra og opp: Hvordan fungerer samspillet mellom det lokale og det sentrale i NAV-reformen?

I dette avsluttende kapitlet skal trådene trekkes i forhold til disse spørsmålene.

7.1 NAV-reformen lokalt etter et års forløp

Caseanalysene viser at etter et år har både det store og det lille kontoret flere skritt på vei mot et mer integrert lokalt NAV-kontor. De har etablert en tverretatlig organisering internt, de har utviklet tverrfaglige samarbeidsformer og de er i ferd med å endre oppgavefordelingen slik at medarbeiderne i større grad arbeider på tvers av de gamle etatenes ordninger og tiltak. Kontorene har også utviklet et mer tverrfaglig og etatsovergripende perspektiv på oppgavene og oppgaveløsningen.

Proessen har gått raskere i det lille enn i de store kontorene, men etter et år synes mye av det som har vært slitsomt i omstillingsprosessen, å være tilbakelagt. Medarbeiderundersøkelsen viste at bedre samarbeid og bedre oppgaveløsning var utviklet allerede etter et halvt år, men at situasjonen var bedre i små pilotkontor enn i store. Sammenstilt med erfaringene fra casestudiene tyder dette på at utviklingsprosessen har gått raskere i små enn i store kontorer.

Kulturforskjeller i form av institusjonaliserte handlings- og forståelsesformer viser seg i møtet mellom de tre etatene som skal integreres lokalt. Casestudiene viser imidlertid også at NAV-reformen fører til at kulturforskjeller synliggjøres og at innarbeidede praksisformer utfordres i møtet med representanter for andre tilnærminger. Derfor kan casekontorene fortelle at de nå tar et felles ansvar for å finne løsninger i brukernes sak. I mindre grad synes likevel etablerte relasjoner til brukerne å være endret.

Casestudiene viser fram lokale NAV-kontor som etter et års forløp er mer enn en samlokalisering av tre etater som ellers er organisert og løser oppgavene på samme måte som tidligere. De lokale NAV-kontorene er samorganisert, har enhetlig ledelse og tverrfaglige avdelinger og team. Medarbeiderundersøkelsen tyder på at enledermodell er mer gunstig enn toledermodell for å utvikle bedre samarbeid og arbeidsflyt, raskere saksbehandling og kvalitativt bedre løsninger for brukerne. Dette rapporteres imidlertid som gevinster ved NAV-kontoret også i toledermodell, bare i noe mindre grad enn av ansatte i kontorer med enledermodell.

Implementerings- og fusjonsforskningen gir ikke grunn til å forvente raske omstillinger. I det perspektivet kan vi si at pilotene har kommet ganske langt, selv i løpet av bare et år. Det har sammenheng med at pilotkontorene og kommunene som var svært motiverte for reformen, hadde etablert samarbeidsrelasjoner og hadde lagt grunnlaget for reformen allerede før de ble pilotkontor. Slik har innholdet i politikken og tilslutningen til tanken bak reformen hatt betydning for prosessen.

7.2 Oppslutning om reformmålene – konsekvenser for iverksettingen

Pilotevalueringen viser at det er stor oppslutningen om målene med NAV-reformen, og om hovedtenkningen i reformen om NAV-kontoret som en dør for brukerne, om helhet i hjelpetilbudet, og om arbeidslinja i stor grad. Det uttrykkes imidlertid også en bekymring for om de svakeste blir glemte, og om at helheten blir splittet opp med forvaltningsenhetene – slik at brukerne kommer til NAV-kontoret, men må henvises videre.

Oppslutningen om reformen kan skape vilje til å gjennomføre den, til å stå på, legge inn innsats også når presset oppleves hardt, slik casekontorene kan være en illustrasjon på.

Oppslutningen om reformmålene innebærer også at iverksetterne ute, både medarbeidere og kommunene, har oppfatninger om hva reformen betyr, hva den bør være eller bli, og om hvordan kontoret må være for å svare på og leve opp til målene. Dermed anerkjenner de ikke uten videre at sentralt nivå innehar den eneste legitime autoriteten til å fortolke og operasjonalisere reformmålene. Ute mener man at man har noe å bidra med – noe å gi, av kjennskap til virkeligheten og utfordringene reformen skal møte, og av erfaringer med etablerte virkemidler, og av faglighet som kan bidra i løsningen. Det er gunstig for iverksettingen med stor oppslutning og vilje til innsats, men det betyr også at det reageres

mot overstyring, dirigering, og en reformimplementering der svaret på hva NAV-reformen er, kommer sentralt fra.

Casestudiene forteller om en statlig styring som har vært opplevd som overkjørende, men peker også på at statens dominans er avhengig av hvordan fylkesleddet har mediert mellom lokal og sentral reformforståelse.

Arbeids- og velferdsdirektoratet peker på at pilotkommunene er forskjellige, at selv om noen var kommet langt, så hadde mange kommet kort i forberedelsene. Slik var det blant pilotkontorene, og slik er det også blant kommunene som nå etablerer NAV-kontor. Casestudien peker imidlertid på at også der hvor kommunene selv mente de var kommet langt – lå i forkant av NAV-reformen – har kommunen erfart at de er blitt overkjørt av en statsetat som, slik kommunene har opplevd det, ikke har hatt tilstrekkelig respekt for at det også i kommunene finnes kompetanse. Det kunne jo være slik at jo mindre beredt man var på reformen lokalt, jo lettere er det for staten å overstyre. Blant casekontorene var det imidlertid slik at de som opplevde seg overstyrt, mente at de var svært godt forberedt på NAV-reformen.

Etter pilotprosessen vil relasjonene mellom stat og kommune framover kunne bli preget av at direktoratet har lært av piloterfaringene, og gjerne vil overføre lærdommen gjennom standardisering, men møter kommuner som ikke har lært, og som må gjøre sine egne erfaringer, og ønsker sine lokale tilpasninger. Staten har gjort erfaringer og har funnet løsninger, kommunene er nybegynnere, og det er vanskelig for staten å ikke ”overkjøre” kommunene. Slik beskrives det fra Arbeids- og velferdsdirektoratets side.

Det er vanskeligere å se at pilotkommunenes opplevelse av at de overkjøres av staten, har sin grunn i at staten er mer erfaren. Fylkesleddene var nettopp etablert. Pilotkontorene var de første NAV-kontorene, de var fylkesleddenes første etableringsprosess. Derimot peker casekommunene på at staten i forhandlingene med kommunene hadde klare for hva NAV-kontoret skulle være, og at det dermed var lite rom for å utforme NAV-kontorene lokalt, og ta hensyn til den lokale (sosial)faglige kompetansen.

Videre peker en del av beskrivelsene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet på en tenkning i direktoratet om at det er direktoratet som har eller skal utvikle modellene for utformingen og innholdet i de lokale NAV-kontorene. Det synes å være en forståelse i direktoratet av at det er gjennom sentral innsats at det legges innhold i de lokale NAV-kontorene. Illustrerende er bildet om at etableringen av pilotkontorene var å likne med et skihopp – når overrennet var dårlig preparert, dvs. reformen ikke var kommet langt nok i forberedelsene på sentralt nivå, så ville hoppet bli dårlig, dvs den lokale iverksettingen kunne ikke bli bra. Det kan fortelle om en implisitt forståelse av at først når noe er utviklet sentralt, er det utviklet, eller om at det er det som er utviklet sentralt som gjelder, slik et av pilotkontorene beskrev.

En stor oppslutning om reformmålene betyr også at iverksetterne møter høye forventninger og kan oppleve et sterkt press om å levere resultater. Dette presset opplever trolig Arbeids- og velferdsdirektoratet som er den instans som blir stilt til ansvar for reformens implementering, fra departementet og fra den brede offentlighet. I pilotcasene var direktoratets tidspress et middel for kommunen til å få løsningen i tråd med egne ønsker. Direktoratet vil også i fremover ha tidspress på reformgjennomføring og kontoretablering, og det vil kunne gi kommunene et pressmiddel i forhandlinger med statsetaten om lokale løsninger.

7.3 Ny styringsmodell og institusjonaliserte styringsformer

Pilotevalueringen viser at det har foregått erfaringslæring nedenfra og opp – fra piloterfaringene til direktoratet. Det har vært gjennomført en læringsprosess for å høste erfaringer gjort ute i kontorene, og erfaringene er omsatt til veiledning (Etableringshåndboka) og ny praksis fra direktoratets side. Slik er det utviklet praksisformer som har korrigert for lokale reformerfaringer.

Pilotevalueringen er ingen undersøkelse av styringstenkningen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Noen erfaringer fra pilotprosessen peker likevel på en institusjonalisert styringskultur hentet fra en hierarkisk etatsstyring, der styringen skjer ovenfra og ned i en modell der politikken operasjonaliseres sentralt og iverksettes lojalt lokalt. Det ser ut til å være institusjonaliserte forståelses- og praksisformer som kommer til syne når etatsstyringen møter en partnerskapsmodell der politikken lokalt skal konkretiseres i samarbeid med en rekke unike kommuner.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke myndighet overfor kommunene, og kan ikke styre den lokale iverksettingen direkte. Partnerskapsmodellen innebærer at den enkelte kommune skal være med på å forme det lokale NAV-kontoret. Når direktoratet har erfart hva som er gode løsninger, kan slike ikke innføres gjennom standardisering. Når linjestyring ikke er et alternativ, må standardisering gjennomføres via overtalelse – veiledning og konsulenthjelp. Sett fra direktoratets side er slike styringsformer mindre effektive. Alternativet til det som kan oppleves som overkjøring fra kommunenes side, kan oppfattes som ineffektivt fra statens side.

Evalueringen peker på at den ledelses- og organisasjonsmodell som staten har ønsket, enledermodell og tverrfaglige avdelinger, også er den modellen som kommer best ut når det gjelder å utvikle samarbeid og mer integrert oppgaveløsning, sammenlignet med en toledermodell. Det er nærliggende da å slutte at det er ineffektivt om ikke staten kan styre slik at disse ledelses- og organisasjonsmodellene blir valgt lokalt. På den andre siden, kan opplevelse av statlig overstyring, selv om man aktivt motsetter seg den lokalt og eventuelt får gjennomslag for en toledermodell, skape negative opplevelser som i seg selv forsinker

integreringsprosessen. Vi kan ikke utelukke at det er slike forhold som ligger bak de forskjellene mellom enleder- og toledersmodeller som medarbeiderundersøkelsen viser. Hva slags konsekvenser ledermodellene får på sikt, er det for tidlig å si.

7.4 En reform både ovenfra og nedenfra – implementering i en nettverksstruktur

I studier av politikimplementering har man, som beskrevet, skilt mellom og forsøkt å overbygge to ulike perspektiver – top down eller bottom up, dvs. det å se på iverksettingsprosesser som et forløp startet og styrt av sentrale politiske myndigheter, versus det å se på iverksettingsprosessene nedenfra, fra de lokale aktørene som i praksis utformer politikken. Erkjennelsen i implementeringsforskningen er at disse perspektivene må kombineres. NAV-reformen illustrerer dette.

NAV-reformen er en politisk reform. Politikerne har ønsket en mer samordnet velferdsforvaltning. Men det er også en reform som er etterspurt av brukerorganisasjoner og representanter for velferdsforvaltningens brukere, som nettopp har framhevet behov for bedre og mer koordinerte tjenester slik at den enkelte kan få et helhetlig og tilrettelagt tilbud.

Det er en reform som styres fra sentralt nivå, fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, men ikke minst fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som har iverksettingsansvaret for reformen. Samtidig er det en reform som lokalt ikke kan dirigeres fra sentralt nivå. Lokalt skal reformen iverksettes i et samarbeid mellom statsetaten og landets over 400 kommuner, og det skal være rom for å organisere tjenestene slik at de tilpasses lokale forhold.

Implementeringsforskningen pekte på at mange iverksettingsprosesser ikke går via en enkelt hierarkisk linje, men i stedet foregår via en nettverksstruktur. I Arbeids- og velferdsdirektoratet ligger en hierarkisk nivåstruktur. På flere måter er likevel NAV-reformen også en reform som fordrer nettverksstyring. Staten styrer egentlig den lokale iverksettingen av NAV-reformen via to direktorater og to styringslinjer. For trygde- og arbeidsmarkedsområdene går styringen via Arbeids- og velferdsdirektoratet, for sosialtjenestens oppgaver går styringen via Sosial- og helsedirektoratet. I dette nettverket er både Sosial- og helsedirektoratet og kommunene inne i NAV-reformens iverksetting. De er imidlertid inne bare med deler av, ikke hele organisasjonen, noe som synes å ha konsekvenser for balansen mellom reformaktørene.

Fra politisk hold er det valgt en organisasjonsmodell for de lokale NAV-kontorene som ikke rører ved den etablerte oppgavedelingen mellom stat og kommune; sosialtjenesten er fortsatt et kommunalt ansvar. Lokalt skal NAV-reformen iverksettes i et partnerskap mellom stat og kommune.

I forhold til den lokale iverksettingen av NAV-reformen har Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke de samme styringsmidlene som tidligere trygdeetat og aetat. På lokalt nivå og i forhold til kommunene ligner Arbeids- og velferdsdirektoratets myndighet mer på Sosial- og helsedirektoratets myndighet overfor kommunene. Sosial- og helsedirektoratet har et faglig utviklings- og tilsynsansvar for en virksomhet som ivaretas av autonome forvaltningsenheter. Verken direktorat eller fylkesmennene har instruksjonsmyndighet overfor kommunene, styringsmidlene har mer karakter av veiledning og utviklingstiltak.

Både horisontalt og vertikalt synes NAV-reformen å fordre samarbeid og gjensidighet, mer enn linjestyring ovenfra og ned. Det gjelder i forhold til den organisatoriske endringsprosessen som etableringen av de lokale NAV-kontorene innebærer, men det gjelder trolig enda mer i den nye arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaveløsning. Skal reformens ambisiøse målsettinger nås må NAV spille sammen med andre autonome aktører, som arbeidsgivere og helsetjenestene.

Partnerskapsmodellen med kommunene gir Arbeids- og velferdsdirektoratet svakere og mer indirekte styringsmidler, det er direktoratet veldig oppmerksom på. Man ser at hierarkiske styringsmidler ikke nytter. NAV-reformen har en mer kompleks styringsmodell enn det kan synes som når det tilsynelatende er en instans – Arbeids- og velferdsdirektoratet – som holdes ansvarlig for å iverksette reformen.

Ved et nedenfra-perspektiv framstår NAV-reformen som en reform med forankring lokalt, blant medarbeidere og ledere i de tre etatene som danner det nye NAV-kontoret, og blant kommunene som skal samarbeide med staten om å virkeliggjøre reformen. Det viser casestudiene av de tre pilotkontorene. Selv medarbeidere som ikke ønsket at kontoret skulle bli pilot, støtter tanken bak reformen. Bildet støttes av den evalueringen Ernst og Young gjorde for Arbeids- og velferdsdirektoratet¹⁸; den forteller at det er en generell tro på reformen i pilotkontorene.

Det finnes en beredskap og en forberedthet ute. Denne består av tro på reformens begrunnelse og formål, av etablerte samarbeidsønsker, samarbeidsrelasjoner og samarbeids-erfaringer, og av endrings- og omstillingserfaringer. Men er pilotene i en særstilling når det gjelder motivasjon og beredskap for å gjennomføre NAV-reformen?

Man kan anta pilotkontorene og pilotkommunene, som har ønsket å være blant de første til å starte NAV-reformen, har hatt en særlig beredskap og reformtiltro. Andre undersøkelser peker imidlertid på at pilotene ikke er helt unike:

¹⁸ Kilde: <http://kommune.nav.no/kommune/805351399.cms> Hentet 080707

En oppslutning om reformen vises også NAVs egen spørreundersøkelse til ordførere, rådmenn og stabssjefer i kommunene, og det samsvarer med inntrykket fra kommuneundersøkelsen til pilotkontorenes ordførere og rådmenn som kan peke på lokale pådrivere i kommunene bak ønsket om å bli pilot. En undersøkelse om forventninger til NAV-reformen (Skinnarland & Moland, 2006)¹⁹ viser at tillitsvalgte og ansatterepresentanter er svært positive til NAV-reformen, og har forventninger om at et nærmere samarbeid mellom de tre tidligere etatene vil føre til et bedre tilbud for brukerne. Det er stor oppslutning om arbeidsrettingen i velferdspolitikken og om at brukernes behov skal stå i sentrum og være styrende for hvilke løsninger som velges. Mange hadde også erfaringer med samlokalisering. Også tillitsvalgte som ble intervjuet i forbindelse med pilotevalueringen fortalte om stor oppslutning om reformmålene blant de ansatte i etatene.

Samarbeidserfaringer har etatene opparbeidet gjennom tidligere forsøk og satsinger, som Samordningsforsøkene (Møller, 2006), Tiltaksplanen mot fattigdom og målrettede arbeidsmarkedstiltak mot mottakere av langtidssosialhjelp, en satsing som ved årsskiftet 2005/2006 involverte 126 kommuner (Schafft & Spjelkavik, 2006). Omstillingserfaring har statsetatene fått gjennom både organisasjonsendringer og innføring av nye styringsmidler (Berg et al., 2002; Kvåle, 2001). De jevnligte undersøkelsene av kommunal organisering peker på en høy endringstakt i kommunene, bare i løpet av perioden 2000-2004 hadde om lag 60% av kommunene innført endringer i overordnet administrativ organisering; og i løpet av 1990-tallet hadde de aller fleste kommuner gjennomført en eller annen form for endring i den administrative organiseringen (Hovik & Stigen, 2004).

Med den tidsplan og det tempo NAV-reformen skal gjennomføres i, og med det press de lokale medarbeiderne opplever, med store omstillinger parallelt med at produksjonen skal holdes oppe, er det nærliggende å tenke at skal reformen lykkes, må den sentrale styringen spille sammen med den lokale beredskapen og den positive reformtiltroen som finnes lokalt, både hos medarbeidere og i kommunene. En sentral utfordring framover synes å være å finne styringsformer som fremmer dette samspillet.

For å oppsummere kort, pilotanalysen viser:

- Lokalt er man på vei mot en mer integrert velferdsforvaltning
- Oppslutning om NAV-reformens mål og begrunnelse har vært viktig i iverksettingen
- Det har foregått læring gjennom pilotprosessene fra lokale erfaringer til sentrale handlinger
- Selv om mange kommuner er fornøyd med samarbeidet mellom stat og kommune, er det også en del som forteller om sterk statlig styring og liten respekt for lokal kompetanse

¹⁹ Undersøkelsen er basert på fokusgruppeintervjuer med tillitsvalgte og ansatte de tre etatene fra Sør-Trøndelag og Oslo/Akershus, i alt 47 ansatte.

- Partnerskapsmodellen er utfordrende for tradisjonelle hierarkiske styringsformer
- NAV-reformen innebærer implementering gjennom nettverksstrukturer og fordrer styringsmidler basert på samarbeid mellom selvstendige aktører

Del II

Presentasjon og analyse av det kvantitative materialet (Medarbeiderundersøkelsen og Kommuneundersøkelsen)

Ida Drange, Arbeidsforskningsinstituttet

8

Analysene av Medarbeiderundersøkelsen og Kommuneundersøkelsen

Datamaterialet som ligger til grunn for analysene kommer fra to spørreundersøkelser distribuert til pilotkontorene. Den ene undersøkelsen – medarbeiderundersøkelsen – har gått ut til alle ansatte ved NAVs pilotkontor, mens den andre – kommuneundersøkelsen – har gått ut til rådmennene og ordførerne i pilotkommunene. Den første undersøkelsen er laget av NAV Drift og Utvikling (NDU), seksjon for Erfaring og læring på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. NDU har stått for utsendelse og innsamling av dataene. AFI har fått tilgang til denne undersøkelsen gjennom programmet for pilotevalueringen. Den andre undersøkelsen er laget, distribuert og samlet inn av AFI.

Her vil jeg gi en redegjøring for hvilke betraktninger som ligger bak de målene vi har valgt å se på, og hvilke metodiske vurderinger som er gjort underveis. Datasettene er i kvalitet flernivådata, med to måleenheter – individnivå og kontornivå. Det som har vært vesentlig når det kommer til å peke på forskjeller mellom kontorene, er å passe på at variasjonen innad på kontoret ikke overstiger variasjonen mellom kontorene. Det vi her har vært ute etter, er hvorvidt forskjeller i kontorenes rammebetingelser eller organisering påvirker de ansattes erfaringer med reformen. Dersom det ikke er noe tydelig mønster i de ansattes besvarelser, er det lite sannsynlig at forskjellene skyldes egenskaper ved kontoret, heller enn egenskaper ved de ansatte.

Først beskriver jeg det arbeidet som er gjort i forhold til spørreundersøkelsen blant de ansatte, og deretter undersøkelsen for rådmennene og ordførerne. Avslutningsvis sammenfatter jeg funnene fra de to undersøkelsene.

8.1 Medarbeiderundersøkelsen mai 2007

Variablene

Pilotundersøkelsen til de ansatte ble gjennomført i første halvdel av mai 2007. Det vil si syv måneder etter at pilotkontorene åpnet dørene. Den er besvart av 572 ledere og medarbeidere. 823 invitasjoner ble sendt ut, noe som gir en svarprosent for undersøkelsen på 70 %. Svarprosenten ved store kontor (mer enn 40 ansatte) var lavere enn 70 %, mens den var høyere på små kontor. Undersøkelsen dekket tema som: Mulige effekter av sammenslåingen, Ledelse, Tjenesteinnhold og brukerflyt, Kompetanse, Samarbeidsrelasjoner, Bruk av videokonferanseutstyr og Publikumsnett for svaksynte.

Vårt mandat var å evaluere pilotene på områder som ledelse, samarbeid og brukervennlighet. Det har derfor vært aktuelt å vurdere forskjeller på de nevnte resultatvariablene som omhandler disse temaene i forhold til kontor, ledermodell og de ansattes bakgrunn i

form av tidligere arbeidsgiver. I og med at undersøkelsen er utarbeidet for å gi status på flere områder, har vi vurdert deler av undersøkelsen som mindre relevant for våre analyser. For eksempel har vi ikke vurdert de ansattes erfaringer ved bruk av videokonferanseutstyr, publikumsnett for svaksynte, heller ikke hvordan de organiserer seg internt rundt sakstyper. Vi har også sett bort fra spørsmål vedrørende objektive forhold ved kontoret, da dette er informasjon som er sammenfattet og lett tilgjengelig via andre kanaler. Et eksempel på slik informasjon er hvor mange sosiale tjenester de har lagt inn under NAV-kontoret. Spørsmålene vi har valgt å se på har enten et element av endring i seg, (f. eks.: ”Hvordan opplever du arbeidsmiljøet etter etableringen av NAV-kontoret?: Dårligere enn før, som før eller bedre enn før”) eller har vært direkte knyttet til reformen (f. eks.: ”Mener du at ledelsen har et klart fokus på NAV-reformens visjon og mål?: I svært liten grad til I svært stor grad”). Til sammen har vi vurdert 15 av 95 spørsmål. Men med underspørsmål utgjør dette 30 resultatmål.

Svarkategoriene

De spørsmålene eller utsagnene som de ansatte er blitt presentert for har ofte svarkategorier med sekspunktskalaer hvor de ansatte skal krysse av i hvilken grad de er enige i utsagnet. Et typisk eksempel er: I svært liten grad; I liten grad; I mindre grad; I noen grad; I stor grad; I svært stor grad.

Det er noen ankepunkter mot den skaleringen som er brukt. For det første er gradsgrensene mellom i liten grad, i mindre grad og i noen grad vage, og kan gjøre det vanskelig for respondentene å orientere seg. Retningen spørsmålet er stilt i gir likevel en indikasjon på at i liten grad er verre enn i mindre grad som igjen er verre enn i noen grad. For det andre gir skalaen ingen nøytrale kalibreringspunkter respondentene kan justere svarene sine ut ifra, noe som også kan gjøre at den subjektive vurderingen av hva som er noe, mindre og lite vil variere mer enn hva som hadde vært tilfelle i en fempunkts eller sjupunktskalering med et nøytralt midtpunkt. I analyse og fremstillingsøyemed har jeg valgt å slå sammen to og to kategorier, slik at vi har et svaralternativ for de som sier i svært liten til liten grad, de som sier i mindre grad til i noen grad og tilslutt de som sier i stor til svært stor grad. Det kan gjøre målene mer robuste.

I spørsmål som angår hyppighet er det noen steder brukt svaralternativene aldri, sjelden, av og til og ofte. Det er ikke gitt noen definisjon på hva som kvalifiserer som sjelden, av og til og ofte, og dermed blir det opp til respondenten å avgjøre. Svarene vil da være influert av respondentenes omgivelser, i stedet for å være standardiserte gjennom hele materialet.

8.2 Metodene

Analysene som er gjennomført på materialet fra Medarbeiderundersøkelsen har tjent to formål. Det var ønskelig å undersøke om det var ulike opplevelser av reformen etter de ansattes bakgrunn og kontorets ledermodell. Var det slik at tidligere statlig ansatte var mer

fornøyd eller mindre fornøyd enn tidligere kommunalt ansatte? Disse analysene ble utført på individnivå. Det var også et mål å se hvorvidt det var reelle forskjeller mellom kontorene, eller om vi kunne se tendenser eller mønster i materialet som følger av karakteristikk ved kontorene. Som tidligere nevnt har datamaterialet en struktur som kvalifiserer som flernivådata. Observasjonene på individnivå er ikke uavhengige av hverandre, to ansatte ved samme kontor vil antakelig være likere hverandre i sin vurdering av for eksempel arbeidsmiljø, enn to personer trukket tilfeldig fra forskjellige kontor. En konsekvens av avhengige observasjoner er at feilmarginene blir for små, noe som igjen påvirker signifikanstesting i form av at det blir lettere å få statistisk signifikante funn når standardfeilen er for lav. Det er allikevel langt bedre å behandle flernivådata som om det skulle være uavhengig individnivå data, enn å analysere dem på aggregert nivå som kontorer når man analyserer for å finne signifikante resultater (Ringdal, 2001). Vi har imidlertid også gjort det siste når vi har sett på forskjeller mellom kontorene. Vi presenterer da ikke funnene som signifikante forskjeller, men som tendenser.

Individdata

I analysene av sammenhengen mellom resultatvariablene på den ene siden og tidligere arbeidsgiver eller ledermodell på den andre siden har jeg behandlet individdataene som om det skulle være uavhengige observasjoner, altså som om settet skulle ha en flat struktur heller enn en hierarkisk. Signifikansnivåer er da også oppgitt, men jeg har også lagt til grunn en skjønnsmessig vurdering av størrelsen på forskjellene. Da de fleste data er på nominal- og ordinalnivå, har jeg vurdert krysstabeller som den best egnede analyseformen. Når det gjelder bivariate krysstabeller forutsettes det en forventet frekvens på 5 i hver celle for at man skal kunne signifikant teste tabellen (Ringdal, 2001). Ingen av gruppene har vært så små at dette har representert et problem.

I analysene på forskjeller etter tidligere arbeidssted vil nyansatte holdes utenfor. Spørsmålene som gjennomgås her har elementer av endring i seg hvor de ansatte blir bedt om å vurdere tilstanden nå mot slik det var tidligere, som for eksempel spørsmålet om arbeidsmiljø nedenfor. Nyansatte har ofte ikke anledning til å gi noen evaluering, og en stor andel av deres svar ligger da i ”vet ikke”/”ikke aktuelt” kategoriene, og fører til at resultatene blir signifikante hvor de ellers ikke hadde blitt det. Når nyansatte holdes utenfor er antall besvarelser 541.

Aggregerte data

Når det er forskjeller mellom kontorene som har vært enhet for analyse, har jeg aggregert individdataene ved hvert enkelt kontor til en enhetlig størrelse. Det fjerner den individuelle variasjonen, og vil overdrive de statistiske modellenes forklaringskraft (Ringdal, 2001). For eksempel, hvis 55 % ved et kontor sier at arbeidsmiljøet er blitt bedre etter omleggingen til NAV-kontor, mens 55 % ved et annet kontor sier at arbeidsmiljøet er blitt

dårligere, vil disse dataene på aggregert nivå gi et forenklet bilde av en virkelighet som er mer sammensatt. Jeg har derfor valgt å behandle data på kontornivå som case og ikke som observasjoner egnet for statistisk testing. Det vil si at forskjellene mellom kontorene beskrives som tendenser, snarere enn faktiske forskjeller. Jeg har brukt ulike fremgangsmåter for å få frem den tendensielle variasjonen mellom kontorene. Metodene gir tilnærmet samme resultat, men den førstnevnte metoden forenkler dataene i noe større grad enn den sistnevnte, da koding skjer i forhold til svarkategorien med høyest frekvens. I den sistnevnte metoden bidrar alle svarene til å påvirke kontorets posisjonering i forhold til de øvrige kontorene i den sistnevnte modellen. Den første måten innebar å kode kontorene på et kontinuum fra -1 via 0 til 1 i forhold til om tyngdepunktet for kontoret lå under, på eller over gjennomsnittsverdien for materialet i sin helhet. Den andre måten innebar å rangere kommunene etter gjennomsnittsverdien for svarene til de ansatte. Dette ble gjort ved hjelp av rutineene i ANOVA (variensanalyse). Dette ga meg samtidig tilbakemelding på om gjennomsnittene var signifikant forskjellige fra hverandre. Som tidligere nevnt bør variasjonen mellom kontorene overstige forskjellen innad i kontorene for at vi skal kunne si at det er forskjeller mellom kontorene når det kommer til implementeringen av reformen. Variensanalyse som andre statistiske teknikker krever et visst antall observasjoner i materialet for at det skal være egnet for analyse. Noen av kontorene har få ansatte, og dermed få besvarelser, i noen tilfeller under 10. Jeg har ikke lyktes i å finne noen nedre grense for ANOVA, men jeg vil generelt betrakte en gruppe på ti eller færre observasjoner som for liten for denne type analyse. Det er imidlertid ikke signifikante forskjeller vi har lagt til grunn for denne gjennomsnittsrangeringen, men heller tendensen i materialet. Rangeringen ble gjort etter følgende prinsipp: De kommunene som svarte mest positivt ble rangert høyest. ”Vet ikke”/”Ikke aktuelt” ble holdt utenfor. Dette gjentok jeg for hvert av de 30 spørsmålene. Deretter summerte jeg kommunene på tvers, slik at jeg fikk en sum på hvor mange ganger de stod oppført på hver enkelt rangeringsposisjon. Listen for kommunene ble så delt på tre, et toppsjikt, et midtsjikt og et bunnsjikt. Kommuner som ble talt flest ganger i toppsjiktet ble vurdert som ”vellykkede” mens kommuner som lå i bunnsjiktet ble vurdert som mindre vellykkede. Ved å tredele materialet blir det mer robust for tilfeldige posisjoner. Antakelig er det noe ved kontoret dersom det gjentatte ganger havner blant de seks nederste, og at dette kontoret vil være forskjellig fra et kontor som har gjentatte topplasseringer. Denne posisjoneringen ble så satt i sammenheng med objektive forhold ved kontoret. Objektive forhold ved kontoret er antall ansatte, antall integrerte tjenester, ledermodell, leders bakgrunn og oppgavebelastningen ved kontoret. Målsetningen med sammenligningen var å se hvorvidt det utkrystalliserte seg et mønster. Denne tilnærmingen faller da under det som kalles en syntetisert casemetode, eller kvalitativt komparativ analyse (Qualitative Comparative Analysis – QCA) (Ragin, 1987). Denne metoden er en kombinasjon av en variabelorientert tilnærming til case, altså statistikk, hvor man ser etter mønster eller tendenser på tvers av flere case. Den variabelorienterte tilnærmingen er generaliserende mens ”vanlige” casestudier gir forrang til det komplekse ved å studere hvert case i dets kontekst. Klassiske casestudier har dermed en holistisk tilnærming (Ragin, 1987).

Kort om svarfordelingen

Individdataene er analysert etter forskjeller som følger tidligere arbeidssted og ledelsesmodell.

Fordelingen på de ansattes bakgrunn viser at tidligere trygdeetatsansatte utgjør den største gruppen (36 %), deretter følger ansatte fra kommunal etat (33 %) og aetat (25 %). Nyansatte utgjør 5 % av alle ansatte som har besvart skjemaet.

Tabell 1. Fordeling etter tidligere arbeidssted

	Frekvens	Prosent	Kumulativ prosent
Nyansatt	31	5,42	5,42
Aetat	144	25,17	30,59
Trygdeetat	206	36,01	66,61
Kommunal	191	33,39	100,00
Total	572	100,00	

Det er en gjennomgående tendens i materialet at ansatte med bakgrunn fra trygdeetaten og aetat vurderer reformen i form av egeninvolvering og konsekvenser for arbeidsprosesser ved kontoret mer positivt i sammenligning med kommunalt ansatte. Det kan ha to årsaker. Staten er initiativtaker til NAV-reformen. Det har hele tiden vært klart at Aetat og Trygdeetat skulle slåes sammen, mens utover økonomisk sosialhjelp har vært opp til kommunene å bestemme hvilke tjenester som legges inn i NAV-kontoret. Dersom det har vært diskusjoner rundt hvilke kommunale tjenester som skal inn i NAV-piloten kan ha fått utslag på tidligere kommunalt ansattes vurdering av reformen. Den andre årsaken kan bunne i at 20 kontorer har enhetlig ledelse, hvorav 14 har bakgrunn fra statlige etater, mens fem har bakgrunn fra kommunale etater. I tillegg har fire kontorer delt ledelse²⁰, hvor en av lederne har bakgrunn fra stat (trygd/aetat) og den andre har bakgrunn fra kommunale etater. Tidligere kollegaer av NAV-kontorets nye leder kan ha blitt bedre involvert i prosesser ved etableringen av NAV-kontoret, på en måte som gjør at de har fått mer innflytelse og er mer fornøyd med resultatet. I så tilfelle vil det omfatte større deler av trygdetat og aetat enn av kommunalsektor, derav de markerte forskjellene mellom disse gruppene. Antall ansatte sett i forhold til lederes bakgrunn vises i tabellen nedenunder.

Tabell 2: Antall ansatte etter ledelsens bakgrunn

Antall ansatte i kontor med en leder med bakgrunn fra kommunale etater	84
Antall ansatte i kontor med delt ledelse (kommunal/statlig leder)	192
Antall ansatte i kontor med en leder med bakgrunn fra statlige etater	296
Total	572

²⁰ Tjøme hadde i starten også delt ledelse, men dette var en overgangsordning som ble avvirket første kvartal 2007.

Alt i alt er det 17 av 28 ledere som har bakgrunn fra statlige etater, mens ni av 28 ledere har bakgrunn fra kommunale etater. Alle bydelskontorene har delt ledelse, hvorav en har bakgrunn fra kommunale etater. Ledernes bakgrunn er listet opp i tabellen nedenunder. Denne frekvensen vil ha avvik, da ikke alle ledere har besvart spørreskjemaet og vi ikke kjenner bakgrunnen til de som ikke har deltatt i undersøkelsen.

Tabell 3: Ledelsesmodell og leders tidligere arbeidssted

	Nyansatt	Aetat	Trygdeetat	Kommunalt	Total
Leder for NAV-kontor med en leder (ansatt i staten)	1	6	7	2	16
Leder for NAV-kontor med en leder (ansatt i kommunen)	0	1	0	3	4
Kommunal leder i et NAV-kontor med delt ledelse	0	0	0	4	4
Statlig leder i et NAV-kontor med delt ledelse	1	0	3	0	4
Total	2	7	10	9	28

Tre ulike ledelsesmodeller er benyttet for NAV-pilotene. Enhetlig ledelse, delt ledelse og regional ledelse. Sistnevnte modell er bare benyttet i Nord-Gudbrandsdalen. Antallet ansatte som arbeider under de ulike modellene er oppgitt i tabellen nedenfor.

Tabell 4: Fordeling på ledermodell

	Frekvens	Prosent	Kumulativ prosent
Enhetlig leder	352	61,54	61,54
Delt ledelse	192	33,57	95,10
Regional ledelse	28	4,90	100,00
Total	572	100,00	

9

Forskjeller etter tidligere arbeidssted

De avhengige variablene i analysene kan deles inn i to hovedgrupper: a) Variabler som måler oppgaveløsning og b) prosessen med å etablere et NAV-kontor. Presentasjonen av funnene vil følge disse dimensjonene, og starter med oppgaveløsning. Det vil ikke presenteres fordeling for underspørsmålet ”Annet” på de spørsmål hvor dette er et alternativ. Dette er et spørsmål som gjennomgående har lav tilslutning. Det kan være et tegn på at de foregående underspørsmål har dekket fenomenet det spørres etter i hovedspørsmålet. Det kan være tegn på at de alternative underspørsmålene som er stilt er uttømmende i forhold til hovedspørsmålet.

9.1 Vurderinger av oppgaveløsningen

Spørsmålene som her legges inn under kategoriene oppgaveløsning berører alle forhold knyttet til arbeidsmetoder internt ved kontoret, eksterne samarbeidspartnere eller brukerrettet arbeid.

Brukerløsninger:

Spørsmålet om de ansatte synes det var blitt enklere enn før å finne brukerløsninger etter etableringen av NAV-kontoret ble vurdert på en trepunktsskala med kategoriene ”vanskeligere enn før”, ”som før” eller ”bedre enn før”. Fordelingen på de ulike svaralternativene sett i forhold til de ansattes bakgrunn vises i tabell fem.

Tabell 5: Brukerløsninger etter de ansattes bakgrunn

	Vanskeligere enn før	Som før	Bedre enn før	Total (N)
Aetat	19,72	25,35	54,93	142
Trygdeetat	20,42	31,94	47,64	191
Kommunalt	16,57	27,62	55,80	181
Total	18,87	28,60	52,53	514

$p > 0,47$

Omtrent 55 % av ansatte med bakgrunn fra aetat og kommunale etater synes at omleggingen til NAV har gjort det enklere å finne brukerløsninger, mot 48 % med bakgrunn fra trygdeetat. Rundt en femtedel av de ansatte synes det er blitt vanskeligere enn før å finne brukerløsninger, dette gjelder uavhengig av etatsbakgrunn men er marginalt lavere for ansatte med bakgrunn fra kommunale etater eller tjenester. Forskjellen mellom gruppene har en p verdi på 0,47 og er ikke signifikant.

Gevinster ved det nye kontoret:

Hovedspørsmålet ”Hvilke(n) av følgende gevinster opplever du ved det nye kontoret?” har fem underspørsmål; Bedre samarbeid?, Bedre arbeidsflyt?, Raskere saksbehandling?, Kvalitativt bedre løsninger for brukerne? og Annet? De ansatte kunne da svare ”ja”, ”nei” eller ”vet ikke” til hvorvidt de opplevde å ha fått en gevinst på de nevnte områdene eller ikke. Som tidligere nevnt holdes ”vet ikke” utenfor i denne analysen. Ansatte som sier at de ikke har hatt en gevinst på disse nevnte områdene kan da både synes at tilstanden er som før, eller dårligere enn før. Vi kan tenke oss at det skal mer til for at ansatte vurderer brukerløsningene som kvalitativt bedre, dersom de tidligere har holdt et høyt nivå. Hvis tilslutningen til svarkategorien ”Ja” er lav, betyr ikke det at reformen er mindre vellykket på disse områdene, men kan tyde på at dette ikke har vært primære forbedringsområder. Tabellen nedenunder presenterer andelen som sa seg enig i at kontoret hadde hatt en gevinst på de fire førstnevnte.

Tabell 6: Andel som oppgir å ha hatt gevinst på ett eller flere av de nevnte områder i forhold til tidligere arbeidssted

		Andel gevinst	Total
Bedre samarbeid	Aetat	77,08	144
	Trygdeetat	69,42	206
	Kommunalt	70,16	191
	Total	71,72	541
p 0,578			
Bedre arbeidsflyt	Aetat	33,33	144
	Trygdeetat	29,13	206
	Kommunalt	24,61	191
	Total	28,65	541
p 0,302			
Raskere saksbehandling	Aetat	23,61	144
	Trygdeetat	20,39	206
	Kommunalt	24,61	191
	Total	22,74	541
p 0,206			
Kvalitativt bedre brukerløsn.	Aetat	52,08	144
	Trygdeetat	39,32	206
	Kommunalt	45,55	191
	Total	44,92	541
p 0,167			

Flertallet mener at bedre samarbeid er en gevinst med det nye kontoret, uavhengig av bakgrunn. Tidligere ansatte i aetat er noe mer positive enn de andre, hele åtte av ti oppgir bedre samarbeid som gevinst. Tilsvarende for ansatte med bakgrunn fra trygdeetaten og kommunale etater er syv av ti. Forskjellene mellom kontorene er ikke store nok til å nå statistisk signifikans.

Til tross for at et stort flertall oppgir bedre samarbeid som gevinst, er det ikke like mange som mener at det nye kontoret har gitt bedre arbeidsflyt eller raskere saksbehandling. Tre av ti med bakgrunn fra statlig sektor oppgir bedre arbeidsflyt som en gevinst med det nye kontoret, mot en fjerdedel av ansatte med bakgrunn fra kommunale etater. En femtedel av

de ansatte med bakgrunn fra trygdeetaten oppgir raskere saksbehandling som en gevinst med den nye reformen, mens tilsvarende for ansatte fra aetat og kommunale etater er en fjerdedel. Forskjellene er heller ikke her store nok til å nå statistisk signifikans.

Tilstanden på kontoret i dag:

De ansatte ble bedt om å vurdere tilstanden på kontoret i dag på seks ulike områder. Ordlyden i påstandene de ansatte ble bedt om å ta stilling til er gjengitt i tabellen. Vurderingen fulgte en sekspunktsskala, fra stemmer svært dårlig via stemmer dårlig, stemmer lite, stemmer noe, stemmer godt til stemmer svært godt. Her har jeg forenklet fremstillingen, og viser i tabell 7 andelen som svarer stemmer godt og stemmer svært godt på de ulike områdene i forhold til tidligere arbeidssted.

Tabell 7: Andel som sier at en eller flere av følgende påstander beskriver tilstanden ved kontoret i dag godt til svært godt, sett i forhold til tidligere arbeidssted

		Andel	Total
Vi har en god oversikt over brukerne	Aetat	38,19	144
	Trygdeetat	41,26	206
	Kommunalt	50,26	191
	Total	43,62	541
p 0,019			
Vi har det tjenesteinnholdet kontoret skal ha	Aetat	49,31	144
	Trygdeetat	45,15	206
	Kommunalt	42,93	191
	Total	45,47	541
p 0,066			
Vi er godt fornøyd med den fysiske utformingen av mottaket	Aetat	47,22	144
	Trygdeetat	47,09	206
	Kommunalt	39,27	191
	Total	44,36	541
p 0,232			
Vi er godt fornøyd med den fysiske utformingen av resten av kontoret	Aetat	38,89	144
	Trygdeetat	38,35	206
	Kommunalt	39,27	191
	Total	38,82	541
p 0,952			
Vi har avklart hvilke oppgaver som ligger i mottak	Aetat	37,50	144
	Trygdeetat	36,89	206
	Kommunalt	38,22	191
	Total	37,52	541
p 0,438			
Vi har kartlagt hvilket kompetansebehov vi har i kontoret	Aetat	33,33	144
	Trygdeetat	32,04	206
	Kommunalt	29,32	191
	Total	31,42	541
p 0,664			

På det første spørsmålet, ”vi har god oversikt over brukerne” sier ca fire av ti med bakgrunn fra statlige etater at dette stemmer godt til svært godt, mot en av to med bakgrunn fra kommunale etater. Denne forskjellen er statistisk signifikant på et 5 % nivå. Når det gjelder påstanden om at kontoret har det tjenesteinnholdet det skal ha, er ansatte

med bakgrunn fra aetat mer enige i dette enn ansatte med bakgrunn fra trygdeetaten og kommunale etater, med henholdsvis 49 %, 45 % og 43 %. Forskjellene som følge av bakgrunn er små, og resultatet er heller ikke signifikant. I forhold til den tredje påstanden: ”Vi er godt fornøyd med utformingen av mottaket” synes 47 % av ansatte fra statlige etater at dette stemmer godt til svært godt med tilstanden i kontoret slik den er i dag, mens tidligere kommunalt ansatte er litt mer tilbakeholdne. Forskjellene er ikke statistisk signifikante. Når det gjelder den fysiske utformingen av resten av kontoret er det en prosent som skiller gruppene, ca. fire av ti – uavhengig av tidligere arbeidssted – er enig i at det stemmer godt til svært godt at de er fornøyd med den fysiske utformingen. Tilsvarende er tilfelle for påstanden ”Vi har avklart hvilke oppgaver som ligger i mottak”. Omtrent fire av ti, uavhengig av tidligere arbeidssted, er enige i at dette stemmer godt til svært godt med tilstanden slik det er i dag. Tre av ti mener også at det stemmer godt til svært godt at kompetansebehovet ved kontoret er kartlagt. Det er ingen statistiske forskjeller i gruppenes svar på de tre siste påstandene heller.

Teamarbeid:

Det er i undersøkelsen stilt tre spørsmål om teamarbeid, hvor ett er utdypende. Her presenteres svarene på de to hovedspørsmålene. Det ene gjelder frekvensen av teamarbeid, mens det andre gjelder hvem man arbeider sammen med i teamene. Tabell åtte viser hvor ofte de ansatte deltar i teamarbeid sett i forhold til tidligere arbeidssted, og tabell ni viser hvem de arbeider sammen med i teamene. Det er her ikke gitt noen definisjon av hva som kvalifiserer som sjelden, av og til og ofte, men er overlatt til respondentene å vurdere.

Tabell 8: Hyppighet av teamarbeid sett i forhold til tidligere arbeidssted

	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Total
Aetat	5,56	15,97	32,64	45,83	144
Trygdeetat	19,42	18,45	28,64	33,50	206
Kommunalt	18,32	18,32	33,51	29,84	191
Total	15,34	17,74	31,42	35,49	541

p 0,003

Tabellen viser at andelen som ”Ofte” deltar i teamarbeid er høyest blant ansatte med bakgrunn fra aetat. I underkant av en av to fra aetat oppgir at de ofte arbeider i team, mot ca. tre av ti i de to andre gruppene. Andelen som oppgir å ”av og til” og ”sjelden” arbeide i team er omtrent lik mellom gruppene. Mens 5 % av ansatte med bakgrunn fra aetat oppgir at de aldri arbeider i team, er det samme tilfelle for to av ti med bakgrunn fra trygd og kommune. De største forskjellene mellom gruppene når det kommer til teamarbeid ligger altså i ytterpunktene. Forskjellen mellom gruppene er statistisk signifikant på 1 % nivå.

Tabell 9: Hvem man deltar i teamarbeid med etter tidligere arbeidssted

	Tidligere aetat	Tidligere trygd	Tidligere kommunalt	Andre	Total (N)
Aetat	85,29	77,94	76,47	9,56	136
Trygdeetat	69,28	83,13	57,23	6,63	166
Kommunalt	78,21	78,21	85,26	7,69	156
Total	77,07	79,91	72,49	7,86	458
	p 0,004	p 0,431	p 0,000	p 0,639	

Tabell ni viser andelen som svarer bekreftende på at tidligere aetat, trygdeetat og kommunalt ansatte deltar sammen med dem i teamarbeidet. Som det kommer frem av tabellen arbeider syv av ti med bakgrunn fra trygdeetaten med tidligere aetatansatte, mens i underkant av åtte av ti med kommunal bakgrunn er i team med tidligere aetatansatte. For øvrig er det tidligere aetatansatte som oftest oppgir å samarbeide med andre fra aetat, 85 % samarbeider med tidligere aetatansatte. Forskjellen er statistisk signifikant på et 1 % nivå. Når det gjelder andelen som svarer bekreftende på at de samarbeider med tidligere trygdeetatsansatte, svarer åtte av ti med bakgrunn fra aetat og kommunale etater at dette er tilfelle, mot 83 % med bakgrunn fra trygdeetaten. Forskjellene mellom gruppene er altså forholdsvis små når det gjelder hvem som deltar i teamarbeid med tidligere trygdeetatsansatte. Forskjellene er heller ikke statistisk signifikant. I tredje kolonne vises andelen som svarer bekreftende på at de arbeider i team med personer med bakgrunn fra kommunale etater. 76 % av personer med bakgrunn fra aetat svarer bekreftende på at de arbeider i team med tidligere kommunalt ansatte, mens tilsvarende er tilfelle for i underkant av seks av ti med bakgrunn fra trygdeetaten. Som i de tidligere kolonnene, er det flest med bakgrunn fra kommunal etat som samarbeider med tidligere kommunalt ansatte. Det er da 28 % flere fra kommunale etater som svarer bekreftende på samarbeid med tidligere kommunalt ansatte, sammenlignet med tidligere trygdeetatsansatte. Denne forskjellen er statistisk signifikant på et 0,001 % nivå. Tendensen som er uthevet i tabell ni er at man samarbeider mest med sine egne, også etter sammenslåingen av kontorene. Det kan kanskje virke litt rart at 78 % av tidligere kommunalt ansatte sier at de arbeider i team med tidligere trygdeetatsansatte, mens bare 57 % av tidligere trygdeetatsansatte sier at de arbeider i team med tidligere kommunalt ansatte. Dette skyldes ikke at trygdeetatsansatte ikke vedkjenner seg samarbeidet med tidligere kommunalt ansatte, men inntreffer fordi vi ikke har svar fra samtlige ansatte ved kontorene. Det vil si at de påtenkte samarbeidspartnerne ikke nødvendigvis registrert i materialet, men siden de arbeider ved kontoret blir de likevel ”nominert” av sine kollegaer. Det kan også være at tidligere trygdeetatsansatte samarbeider med flere kommunalt ansatte, slik at samme trygdeansatte blir nevnt av flere kommunalt ansatte

Eksternt samarbeid:

Det var tre spørsmål som dreide seg om eksterne samarbeidspartnere. Det første spørsmålet gjaldt frekvensen av eksternt samarbeid, det neste om hvorvidt de hadde fått bedre samarbeid med de eksterne samarbeidspartnerne etter etableringen av kontoret, og til slutt om det var noen av de eksterne samarbeidspartnerne de savnet samarbeidet med etter

etableringen av kontoret. I første kolonne av tabellen nedenfor vises andelen som samarbeider med andre deler av NAV²¹, kommunale etater og tjenester²², helsevesenet, arbeidsgiverne, brukerorganisasjonene og andre på månedlig basis eller oftere. Neste kolonne viser andelen som sier at de har fått bedre samarbeid med de nevnte instansene, og siste kolonne andelen som svarer at de savner disse samarbeidspartnerne. Tabellen kommenteres fra venstre.

Tabell 10: Relasjonen til eksterne samarbeidspartnere sett i forhold til tidligere arbeidssted

		Eksternt samarbeid	Total (N)	Bedre samarbeid	Total (N)	Savner samarbeid	Total (N)
Andre deler av NAV	Aetat	90,28	144	49,33	75	30,56	144
	Trygdeetat	79,13	206	44,58	83	37,38	206
	Kommunalt	56,02	191	81,82	88	19,90	191
	Total	73,94	541	59,35	246	29,39	541
		p 0,000		p 0,000		p 0,001	
Kommunale etater/tjenester	Aetat	63,89	144	58,67	75	12,50	144
	Trygdeetat	56,80	206	59,04	83	12,14	206
	Kommunalt	91,10	191	13,64	88	43,46	191
	Total	70,79	541	42,68	246	23,29	541
		p 0,000		p 0,000		p 0,000	
Helsevesenet	Aetat	50,00	144	17,33	75	13,89	144
	Trygdeetat	58,74	206	10,84	83	19,90	206
	Kommunalt	71,73	191	9,09	88	15,18	191
	Total	61,00	541	12,20	246	16,64	541
		p 0,000		p 0,243		p 0,265	
Arbeidsgivere	Aetat	82,64	144	17,33	75	25,69	144
	Trygdeetat	60,19	206	30,12	83	14,08	206
	Kommunalt	30,37	191	17,05	88	9,42	191
	Total	55,64	541	21,54	246	15,53	541
		p 0,000		p 0,065		p 0,000	
Brukerorganisasjoner	Aetat	15,97	144	14,67	75	4,86	144
	Trygdeetat	10,68	206	16,87	83	7,77	206
	Kommunalt	15,71	191	10,23	88	5,76	191
	Total	13,86	541	13,82	246	6,28	541
		p 0,243		p 0,439		p 0,508	
Andre	Aetat	32,64	144	14,67	75	30,56	144
	Trygdeetat	22,82	206	14,46	83	32,04	206
	Kommunalt	43,98	191	12,50	88	29,84	191
	Total	32,90	541	13,82	246	30,87	541
		p 0,000		p 0,904		p 0,890	

Blant ansatte med bakgrunn fra aetat samarbeider 90 % med andre deler av NAV på månedlig basis eller oftere. Det samme er tilfelle for åtte av ti med bakgrunn fra trygd, og i underkant av to tredjedeler med bakgrunn fra kommunale etater. Forskjellen mellom gruppene når det kommer til hyppigheten i samarbeidet med andre deler av NAV er statistisk signifikant på 0,001 % nivå. I andre rad vises andelen som samarbeider med kommunale etater og tjenester på månedlig basis eller oftere, i forhold til tidligere arbeidssted. Fordelingen viser at ni av ti med bakgrunn fra kommunale etater samarbeider med andre kommunale etater og tjenester på månedlig basis, mot ca. to tredjedeler med

²¹ Andre deler av NAV spesifiseres med et underspørsmål om hvilke andre deler av NAV. Alternativene er her: a) andre NAV-kontor, b) NAV arbeid, c) NAV trygd, d) Arbeidslivssenter, e) Arbeidsrådgivningskontor, f) Hjelpemiddelsentral, g) Forvaltningsenhet, h) Intro, i) Rådgivende legetjeneste, j) Fylke, k) Andre. Da dette spørsmålet er svært fragmentert presenteres det ikke her. Kategori b og c har høyest tilslutning, altså NAV arbeid og NAV trygd.

²² Hvilke andre kommunale etater ble også utdypet med: a) Barnevernsetat/tjeneste, b) Flyktningeetat/tjeneste, c) Boligetat/tjeneste, d) Gjeldsrådgivning/tjeneste, e) Tiltakskonsulent og f) Andre.

bakgrunn fra aetat. Blant ansatte med bakgrunn fra trygdeetat er det 56 % som oppgir et samarbeid med kommunale etater og tjenester på minimum månedlig basis. Forskjellene er også her statistisk signifikante. Når det gjelder samarbeid med helsevesenet (tredje rad), er det også variasjoner i andelen som er i månedlig kontakt med dem etter tidligere arbeidssted. Syv av ti ansatte med kommunal bakgrunn er i kontakt med helsevesenet på månedlig basis, deretter følger trygdeetaten, hvor ca. seks av ti er i kontakt med helsevesenet. Andelen er lavest for personer med bakgrunn fra aetat, en av to har et samarbeid med helsevesenet. Forskjellen mellom gruppene er også her statistisk signifikant. Forskjellene etter de ansattes bakgrunn påfallende store når det kommer til samarbeid med arbeidsgiverne. Åtte av ti med bakgrunn fra aetat oppgir å ha minst månedlig kontakt med arbeidsgiverne, mot tre av ti med bakgrunn fra kommunale etater. Ansatte med bakgrunn fra trygd plasserer seg midt i mellom disse ytterpunktene, seks av ti oppgir å samarbeide med arbeidsgiverne på minimum månedlig basis. Forskjellen er da også statistisk signifikant på et 0,001 % nivå. Det dette tyder på at man oftest er i kontakt med dem man tidligere har hatt tilknytning til og at man også etter sammenslåingen arbeider mest på de feltene man har bakgrunn fra. Det er altså samme tendens som observeres i første kolonne i tabell 10, som i tabellen for internt samarbeid.

Samarbeid med brukerorganisasjonene er ikke særlig utstrakt blant noen av gruppene. Blant ansatte med bakgrunn fra aetat og kommunale etater er det 15 % som oppgir å ha en månedlig samarbeid, mens 10 % av ansatte med bakgrunn fra trygd er i månedlig kontakt med brukerorganisasjonene. Forskjellen mellom gruppene er ikke statistisk signifikant. Andre samarbeidspartnere kontaktes av flest med bakgrunn fra kommunale etater, hvor 44 % er i månedlig samarbeid andre, mot 23 % fra trygd og 32 % fra aetat. Forskjellen er signifikant. Dette kan tyde på at særlig de kommunalt ansatte har samarbeidspartnere man ikke har vært oppmerksom på da spørreskjemaundersøkelsen ble laget.

I den midtre kolonnen i tabell 10 vises andelen som har fått bedre samarbeid med de nevnte instansene etter etableringen av NAV-kontor. Omtrent en av to med bakgrunn fra aetat oppgir å ha fått bedre samarbeid med andre deler av NAV, mens det samme er tilfelle for 45 % av ansatte med bakgrunn fra Trygd. Blant ansatte med bakgrunn fra kommunale etater oppgir hele 82 % å ha fått bedre samarbeid med andre deler av NAV. Forskjellen mellom gruppene er statistisk signifikant på et 0,001 % nivå. I forhold til andre kommunale etater og tjenester oppgir 60 % med bakgrunn fra aetat og trygd at de har fått bedre samarbeid med disse etter etableringen av NAV-kontoret, mot 13 % av ansatte med bakgrunn fra kommunale etater. Forskjellen er statistisk signifikant på et 0,001 % nivå. Dette kan tyde på at ansatte med bakgrunn fra aetat og trygd tidligere har arbeidet bra sammen med andre deler av NAV (da spesielt NAV arbeid og NAV trygd) og at vi derfor får et lite utslag for disse gruppene når det gjelder denne samarbeidspartneren. Tilsvarende for tidligere kommunalt ansatte, de kan tidligere ha hatt et godt samarbeid med kommunale etater, derfor er gevinsten liten i forhold til å ha fått bedre samarbeid. Kort sagt kan man tenke seg at samarbeidet i statlig og kommunal sektor har vært bra, og at

gevinstene ved etableringen av det nye kontoret først og fremst er knyttet til bedre samarbeid på tvers av sektorene, som jo også var ett av reformens mål.

Andelen som oppgir å ha fått bedre samarbeid med helsevesenet etter etableringen av NAV-kontoret er 17 % blant ansatte med bakgrunn fra aetat, 11 % blant ansatte med bakgrunn fra trygd og 9 % blant ansatte med kommunal bakgrunn. Selv om forskjellen på kommune som var lavest og aetat som var høyest er 8 %, er ikke forskjellene store nok til å nå statistisk signifikans. Andelen som oppgir å ha fått bedre samarbeid med arbeidsgiverne etter etableringen av NAV-kontoret utgjør 17 % blant ansatte med bakgrunn fra aetat, 30 % blant ansatte med bakgrunn fra trygd og 17 % blant ansatte med bakgrunn fra kommunale etater. Heller ikke her er forskjellen statistisk signifikant. Blant ansatte med bakgrunn fra aetat og trygd er det henholdsvis 15 % og 17 % som oppgir å ha fått bedre samarbeid med brukerorganisasjonene, mot 10 % blant ansatte med bakgrunn fra kommunale etater. Forskjellene er ikke statistisk signifikante. Andelen som oppgir å ha fått bedre samarbeid med andre eksterne samarbeidspartnere ligger i overkant av 10 % uavhengig av de ansattes tidligere arbeidssted. Det er ingen signifikante forskjeller som følger de ansattes bakgrunn.

I tredje kolonne vises andelen som oppgir at de savner samarbeidet med de eksterne instansene. En av tre med bakgrunn fra aetat og nærmere fire av ti med bakgrunn fra trygd savner samarbeidet med andre deler av NAV, mot en av fem med bakgrunn fra kommune. Mønsteret snur når det gjelder andelen som savner samarbeidet med andre kommunale tjenester og etater. I overkant av en av ti blant ansatte med bakgrunn fra statlige etater savner disse, mot 44 % med bakgrunn fra kommunale etater. Her kan det tenkes at reformen som har gitt gevinster på tvers av tidligere atskilte sektorer, har hatt en pris i form av at samarbeidet har blitt svekket. I og med at det spørres om hvem man savner samarbeid med, og ikke om tidligere samarbeid er blitt svekket, så er det også mulig at man savner en samarbeidsrelasjon fordi man nå er blitt oppmerksom på at det er behov for den.

Andelen som savner samarbeidet med helsevesenet utgjør ca. 15 % blant ansatte med bakgrunn fra aetat og kommunale etater, og 20 % blant ansatte med bakgrunn fra trygd. Forskjellen er her for liten til å nå statistisk signifikans. Samarbeidet med arbeidsgiverne er mest savnet blant tidligere aetat ansatte, hvor en fjerdedel medgir savn, mot 14 % av ansatte fra trygd og 10 % blant ansatte fra kommunale etater. Forskjellen er statistisk signifikant på et 0,001 nivå. Ingen oppgir i særlig grad å savne brukerorganisasjonene. Ca. 5 % blant ansatte med bakgrunn fra aetat og kommunale etater, og 8 % blant ansatte med bakgrunn fra trygd. Denne forskjellen når heller ikke signifikans. Andelen som savner samarbeid med andre ligger på ca. 30 % uavhengig av de ansattes bakgrunn. Det er da heller ingen signifikant forskjell som følge av de ansattes bakgrunn

9.2 Vurderinger om involvering i utviklingsprosessen

Spørsmålene som presenteres her gjelder forhold ved kontoret som knyttes til NAV reformen og gjennomføringen av den, som de ansattes mulighet for å påvirke prosessen med å etablere NAV-kontoret, og deres deltakelse i etableringen. I tillegg presenteres vurderinger av ledelsens fokus på reformens visjon og mål, og tydelighet på gjennomføring, samt hvorvidt de ansatte opplever at det er felles målforståelse i kontoret. Vurderingen av arbeidsmiljø og samarbeidet mellom staten og kommunen kan også være knyttet til prosesser ved NAV-kontoret. Jeg beskriver dette som ”prosessmål”.

Involvering i prosessen:

Spørsmålet ”Har du blitt involvert i prosessen med å etablere kontoret - og hvordan?” har fem underspørsmål formulert i tabell 11. De mulige svarkategoriene følger en sekspunktsskala som rangeres fra i svært liten grad via i liten grad, i mindre grad, i noen grad, i stor grad til i svært stor grad. Denne spørsmålsstillingen har noen svakheter, blant annet er det mangel på samsvar mellom hovedspørsmål, underspørsmål og svarkategorier. I tabellen nedenunder vises andelen som har svart i stor grad til i svært stor grad på hver enkelt påstand sett i lys av tidligere arbeidssted.

Tabell 11: Grad av involvering sett i forhold til tidligere arbeidssted

		Andel	Total
Jeg har fått informasjon	Aetat	60,42	144
	Trygdeetat	61,17	206
	Kommunalt	45,55	191
	Total	55,45	541
	p 0,019	Andel	Total
Jeg har deltatt i arbeidsgrupper	Aetat	36,81	144
	Trygdeetat	36,41	206
	Kommunalt	29,84	191
	Total	34,20	541
	p 0,005	Andel	Total
Jeg har hatt reell innflytelse på fysisk utforming av kontoret	Aetat	18,75	144
	Trygdeetat	15,53	206
	Kommunalt	14,14	191
	Total	15,90	541
	p 0,132	Andel	Total
Jeg har hatt reell innflytelse på utviklingen av arbeidsprosesser	Aetat	19,44	144
	Trygdeetat	21,84	206
	Kommunalt	9,95	191
	Total	17,01	541
	p 0,008	Andel	Total
Jeg har hatt innflytelse på utskillingen av forvaltningsoppgaver	Aetat	6,25	144
	Trygdeetat	10,19	206
	Kommunalt	2,09	191
	Total	6,28	541
	p 0,024	Andel	Total

På den første påstanden ”Jeg har fått informasjon” spesifiseres det ikke ytterligere hvilken type informasjon det er tenkt på, og over hvor lang periode man har fått informasjon. Ser

vi på resultatene er det blant ansatte med bakgrunn fra statlige etater seks av ti som oppgir at de i stor grad eller svært stor grad har fått informasjon om prosessen. Det samme er tilfelle for litt under halvparten av de ansatte med bakgrunn fra kommunale etater. Denne forskjellen kan bunne i at det er flere ledere med bakgrunn fra statlige etater blant kontorer med en leder, og at disse i større grad er blitt holdt informert i prosessen frem mot åpningen og etter åpning av kontoret. Forskjellen mellom gruppene er statistisk signifikant på et 1 % nivå.

Omtrent en tredjedel av de ansatte har deltatt i arbeidsgrupper i en utstrekning som kvalifiserer til vurderingen i stor grad til i svært stor grad. Andelen er høyest blant tidligere aetat og trygdeetatsansatte, med henholdsvis 38 % og 37 %. Andelen blant tidligere kommunalt ansatte er 30 %. Denne forskjellen er statistisk signifikant på 1 % nivå.

De ansatte har generelt hatt lav innflytelse på fysisk utforming av kontoret. I underkant av to av ti oppgir at de i stor grad til i svært stor grad har hatt reell innflytelse på fysisk utforming. Forskjellen utgjør på det meste nærmere 5 %. Ansatte med kommunal bakgrunn har hatt lavest innflytelse, mens ansatte fra aetat har øvd mest innflytelse. Forskjellen mellom gruppene er ikke statistisk signifikant. Disse forskjellene må ses i sammenheng med tidligere funn som viste tendens til at personer fra aetat i størst grad var fornøyd med fysisk utforming av mottak.

Forskjellen mellom gruppene er noe mer uttalt når det kommer til hvorvidt de opplever å ha hatt reell innflytelse på utarbeiding av arbeidsprosesser. Ca. to av ti blant ansatte med bakgrunn fra statlige etater oppgir å ha stor til svært stor innflytelse, mot en av ti med kommunal bakgrunn. Forskjellen er statistisk signifikant på et 1 % nivå.

Det siste målet på involvering gjelder hvorvidt de ansatte har hatt innflytelse på utskilling av forvaltningsoppgaver. Andelen som oppgir å ha hatt stor til svært stor innflytelse på dette feltet er lav i alle kategorier, men lavest blant tidligere kommunalt ansatte. Mens en av ti med bakgrunn fra trygd oppgir å ha påvirket i stor til svært stor grad, er det tilsvarende for kommunalt ansatte 2 %. Andelen blant ansatte med bakgrunn fra aetat er 6 %. I antall utgjør dette 34 personer. Vi må anta at de som svarer bekreftende på dette spørsmålet er ledere og deres nærmeste medarbeidere, og at spørsmålet derfor ikke er representativt for de ansatte i helhet. Forskjellen mellom gruppene er her statistisk signifikant.

NAV reformens visjon og mål

To spørsmål gikk direkte på reformens visjon og mål. Det første stilte spørsmål om hvorvidt de ansatte mente ledelsen hadde et klart fokus på NAV reformens visjon og mål, og det andre hvorvidt ledelsen var tydelig på hvordan dette skal virkeliggjøres. Svaralternativene fulgte samme sekspunktskala rangert fra stemmer svært dårlig til

stemmer svært godt. I tabellen presenteres andelen som sa at dette stemmer godt til svært godt i forhold til tidligere arbeidssted.

Tabell 12: Vurdering av fokus og gjennomføring av NAV reformens visjon og mål sett i forhold til tidligere arbeidssted

		Andel	Total
Mener du ledelsen har et klart fokus på NAV-reformens visjon og mål?	Aetat	61,54	130
	Trygdeetat	70,49	183
	Kommunalt	63,31	169
	Total	65,56	482
		p 0,342	
Mener du ledelsen er tydelig på hvordan kontoret skal virkeliggjøre dette?	Aetat	31,54	130
	Trygdeetat	37,70	183
	Kommunalt	30,18	169
	Total	33,40	482
		p 0,322	

Det er en større andel ansatte med bakgrunn fra trygdeetaten enn med bakgrunn fra aetat og kommunale etater som mener at ledelsen har et klart fokus på reformens visjon og mål. Henholdsvis syv av ti og seks av ti. Når det gjelder spørsmål om ledelsens tydelighet på gjennomføring er det en større andel med bakgrunn fra trygdeetat som mener at ledelsen i stor til svært stor grad er tydelige på dette, enn ansatte med bakgrunn fra aetat og kommune. Forskjellen utgjør på det meste nesten 8 %. Forskjellene som følge av bakgrunn er ikke signifikante. Det kan tenkes at svarene til ansatte med bakgrunn fra trygdeetaten skyldes at lederne ved de fleste NAV-pilotkontor har bakgrunn fra trygdeetat.

Felles målforståelse:

På spørsmålet ”Mener du at det er felles målforståelse i kontoret?” fulgte svarkategoriene en sekspunktsgraderingsskala lik den tidligere nevnt. I tabell 13 vises andelen som sier at de i stor til svært stor grad mener at det foreligger en felles målforståelse sett i lys av tidligere arbeidssted.

Tabell 13: Felles målforståelse sett i lys av tidligere arbeidssted.

	I stor grad	Total (N)
Aetat	40,28	144
Trygdeetat	35,92	206
Kommunalt	36,13	191
Total	37,15	541

p > 0,39

Tabell 13 viser at andelen som mener at det er felles målforståelse i kontoret ikke varierer i særlig grad med hvor de ansatte har sin bakgrunn fra. Ansatte med bakgrunn fra Aetat er likevel håret mer optimistiske enn de øvrige. Forskjellen er ikke signifikant.

Arbeidsmiljø

Et av spørsmålene i undersøkelsen gikk direkte på arbeidsmiljø. De ansatte ble bedt om å vurdere hvorvidt de synes arbeidsmiljøet etter etableringen av NAV-kontoret var blitt bedre enn før, dårligere enn før eller som før. Fordelingen etter tidligere arbeidssted vises i tabell 14.

Tabell 14: Vurdering av arbeidsmiljø etter tidligere arbeidssted

	Dårligere enn før	Som før	Bedre enn før	Total (N)
Aetat	43,17	40,29	16,55	139
Trygdeetat	46,53	36,63	16,83	202
Kommunalt	32,60	46,41	20,99	181
Total	40,80	41,00	18,20	522

$p > 0,08$

Av denne tabellen går det frem at ansatte med bakgrunn i aetat og trygdeetaten er mest misfornøyde med arbeidsmiljøet. Fire av ti mener det er blitt dårligere enn før, mens tilsvarende for kommunalt ansatte er tre av ti. Ansatte som mener at arbeidsmiljøet er blitt bedre enn før er i mindretall i alle kategoriene av ansatte, men fordelingen er nokså lik for tidligere statlig ansatte hvor ca. 17 % mener at arbeidsmiljøet er blitt bedre. Tilsvarende for ansatte med bakgrunn fra kommunal sektor er 21 %. Forskjellen mellom de tre gruppene er ikke statistisk signifikant.

Samarbeid mellom stat og kommune

De ansatte ble bedt om å vurdere hva de synes om samarbeidet mellom stat og kommune så langt. Vurderingen ble gitt på en sekspunktskala som strakte seg fra svært lite fornøyd til svært godt fornøyd. Disse seks kategoriene er komprimert til tre, og i tabellen nedenfor vises andelen som har svart at de var lite fornøyd, noenlunde fornøyde og godt fornøyd.

Tabell 15: Fornøydhet med samarbeidet mellom stat og kommune etter tidligere arbeidssted

	Svært lite fornøyd	Mindre fornøyd	Godt fornøyd	Total (N)
	Lite fornøyd	Fornøyd	Svært godt fornøyd	
Aetat	5,56	55,56	38,89	144
Trygdeetat	10,19	57,28	32,52	206
Kommunalt	19,90	52,88	27,23	191
Total	12,38	55,27	32,35	541

$p 0,001$

Ansatte med bakgrunn fra aetat er i større grad enn ansatte fra trygd og kommunale etater fornøyde med samarbeidet mellom stat og kommune så langt. Prosentandelen er henholdsvis 39 %, 33 % og 27 %. Andelen i de ulike gruppene som er fornøyd til mindre fornøyd er forholdsvis lik. Det er 57 % av ansatte med bakgrunn fra trygd, 56 % med bakgrunn fra aetat og 53 % med bakgrunn fra kommunale etater som faller i denne kategorien. Når det gjelder andelen som har svart at de er svært lite til lite fornøyde med samarbeidet så langt, utgjør den en femtedel av de tidligere kommunalt ansatte, en tittel blant tidligere trygdeetatsansatte og 6 % av ansatte med bakgrunn fra aetat. Rand-

kategoriene viser altså at tidligere statlig ansatte i større grad enn tidligere kommunalt ansatte er fornøyde med samarbeidet mellom stat og kommune slik det har foreløpt så langt.

10

Forskjeller etter ledermodell

Det ble ikke stilt spørsmål til de ansatte om hvorvidt kontoret hadde en eller to ledere, eller hvorvidt de var underlagt regionalt lederskap. Opplysningene om ledermodell er hentet fra informasjonsbrosjyren om pilotkontorene publisert på <http://kommune.nav.no/kommune/> og deretter koblet til de ansattes svar på bakgrunn av kommunetilhørighet. Denne informasjonsinnhentingen var nødvendig med tanke på at ikke alle ledere har besvart spørreundersøkelsen. I og med at kontorer med regional ledelse har geografisk avgrensning Nord-Gudbrandsdal, og fordi vi generelt har få besvarelser fra denne regionen er Nord-Gudbrandsdalskontorene holdt utenfor denne gjennomgangen for å sikre deres konfidensialitet. Tendensen er at ansatte fra kontorer med regional ledelse vurderer reformen så langt som mindre vellykket på de fleste områder sammenlignet med kontorer med enhetlig og todelt ledelse. Jeg sier ikke mer om dette, da kontorene i Nord-Gudbrandsdalen senere vil bli underlagt en egen evaluering som blant annet vil belyse erfaringer med ledermodellen.

I analysene av ledelsesmodell derimot er det kun besvarelsene til ansatte ved kontorer hvor det er 40 eller flere ansatte totalt som er tatt med i analysen. Dette er gjort fordi delt ledelse kun finnes ved fire kontorer og alle disse kontorene har 40 eller flere ansatte. Analyser på dette materialet viser også at det er tydelige forskjeller på hvordan en ansatt ved et lite kontor vurderer reformen og dens konsekvenser for oppgaveløsning så langt, i forhold til en ansatt ved et stort kontor. Førstnevnte gruppe kommer mer positivt ut enn svarene til sistnevnte. For å få en mer presis vurdering av ledermodell har vi derfor sammenlignet utfallet for delt og enhetlig ledelse i kontorer med 40 eller flere ansatte. I den grad størrelse og ledelsesmodell er konfunderende variabler, vil dette begrenses ved at besvarelser fra små kontor holdes utenfor i analysen. I materialet er det åtte kontor som har 40 eller flere ansatte. Det er fire kontorer med enhetlig ledelse, og fire kontorer med delt ledelse. Til sammen har vi 299 besvarelser fra disse kontorene.

Når vi her holder de små kontorene utenfor, og ser på hvilken betydning ledermodell har for oppgaveløsningen og prosessen ved de store kontorene er det fordi det har vært et spørsmål om ledermodell kan påvirke integrasjonsprosessen i kontoret. Siden delt ledelse er delt mellom en leder ansatt i kommune og en i stat, kan det bidra til at ”gamle” skillelinjer opprettholdes også i det nye kontoret. Presentasjonen av funnene fra denne analysen vil også følge inndelingen i oppgaveløsningsmål og prosessmål.

10.1 Oppgaveløsning

Brukerløsninger

I tabell 16 vises de ansattes svar på spørsmålet om hvorvidt det har blitt vanskeligere enn før, enklere enn før eller om situasjonen er som før når det gjelder å finne løsninger for brukerne etter etablering av NAV-kontoret.

Tabell 16: Vurdering av mulighetene for å finne brukerløsninger sett i forhold til ledelsesmodell

	Vanskeligere enn før	Som før	Bedre enn før	Total (N)
Enhetlig leder	10,88	23,13	65,99	147
Delt ledelse	17,69	33,85	48,46	130
Total	14,08	28,16	57,76	277

p 0,013

67 % av ansatte med en leder mener at det er blitt enklere å finne brukerløsninger etter etableringen av NAV-kontoret, mot 49 % av ansatte med delt ledelse. En tredjedel av de ansatte med to ledere mener at det å finne brukerløsninger verken er blitt enklere eller vanskeligere, mot en fjerdepart av ansatte med en leder. 11 % av ansatte med en leder og 17 % av ansatte med to ledere synes at det er blitt vanskeligere å finne brukerløsninger etter etableringen av NAV-kontoret. Forskjellen mellom ledermodellene er statistisk signifikant på et 5 % nivå. I den grad at kontor med to ledere holder på de gamle skillelinjene når det kommer til hvem man samarbeider med kan det tenkes å få utslag på brukerløsninger. I store kontor, som analyseres her, kan det være vanskelig å vite hva hver enkelt ansatt jobber med, og finne frem til den riktige samarbeidspartneren i enkeltsaker, spesielt hvis lederansvaret er delt slik at ingen har fullstendig oversikt over kompetansen på huset.

Gevinster ved det nye kontoret:

I tabell 17 presenteres andelen som sier seg enige i at bedre samarbeid, bedre arbeidsflyt, raskere saksbehandling og kvalitativt bedre løsninger for brukerne er gevinster ved det nye kontoret, i forhold til ledelsesmodell.

Tabell 17: Gevinster ved det nye kontoret sett i forhold til ledelsesmodell

		Positive	Total (N)
Bedre samarbeid?	Enhetlig ledelse	92,03	138
	Delt ledelse	71,32	129
	Total	82,02	267
p < 0,000			
Bedre arbeidsflyt?	Enhetlig ledelse	41,67	120
	Delt ledelse	36,79	106
	Total	39,38	226
p < 0,454			
Raskere saksbehandling?	Enhetlig ledelse	40,00	120
	Delt ledelse	25,96	104
	Total	33,48	224
p < 0,026			
Kvalitativt bedre løsninger for brukerne	Enhetlig ledelse	80,53	113
	Delt ledelse	50,00	98
	Total	66,35	211
p < 0,000			

Bedre samarbeid ser ut til å være en gevinst ved det nye kontoret, uavhengig av ledelsesmodell, men ansatte med en leder oppgir i noen større grad at de ser dette som en gevinst enn ansatte med to ledere. Førstnevnte har en positiv andel på 92 %, mot 71 % for sistnevnte. Dette kan tolkes i lys av dette med ledelsesmodellens betydning for integrasjon på kontoret hvis vi antar at enhetlig ledelse gir bedre samarbeid på tvers av etater, mens todelt ledelse kan gjøre at integrasjonsprosessen går saktere. Denne forskjellen er statistisk signifikant på 0,001 % nivå.

Det er noe lavere andel som oppgir å ha fått raskere arbeidsflyt som et resultat av det nye kontoret. Ca. 42 % med enhetlig ledelse, mot 37 % med delt ledelse oppgir raskere arbeidsflyt som gevinst. Forskjellen utgjør 5 %, og er ikke statistisk signifikant. 40 % av ansatte med en leder sier de har fått raskere saksbehandling, mot en fjerdedel av ansatte med to ledere. Denne forskjellen er signifikant på et 5 % nivå. Totalt er det en tredjedel av ansatte ved store kontorer som sier at saksbehandlingen går raskere. Når det gjelder det å finne kvalitativt bedre løsninger for brukerne mener over 80 % av ansatte med en leder at dette er en gevinst med det nye kontoret, mot halvparten av ansatte med delt ledelse. Forskjellen mellom de to gruppene av ansatte utgjør 30 %, og er statistisk signifikant. Dette med kvalitativt bedre løsninger kan også komme av ”manglende” internt samarbeid i kontorer med delt ledelse. Kvalitativt gode løsninger kan i tråd med reformen forstås som helhetlige løsninger på tvers av tidligere etatsgrenser.

Dagens tilstand ved kontoret

De ansatte ble bedt om å vurdere tilstanden på kontoret slik den var i dag ved å gradere i hvor stor grad de følgende seks påstandene stemte på deres kontor. Vurderingskalaen hadde seks punkter som gikk fra stemmer svært dårlig til stemmer svært godt. I tabellen

nedenunder vises andelen som har svart stemmer godt til stemmer svært godt etter ledelsesmodell.

Tabell 18: Andelen som sier at de følgende påstandene stemmer godt til svært godt med dagens situasjon på kontoret sett i forhold til ledelsesmodell.

		Positive	Total (N)
Vi har god oversikt over brukerne	Enhetlig ledelse	45,16	155
	Delt ledelse	37,50	144
	Total	41,47	299
		p 0,145	
Vi har det tjenesteinnholdet kontoret skal ha	Enhetlig ledelse	50,32	155
	Delt ledelse	34,72	144
	Total	42,81	299
		p 0,022	
Vi er godt fornøyd med den fysiske utformingen av mottaket	Enhetlig ledelse	57,42	155
	Delt ledelse	30,56	144
	Total	44,48	299
		p < 0,000	
Vi er godt fornøyd med den fysiske utformingen av resten av kontoret	Enhetlig ledelse	39,35	155
	Delt ledelse	29,86	144
	Total	34,78	299
		p 0,019	
Vi har avklart hvilke oppgaver som ligger i mottak	Enhetlig ledelse	41,94	155
	Delt ledelse	23,61	144
	Total	33,11	299
		p 0,003	
Vi har kartlagt hvilket kompetansebehov vi har i kontoret	Enhetlig ledelse	27,74	155
	Delt ledelse	22,92	144
	Total	25,42	299
		p 0,230	

Tabell 18 viser at det er en noe høyere andel av ansatte med en leder som sier at det stemmer godt til svært godt at de har god oversikt over brukerne. Blant ansatte med enhetlig ledelse er andelen 45 %, mot 38 % blant ansatte med delt ledelse. Forskjellen er ikke stor nok til å nå statistisk signifikans, men kan tyde på at oversikten internt på kontoret er bedre hvor man har en overordnet. Når det gjelder den andre påstanden: Kontoret har det tjenesteinnholdet det skal ha, mener i overkant av halvparten av ansatte med en leder at dette stemmer godt til svært godt, mot 35 % av ansatte med to ledere. Forskjellen mellom gruppene er her på 15 %, og er statistisk signifikant på 1 % nivå. Når det gjelder den fysiske utformingen av mottaket er det en noe høyere andel av de med enhetlig ledelse enn de med todelt ledelse som synes dette stemmer godt til svært godt med tilstanden slik den er i dag. Førstnevnte har en andel på 57 % mens sistnevnte har en andel på 31 %. Forskjellene mellom gruppene er statistisk signifikant. Det er derimot mindre forskjeller mellom gruppene når det kommer til vurderingen av den fysiske utformingen av resten av kontoret. Rundt en av fire med enhetlig ledelse mener at det stemmer godt til svært godt at de er fornøyde med utformingen, mot en tredjedel av de ansatte med delt ledelse. Denne forskjellen er statistisk signifikant.

Ansatte med en leder har i større grad enn ansatte med to ledere fått en avklaring på hvilke oppgaver som ligger i mottak. 42 % av ansatte med enhetlig ledelse sier at det stemmer godt til svært godt med dagens tilstand, at de har hatt en avklaring på dette, mot 24 % av de ansatte med to ledere. Forskjellen er statistisk signifikant. Det ser ikke ut til å være noen særlige forskjeller som følger lederskapsmodell når det gjelder kartlegging av kompetansebehovet i kontoret. Rundt en fjerdedel, uavhengig av om de har en eller to ledere, sier at det stemmer godt til svært godt at dette behovet er kartlagt. Forskjellene i gruppens besvarelser er da heller ikke statistisk signifikante.

Deltar i teamarbeid

I tabell 19 vises hyppigheten av deltakelse i teamarbeid for ansatte sett i forhold til ledelsesmodell. Spørsmålet har fire frekvenser, aldri, sjelden, av og til og ofte. På de midterste kategoriene er fordelingen nokså jevn, men deltakelse er sjeldnere hos ansatte med to ledere. Forskjellen er på 5 %. Andelen som deltar i teamarbeid av og til er høyest blant ansatte med en leder, andelen er henholdsvis 36 % for ansatte med en leder, og 28 % for ansatte med to ledere. Andelen som aldri deltar i teamarbeid er dobbelt så høy blant ansatte med delt ledelse sammenlignet med ansatte med en leder. I førstnevnte gruppe er andelen 25 %, mens den i sistnevnte er 13 %. En tredjedel fra kontor med enhetlig ledelse deltar ofte i teamarbeid, mot en fjerdedel av ansatte fra kontor med delt ledelse. Forskjellene mellom gruppene er statistisk signifikant på et 0,01 % nivå.

Tabell 19: Hyppighet i teamdeltakelse etter ledelsesmodell

		Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Total (N)
Deltar du i teamarbeid i	Enhetlig ledelse	12,90	15,48	36,13	35,48	155
NAV-kontoret	Delt ledelse	25,00	22,22	27,78	25,00	144
Total		18,73	18,73	32,11	30,43	299

p 0,008

Det er grunn til å tro at kontorets ledermodell samvarierer med hvem man samarbeider med i teamene. Argumentasjonen for enhetlig ledelse er at det fremskynder integreringsprosessen gjennom at samarbeid etableres på tvers av tidligere kommunale og statlige ansettelse. Mens det med todelt ledelse (en leder ansatt i stat og en i kommune) kan være lettere å holde fast ved de gamle arbeidsteamene. For å belyse dette kreves en trivariat tabell. Den bivariate krysstabellen fra forrige kapittel mellom hvem man samarbeider med og egen ansettelsesbakgrunn, bygges ut med ledermodell. Det gir grunnlag for å si om kontorer med enhetlig ledelse er flinkere til å arbeide på kryss og tvers av tidligere tilhørighet enn kontorer med todelt ledelse. Dette vil i neste omgang gi konsekvenser for hensikten med reformen, å gi brukerne helhetlige løsninger.

Tabell 20: Hvem samarbeider man med, sett i lys av tidligere arbeidssted og ledelsesmodell

			Aetat	Trygdeetat	Kommunalt	Total (N)
Hvem deltar sammen med deg i teamarbeidet?	Enhetlig ledelse	Aetat	82,98	78,72	85,11	47
		Trygdeetat	80,00	68,89	71,11	45
		Kommunalt	84,21	86,84	84,21	38
		Total	82,31	77,69	80,00	130
			p 0,872	p 0,144	p 0,182	
	Delt ledelse	Aetat	100,00	55,56	38,89	18
		Trygdeetat	57,45	91,49	25,53	47
		Kommunalt	63,64	57,58	93,94	33
		Total	67,35	73,47	51,02	98
			p 0,004	p 0,001	p <0,000	

Av tabell 20, første rad, er det samarbeid på tvers av tidligere arbeidssted for kontorer med enhetlig ledelse som vises. I første kolonne fremkommer det at 83 % med tidligere arbeidssted Aetat arbeider i team med personer med bakgrunn fra Aetat, Henholdsvis 80 % med bakgrunn fra trygdeetat og 84 % med bakgrunn fra kommunale etater gjør det samme. På det meste en forskjell på 4 %. I neste rad, første kolonne vises andelen som arbeider i team med tidligere Aetat ansatte i kontorer med delt ledelse. Samtlige med bakgrunn fra aetat inngår i team med andre fra aetat, mot 57 % av de med bakgrunn fra trygdeetat og 64 % med bakgrunn fra kommune. Forskjellen i andelen som deltar i teamarbeid med tidligere aetatansatte etter egen bakgrunn er signifikant forskjellig på et 0,01 % nivå.

I første rad, andre kolonne vises andelen som samarbeider med tidligere trygdeetatsansatte ved kontorer med enhetlig ledelse. Åtte av ti med bakgrunn fra aetat og kommunalt medgir at de er i team med tidligere trygdeetatsansatte, mot syv av ti med bakgrunn fra trygdeetaten. Det er første gang det observeres at andelen som oppgir teamarbeid med tidligere kollegaer, er lavere enn for personer med bakgrunn fra de øvrige etatene. Forskjellen mellom gruppene er ikke statistisk signifikant. I neste rad, andre kolonne vises tilsvarende tall for kontorer med delt ledelse. Her arbeider 91 % av tidligere trygdeetatsansatte i team med sine egne. Mens 56 % med bakgrunn fra aetat og 58 % med bakgrunn fra kommunale etater oppgir å arbeide i team med tidligere trygdeetatsansatte. Denne forskjellen er statistisk signifikant på et 0,001 % nivå.

I første rad, tredje kolonne viser andelen som oppgir å arbeide i team med tidligere kommunalt ansatte på kontorer med enhetlig ledelse. Det stemmer for 85 % med bakgrunn fra aetat, 71 % med bakgrunn fra trygdeetat og 84 % med bakgrunn fra kommunale etater. Tilsvarende for kontorer med delt ledelse er at 39 % med bakgrunn fra aetat arbeider i team med tidligere kommunalt ansatte, 26 % med bakgrunn fra trygd og 94 % med bakgrunn fra kommunale etater. Forskjellen er statistisk signifikant på et 0,001 % nivå.

Tabell 20 støtter opp om antakelsen at det er lettere å holde på gamle arbeidsparter i et kontor hvor ledelsen er delt mellom stat og kommune. Tendensen til å samarbeide med sine egne er mye mer utpreget i andre rad sammenlignet med første rad. Forskjellen i

teammedarbeidere var signifikant med utgangspunkt i aetat, trygd og kommune for delt ledelse, mens det var ingen signifikante resultater for kontor med enhetlig ledelse.

Eksternt samarbeid

Som tidligere vist har kontor med en leder i større grad enn kontor med to ledere en høyere andel ansatte som rapporterer om gevinster ved omleggingen, tilstanden ved kontoret i dag er bra, og de har blitt involvert i prosessen ved å etablere kontoret. Det kan tenkes at et høyere nivå av intern orden bidrar til at de også har opprettholdt eller styrket samarbeidet med eksterne instanser. Tabell 21 viser i første kolonne andelen som har eksternt samarbeid månedlig eller oftere, i andre kolonne andelen som sier de har fått bedre samarbeid med eksterne instanser etter omleggingen av kontoret, og i tredje kolonne andelen som sier at de savner samarbeidet med disse.

Det er svært få av resultatene i tabell 21 som er signifikante. Ett unntak i første kolonne er for samarbeid med arbeidsgivere på månedlig basis eller oftere. Seks av ti ansatte på kontorer med enhetlig ledelse er i kontakt med arbeidsgiverne, mot fire av ti i kontorer med delt ledelse. Bortsett fra når det gjelder andre deler av NAV og av kommunene, ser det ut til at kontorene har opprettholdt samme nivå av eksternt samarbeid. Når det gjelder hvem man savner samarbeidet med er det bare for brukerorganisasjonene at resultatene blir signifikante. Det er tre ganger så mange med delt ledelse som med enhetlig ledelse som sier at de savner samarbeidet med brukerorganisasjonene. Dette kan være et uttrykk for geografisk plassering. Kontorer med delt ledelse ligger i byer, eller i bynære strøk hvor brukerorganisasjonene har en større tilstedeværelse.

Tabell 21: Eksternt samarbeid sett i forhold til ledelsesmodell

		Eksternt samarbeid	Total (N)	Bedre samarbeid	Total (N)	Savner samarbeid	Total (N)
Andre deler av NAV	Enhetlig ledelse	69,68	155	55,88	68	27,74	155
	Delt ledelse	73,61	144	67,86	56	36,81	144
	Total	71,57	299	61,29	124	32,11	299
		p 0,451		p 0,173		p 0,093	
Kommunale etater/tjenester	Enhetlig ledelse	67,10	155	47,06	68	25,16	155
	Delt ledelse	74,31	144	37,50	56	22,92	144
	Total	70,57	299	42,74	124	24,08	299
		p 0,172		p 0,284		p 0,630	
Helsevesenet	Enhetlig ledelse	58,71	155	14,71	68	14,84	155
	Delt ledelse	55,56	144	8,93	56	18,06	144
	Total	57,19	299	12,10	124	16,39	299
		p 0,582		p 0,326		p 0,453	
Arbeidsgivere	Enhetlig ledelse	55,48	155	25,00	68	17,42	155
	Delt ledelse	39,58	144	12,50	56	13,89	144
	Total	47,83	299	19,35	124	15,72	299
		p 0,006		p 0,080		p 0,402	
Brukerorganisasjoner	Enhetlig ledelse	10,97	155	14,71	68	2,58	155
	Delt ledelse	11,81	144	10,71	56	13,89	144
	Total	11,37	299	12,90	124	8,03	299
		p 0,820		p 0,509		p 0,000	
Andre	Enhetlig ledelse	31,61	155	16,18	68	31,61	155
	Delt ledelse	34,72	144	7,14	56	27,78	144
	Total	33,11	299	12,10	124	29,77	299
		p 0,568		p 0,125		p 0,469	

10.2 Vurderinger av prosessen

Grad av involvering i etableringsprosessen

Tabell 22 viser andelen som har svart at påstandene om grad av involvering i etableringsprosessen stemmer godt til svært godt, sett i forhold til ledelsesmodell.

Tabell 22: Grad av involvering sett i forhold til ledelsesmodell

		Positive	Total (N)
Jeg har fått informasjon	Enhetlig ledelse	53,55	155
	Delt ledelse	43,75	144
	Total	48,83	299
p 0,054			
Jeg har deltatt i arbeidsgrupper	Enhetlig ledelse	28,39	155
	Delt ledelse	18,75	144
	Total	23,75	299
p 0,091			
Jeg har hatt reell innflytelse på fysisk utforming av kontoret	Enhetlig ledelse	12,26	155
	Delt ledelse	7,64	144
	Total	10,03	299
p 0,054			
Jeg har hatt reell innflytelse på utviklingen av arbeidsprosesser	Enhetlig ledelse	14,84	155
	Delt ledelse	13,19	144
	Total	14,05	299
p 0,014			
Jeg har hatt reell innflytelse på utskillingen av forvaltningsoppgaver	Enhetlig ledelse	5,81	155
	Delt ledelse	6,25	144
	Total	6,02	299
p 0,05			

Andelen som svarer at det stemmer godt til svært godt at de har fått informasjon underveis er høy for begge grupper, men det er en innbyrdes forskjell på 10 %. For ansatte med delt ledelse ligger andelen positive svar i underkant av 44 %, mens det blant ansatte med en leder er nærmere 54 % som har blitt holdt godt til svært godt informert. Forskjellen mellom gruppene er ikke statistisk signifikant på et 5 % nivå. Involvering i form av deltakelse i arbeidsgrupper er ikke like utbredt. 28 % av ansatte med en leder svarer at det stemmer godt til svært godt at de har deltatt i arbeidsgrupper, mot 19 % av ansatte med delt ledelse. Denne forskjellen er heller ikke statistisk signifikant. Ansatte med en leder oppgir også å ha hatt større innflytelse på den fysiske utformingen av kontoret. 12 % svarer at dette stemmer godt til svært godt, mot åtte prosent av ansatte med to ledere. Det vil si at ansatte med en leder er mer fornøyd med den fysiske utformingen av mottak, selv om de i liten grad har vært med på å øve innflytelse på utformingen av kontoret. Forskjellen mellom ansatte med en og to ledere når det gjelder fysisk utforming er ikke statistisk signifikant. Det er noe jevnere mellom gruppene når det gjelder andelen med god til svært god innflytelse på utvikling av arbeidsprosesser, men det er fortsatt høyest blant ansatte med en leder. Her er andelen 14 % mot 13 % for ansatte med delt ledelse. Selv om forskjellen er relativt liten på den mest positive enden av evalueringsskalaen, er det større variasjon mellom gruppene som sier at det stemmer lite til svært lite og at det stemmer

mindre eller noe (ikke vist). Denne variasjonen bidrar til at forskjellen mellom gruppene er statistisk signifikant, også når det gjelder involvering i utvikling av arbeidsprosesser. Det siste målet på involvering gjelder utskilling av forvaltningsoppgaver. Andelen som svarer at det stemmer godt til svært godt at de har hatt innflytelse på dette er lav for begge grupper, under en tiendedel. Kontorer med to ledere har en knepent høyere andel ansatte med innflytelse sammenlignet med kontorer med enhetlig ledelse, henholdsvis 6,25 % og 5,81 %. Når disse forskjellene er statistisk signifikante, skyldes det også at det er større variasjon mellom gruppene når det gjelder de som har hatt lite innflytelse og de som har hatt noe.

NAV-reformens visjon og mål

Tabell 23 viser hvordan de ansatte fordelte seg på spørsmålet om hvorvidt ledelsen hadde et klart fokus på NAV reformens visjon og mål, og hvorvidt ledelsen var tydelig på hvordan de skulle virkeliggjøre dette og hvorvidt de mente det var felles målforståelse i kontoret, sett i lys av ledermodellen. Svarene som ble gitt på en sekspunktskala er blitt fordelt på tre nye kategorier.

Tabell 23: NAV-reformens visjon og mål sett i forhold til ledermodell

		I svært liten grad	I mindre grad	I svært stor grad	Total (N)
		I liten grad	I noen grad	I stor grad	
Mener du ledelsen har et klart fokus på NAV reformens visjon og mål?	Enhetlig leder	2,13	27,66	70,21	141
	Delt ledelse	10,00	40,00	50,00	130
	Total	5,90	33,58	60,52	271
p 0,001					
Mener du ledelsen er tydelig på hvordan dette skal virkeliggjøres?	Enhetlig leder	13,48	62,41	24,11	141
	Delt ledelse	14,62	60,77	24,62	130
	Total	14,02	61,62	24,35	271
p 0,952					
Mener du at det er felles målforståelse på kontoret?	Enhetlig leder	7,10	56,13	36,77	155
	Delt ledelse	13,19	56,94	29,86	144
	Total	10,03	56,52	33,44	299
p 0,146					

Tabell 23 viser at 73 % av de ansatte med en leder mener at ledelsen i stor grad til i svært stor grad holder fokus på NAV-reformens visjon og mål. Det samme er tilfelle for halvparten av ansatte med delt ledelse. Den mellomste kategorien viser at rett i overkant av en fjerdedel av de ansatte med enhetlig ledelse mener at lederen i mindre til noen grad har et klart fokus, mot 40 % av ansatte med delt ledelse. I kategorien svært liten til liten grad er det fire ganger så høy andel av ansatte med to ledere som med en leder. Forskjellen mellom gruppene er statistisk signifikant på et 0,001 % nivå. Det kan tenkes at det er noe mer knuffing rundt hva og hvordan NAV-reformen skal gjennomføres i kontorer som har delt ledelse, og gjennomføringen vil antakelig være mer tidkrevende og utfordrende enn i kontorer med enhetlig ledelse.

Når det gjelder gradsvurderingen av hvor tydelige ledelsen er på hvordan reformen skal virkeliggjøres er det ingen statistiske forskjeller mellom gruppene. De fordeler seg også noenlunde jevnt over svarkategoriene.

På det siste spørsmålet, om de ansatte mener det er felles målforståelse i kontoret svarer 37 % av ansatte med en leder, og 30 % av ansatte med to ledere at det er det i stor grad. 56 % av ansatte, uavhengig av ledelsesmodell, mener det i noen grad er en felles målforståelse mens 7 % mot 13 % mener at det i liten grad er felles målforståelse. Forskjellen er ikke statistisk signifikant.

Arbeidsmiljø:

De ansattes vurderinger av arbeidsmiljøet viser at 16 % av de ansatte med to ledere mener at arbeidsmiljøet er blitt bedre etter etableringen av NAV-kontoret, mot 15 % blant ansatte med en leder. 39 % av ansatte med en leder og 45 % av ansatte med to ledere mener at arbeidsmiljøet er som før. Ansatte med en leder mener i noe større grad enn ansatte med to ledere at arbeidsmiljøet er blitt dårligere enn før. Forskjellen mellom gruppene er på 8 % i denne kategorien. Forskjellen mellom gruppene er likevel ikke stor nok til å nå statistisk signifikans.

Tabell 24: Vurdering av arbeidsmiljø sett i forhold til ledelsesmodell

	Dårligere enn før	Som før	Bedre enn før	Total (N)
Enhetlig leder	45,64	38,93	15,44	149
Delt ledelse	38,46	45,38	16,15	130
Total	42,29	41,94	15,77	279

p 0,459

Samarbeidet Stat - Kommune

Hvordan vurderingen av samarbeidet mellom stat og kommune fordeler seg etter kontorets ledermodell ser vi at det er dobbelt så mange med enhetlig ledelse som i stor grad er fornøyd med samarbeidet så langt. Det er en noe høyere andel ansatte med delt ledelse som i noen grad er fornøyd med samarbeidet så langt. Blant de med delt ledelse er det 22 % som er lite fornøyd med samarbeidet så langt, mens det samme er tilfelle for 8 % av ansatte med enhetlig ledelse. Det kan tenkes at delt ledelse er en ledermodell det har vært mer diskusjon og uenighet om.

Tabell 25: Fornøydhet med samarbeid mellom stat og kommune

		I svært liten grad	I mindre grad	I stor grad	Total (N)
		I liten grad	I noen grad	I svært stor grad	
Hvor fornøyd er du med samarbeidet stat-kommune så langt?	Enhetlig ledelse	8,39	51,61	40,00	155
	Delt ledelse	22,22	57,64	20,14	144
	Total	15,05	54,52	30,43	299

p < 0,000

11

Sammenhenger og mønstre

11.1 Analyse av samvarierende trekk ved kontorene

I de foregående analysene har vi sett hvorvidt fornøydhets og erfaringer med reformen så langt har variert med ledelsesmodell, og hvilken etat de ansatte er overført fra. I dette avsnittet skal det undersøkes om, og i hvilken grad det er sammenheng mellom disse positivitetsmålene. Er det slik at ansatte som oppgir å ha fått bedre arbeidsmiljø etter reformen også synes samarbeidet har blitt bedre? Eller er det ingen sammenheng mellom vurderingen av samarbeid og arbeidsmiljø?

I denne analysen holdes personer som har svart ”ikke aktuelt” og ”vet ikke” utenfor, og kun svar som angir retning er tatt med. Denne analysen sier ikke noe om årsaks-sammenheng, i og med at målingen gjelder parallelle prosesser. Det vil si, vi vet ikke om godt arbeidsmiljø fører til at det blir enklere å finne brukerløsninger eller om lettere arbeidsprosesser leder til bedre arbeidsmiljø. Analysene viser oss likevel hvordan evalueringene av tilstanden på kontoret henger sammen. Ofte har disse sammenhengene følgende mønster: Hvis $X = 1$, $Y = 1$ V $Y = 2$, men hvis $X = 2$, $Y = 2$. Sagt med andre ord, hvis arbeidsmiljøet er dårlig kan det samtidig ha blitt enklere og vanskeligere å finne brukerløsninger nå enn før, mens hvis arbeidsmiljøet er blitt bedre er det også blitt enklere å finne brukerløsninger. Ettersom det ikke er noen opplagt avhengig variabel i denne analysen er det totalprosenten som oppgis i tabellen, istedenfor å prosentvise med utgangspunkt i en uavhengig variabel. Dermed oppgis hver sammenheng også bare en gang. I analysen har vi kjørt alle variabler mot hverandre, noe som gir en stor mengde data. Det er imidlertid ikke alle kombinasjoner som er like interessante, eller som det gir mening å se i sammenheng med hverandre, men som bidrar til et overordnet bilde. Noen variable måler tilnærmet det samme, det er lite sannsynlig at de ansatte skiller nevneverdig mellom at det har blitt enklere å finne brukerløsninger eller enklere å finne kvalitativt bedre brukerløsninger. Vi velger å vise et lite utdrag med tabeller for sentrale forhold ved kontorene, som arbeidsmiljø, eller hvor sammenhengene viser særs interessante mønstre. På gradsskalaer (altså ikke ja/nei spørsmål) er det kun ytterpunktene som vises i tabellen. Dette er gjort med tanke på å få mønstrene tydeligere frem, og redusere størrelsen på tabellene.

På bakgrunn av alle sammenligningene som er gjort er det imidlertid mulig å si noe om tendenser i materialet. Det ser ut til at personer som er fornøyde på ett område gjerne er det på flere områder også. For eksempel har de som vurderer samarbeidet som bedre også vurdert brukerløsningene som lettere å finne, samarbeidet og arbeidsflyten er blitt bedre og saksbehandlingen raskere. Videre er det positiv sammenheng mellom godt arbeidsmiljø, god brukeroversikt, kontorets tjenesteinnhold, fornøydhets med fysisk utforming etc. De

som sier at brukerløsningene er blitt enklere etter etableringen av NAV-kontoret viser igjen et mønster i forhold til bedre samarbeid, god brukeroversikt, tjenesteinnhold og fysisk utforming. Dette tolkes i retning av at det råder en generell fornøydhet eller misnøye. Det ser ikke ut til at svarene på disse spørsmålene er uavhengige av hverandre, noe som skyldes at flere av spørsmålene er direkte eller indirekte relatert til hverandre. Vi kan for eksempel tenke oss at det er vanskeligere å finne gode brukerløsninger i et kontor som har liten til svært liten oversikt over brukerne sine eller i et kontor som ikke har fått på plass alle tjenestene de skal ha. Dette kommer også frem i noen av tabellene vi viser.

Arbeidsmiljø

I tabell 26 ses de øvrige positivitetsmålene i sammenheng med vurderingen av arbeidsmiljø.

Tabell 26: Sammenhengen mellom arbeidsmiljø og øvrige positivitetsmål

		Dårligere enn før	Bedre enn før	Total (N)
Brukerløsninger	Vanskeligere enn før	13,45	0,39	97
	Enklere enn før	14,23	15,98	269
	Total (N)	207	95	513
Bedre samarbeid	Ja	26,32	19,37	379
	Nei	13,05	1,05	96
	Total (N)	187	97	475
Bedre arbeidsflyt	Ja	7,04	12,68	155
	Nei	36,85	4,93	271
	Total (N)	187	75	4,26
Raskere saksbehandling	Ja	5,66	11,56	123
	Nei	39,39	6,37	301
	Total (N)	191	76	424
Kvalitativt bedre brukerløsninger	Ja	15,56	16,84	239
	Nei	26,53	2,55	153
	Total (N)	165	76	392
Vi har god oversikt over brukerne	I svært liten til liten grad	11,28	0,56	85
	I stor til svært stor grad	10,15	10,15	233
	Total (N)	217	97	632
Vi har det tjenesteinnholdet kontoret skal ha	I svært liten til liten grad	9,21	0,56	67
	I stor til svært stor grad	13,53	11,09	242
	Total (N)	217	97	632
Vi er godt fornøyd med den fysiske utformingen av mottaket	I svært liten til liten grad	12,59	1,32	103
	I stor til svært stor grad	12,78	11,28	235
	Total	217	97	532
Vi er godt fornøyd med den fysiske utformingen av resten av kontoret	I svært liten til liten grad	12,03	1,88	103
	I stor til svært stor grad	11,09	10,15	205
	Total (N)	217	97	532

Vi har avklart hvilke oppgaver som ligger i mottaket	I svært liten til liten grad	8,27	0,75	65
	I stor til svært stor grad	9,96	10,90	203
	Total (N)	217	97	532
Jeg har fått informasjon	I svært liten til liten grad	5,45	0,75	47
	I stor til svært stor grad	18,80	11,47	295
	Total (N)	217	97	532
Jeg har hatt reell innflytelse på den fysiske utformingen av kontoret	I svært liten til liten grad	26,32	7,14	277
	I stor til svært stor grad	3,20	4,70	84
	Total (N)	217	97	532
Jeg har hatt reell innflytelse på utvikling av arbeidsprosesser	I svært liten til liten grad	22,93	4,89	224
	I stor til svært stor grad	3,01	4,70	90
	Total (N)	217	97	532

Første rad i tabellen viser at under en halv prosent av respondentene har svart at arbeidsmiljøet er blitt bedre enn før, samtidig som det er blitt vanskeligere å finne brukerløsninger. Mens 16 % sier at begge deler er blitt bedre. Andelen som mener at arbeidsmiljøet er blitt dårligere enn før samtidig som det er blitt enklere eller vanskeligere å finne brukerløsninger er tilnærmet lik, ca. 14 % i begge tilfeller. Tilsynelatende er det slik at godt arbeidsmiljø går sammen med enklere brukerløsninger, men ikke vanskeligere brukerløsninger. Mens dårlig arbeidsmiljø kan både gå sammen med enklere og vanskeligere brukerløsninger.

Det samme mønsteret viser seg i rad to, hvor sammenhengen mellom bedre arbeidsmiljø og bedre samarbeid vises. Her er 1 % som sier at arbeidsmiljøet er blitt bedre, samtidig som at samarbeidet er blitt dårligere, mot 19 % som sier at både arbeidsmiljøet og samarbeidet er blitt bedre etter etableringen av kontoret. 26 % sier at arbeidsmiljøet er blitt dårligere, men samarbeidet er bedre, 13 % sier at både arbeidsmiljø og samarbeid er blitt dårligere etter etableringen av kontoret.

Når det gjelder arbeidsflyten er det 13 % som mener at den og arbeidsmiljøet er blitt bedre, mot 5 % som sier at arbeidsmiljøet er blitt bedre, men arbeidsflyten er blitt dårligere. I andre enden av skalaen er det 7 % som mener at arbeidsmiljøet er blitt dårligere, men arbeidsflyten bedre. 36 % sier at både arbeidsmiljø og arbeidsflyt er blitt dårligere. Når det gjelder sammenhengen mellom arbeidsmiljø og saksbehandling mener 12 % at begge er blitt bedre, mens 6 % mener at arbeidsmiljøet er blitt bedre uten at saksbehandlingen går raskere. 6 % mener også at arbeidsmiljøet er blitt dårligere samtidig som at saksbehandlingen går raskere. Hele 39 % mener at arbeidsmiljøet er blitt dårlig og at de ikke har noen gevinst i form av raskere saksbehandling i det nye kontoret. I motsetning til de foregående, er det i de to siste tilfellene heller dårlig arbeidsmiljø som betinger utfallet på målene om arbeidsflyt og saksbehandling. Man kan ha godt arbeidsmiljø uten at

arbeidsflyten og saksbehandlingen går raskere, men det ser ikke ut til at dårlig arbeidsmiljø og gevinst på områdene saksbehandling og arbeidsflyt går sammen.

Det er 17 % som sier at det nye kontoret har gitt bedre arbeidsmiljø, og kvalitativt bedre brukerløsninger, mens 3 % sier at kontoret har gitt bedre arbeidsmiljø uten at det har vært en gevinst i forhold til kvalitativt bedre brukerløsninger. Blant de som sier at arbeidsmiljøet er blitt dårligere er det 16 % som likevel mener at kvalitativt bedre brukerløsninger er en gevinst ved det nye kontoret, mens 27 % ikke ser forbedring i forhold til noen av de nevnte målene.

I forhold til påstanden om tilstanden på brukeroversikt ved kontoret i dag, er det i underkant av 1 % som svarer at de har svært liten til liten oversikt over brukerne, men godt arbeidsmiljø. 10 % sier at de har god til svært god oversikt over brukerne og godt arbeidsmiljø. På "elendighetsmålene" er det 11 % som svarer at arbeidsmiljøet er blitt dårligere og de har svært liten til liten oversikt over brukerne. 10 % sier at arbeidsmiljøet er blitt dårligere etter etableringen av NAV-kontoret, men at de likevel har god til svært god oversikt over brukerne.

Når det gjelder kontorets tjenesteinnhold er det under 1 % som sier at de i svært liten til liten grad har det innholdet kontoret skal ha, men har et godt arbeidsmiljø. 7 % sier at de i mindre til noen grad har det tjenesteinnholdet kontoret skal ha, men et godt arbeidsmiljø. 11 % sier at arbeidsmiljøet er blitt bedre, og at de i stor til svært stor grad har det tjenesteinnholdet kontoret skal ha. På den andre siden er det større spredning. Et dårlig arbeidsmiljø kan godt inntreffe på et kontor hvor tjenesteinnholdet er på plass.

Det samme mønsteret viser seg for påstandene angående fysisk utforming av mottak og resten av kontoret. De som sier at arbeidsmiljøet er blitt bedre sier også at de er fornøyde med den fysiske utformingen av kontoret. Personer som sier at arbeidsmiljøet er blitt dårligere, fordeler seg forholdsvis jevnt på fornøydhet med fysisk utforming av mottak og kontor. Denne tendensen holder seg også for påstandene "Vi har avklart hvilke oppgaver som ligger i mottak" og på involveringsmålet "Jeg har fått informasjon". Personer som svarer at arbeidsmiljøet er blitt bedre sier også at de nevnte påstandene stemmer i noen grad og i stor grad. Omtrent 1 % av personer som svarer at arbeidsmiljøet er blitt bedre sier at tilstanden på kontoret i dag i svært liten til liten grad stemmer overens med påstandene. Mens et tilsvarende mønster ikke er like tydelig blant personer som svarer at arbeidsmiljøet er blitt dårligere. Et godt arbeidsmiljø går derfor sammen med en moderat til god tilstand på kontoret på de gitte områder.

Målene på reell innflytelse skiller seg fra de øvrige ved at det her er sammenheng mellom andelen som svarer at arbeidsmiljøet er blitt dårligere, og at de ikke har hatt reell innflytelse. Hvorvidt arbeidsmiljøet har blitt bedre ser ikke ut til å henge sammen med følelsen av reell innflytelse på utforming og arbeidsprosesser. Derimot er det nesten ingen

av de som svarer at arbeidsmiljøet er blitt dårligere som også sier at det stemmer i stor til svært stor grad at de har hatt reell innflytelse på fysisk utforming og utvikling av arbeidsprosesser. Arbeidsmiljøet kan være bra selv om de ansatte ikke har hatt noe å si selv, men de vurderer det ikke som dårlig når de har hatt egeninnflytelse.

Kanskje er det slik at man på kontorer med godt arbeidsmiljø har lagt litt ekstra innsats i å etablere godt samarbeid, finne gode brukerløsninger og få på plass brukersikringen etc. slik at dette da blir kjennetegn med et godt arbeidsmiljø, men hvis man arbeider med disse tingene uten å ha fokus på arbeidsmiljø kan man likevel vurdere tilstanden på disse områdene som gode selv om man synes arbeidsmiljøet har blitt dårligere? Eventuelt at dette igjen er en forskjell som skyldes kontorstørrelse. Man kan tenke seg at dette er ting det er lettere å få på plass i et lite kontor enn i et stort, og at det å skape et godt arbeidsmiljø kanskje er den prosessen av de overnevnte som krever lengst tid.

Enklere å finne løsninger for brukerne

I likhet med den forrige tabellen viser denne også sammenhengen mellom målene på kontorets tilstand i dag, men i stedet for arbeidsmiljø er det her spørsmålet om det har blitt lettere eller vanskeligere å finne brukerløsninger som ligger til grunn for tabellen.

Tabell 27: Sammenhengen mellom brukerløsninger og andre positivitetsmål

		Vanskeligere enn før	Enklere enn før	Total (N)
Bedre samarbeid	Ja	9,68	54,95	386
	Nei	7,37	1,68	89
	Total (N)	81	269	475
Bedre arbeidsflyt	Ja	1,90	30,33	156
	Nei	19,43	22,27	267
	Total (N)	90	222	422
Raskere saksbehandling	Ja	1,91	24,11	121
	Nei	19,09	26,49	298
	Total (N)	88	212	419
Kvalitativt bedre brukerløsninger	Ja	3,29	49,37	244
	Nei	17,22	6,58	151
	Total (N)	81	221	395
Vi har god oversikt over brukerne	I svært liten til liten grad	6,07	4,36	87
	I stor til svært stor grad	4,55	28,46	231
	Total (N)	98	278	527
Vi har det tjenesteinnholdet kontoret skal ha	I svært liten til liten grad	4,74	4,55	67
	I stor til svært stor grad	4,36	29,41	238
	Total (N)	98	278	527
Vi har avklart hvilke oppgaver som ligger i mottak	I svært liten til liten grad	3,04	5,69	64
	I stor til svært stor grad	4,55	23,34	197
	Total (N)	98	278	527

Jeg har fått informasjon	I svært liten til liten grad	2,28	2,28	44
	I stor til svært stor grad	8,16	33,21	297
	Total (N)	98	278	527
Jeg har hatt reell innflytelse på den fysiske utformingen av kontoret	I svært liten til liten grad	11,76	22,39	272
	I stor til svært stor grad	1,33	12,14	82
	Total (N)	98	278	527
Jeg har hatt reell innflytelse på utvikling av arbeidsprosesser	I svært liten til liten grad	11,20	14,23	215
	I stor til svært stor grad	1,33	13,47	91
	Total (N)	98	278	527

I første rad tredje kolonne vises andelen som sier at det er blitt enklere enn før å finne brukerløsninger samtidig som at samarbeidet er blitt bedre. Det utgjør 55 % av respondentene. 2 % sier at det er blitt enklere å finne brukerløsninger, men at bedre samarbeid ikke er en gevinst ved det nye kontoret. Blant de som sier at det er blitt vanskeligere å finne brukerløsninger enn tidligere er det 7 % som mener at arbeidsmiljøet er blitt bedre, mens 9 % sier at det er blitt dårligere. Ikke en like tydelig differensiering på denne siden med andre ord.

Imidlertid ser ikke enklere brukerløsninger ut til å ha noen særlig sammenheng med bedre arbeidsflyt. 30 % sier at arbeidsflyten er blitt bedre og brukerløsningene enklere, mens 22 % sier at brukerløsningene er blitt enklere, men at arbeidsflyten ikke er blitt bedre. På andre enden av skalaen viser det seg at 2 % mener at det er blitt vanskeligere å finne brukerløsninger selv om arbeidsflyten er blitt bedre, mot 19 % som ikke ser forbedring på noen av de nevnte områder. De som oppgir vanskeligere brukerløsninger sier heller ikke at de har hatt noen gevinst i forhold til bedre arbeidsflyt.

I tredje rad vises sammenhengen mellom enklere å finne brukerløsninger og raskere saksbehandling. 24 % mener tilstanden er blitt bedre på begge områder, mens 24 % ser en gevinst i forhold til enklere brukerløsninger, men ikke raskere saksbehandling. Igjen er det blant de som synes at det er blitt vanskeligere å finne brukerløsninger at vi finner det tydeligste mønsteret. 2 % av de som synes brukerløsningene er blitt vanskeligere sier at saksbehandlingen likevel går raskere, mens 19 % sier at brukerløsningene er blitt vanskeligere uten at saksbehandlingen går raskere. Dette var det samme som ble observert for arbeidsmiljø når det gjelder målene på arbeidsflyt og saksbehandling. Det kan ha blitt enklere å finne brukerløsninger uten at det nødvendigvis gir gevinst på arbeidsflyt og saksbehandling, mens hvis brukerløsningene er blitt vanskeligere er det ikke blitt bedre arbeidsflyt og saksbehandling.

Det er en klar positiv sammenheng mellom målet på enklere å finne brukerløsninger og kvalitativt bedre brukerløsninger. 49 % sier at brukerløsningene er blitt enklere å finne, samtidig som at kvalitativt bedre løsninger er en gevinst ved det nye kontoret. 7 % sier at

brukerløsningene er blitt enklere å finne etter etableringen av NAV uten at det har gitt gevinst på kvalitativt bedre brukerløsninger. 17 % sier at de verken har hatt gevinst i forhold til kvalitativt bedre brukerløsninger, og i tillegg har brukerløsningene blitt vanskeligere å finne. 3 % sier at løsningene er blitt vanskeligere å finne, men at de likevel er blitt kvalitativt bedre etter at de fikk NAV-kontoret.

Når det gjelder kontorets tjenesteinnhold er det 4 % som svarer at det er enklere å finne brukerløsninger selv om kontoret i liten til i svært liten grad har det tjenesteinnholdet det skal ha, mot 28 % som sier at det er blitt enklere og at kontoret i stor til svært stor grad har det tjenesteinnholdet det skal ha. Det er altså enklere å finne brukerløsninger i kontorer som har oversikt over brukerne og som har fått på plass tjenesteinnholdet. I andre enden er det ikke like tydelig. Har det blitt vanskeligere å finne brukerløsninger, ser det ikke ut til å ha noe å si hvorvidt kontoret har fått på plass tjenesteinnholdet eller ikke.

33 % av de som sier at det er blitt enklere å finne brukerløsninger har også i stor til svært stor grad fått informasjon underveis i prosessen. Av de som har fått informasjon i liten til i svært liten grad, er det 2 % som mener at brukerløsningene er blitt enklere å finne. Når det kommer til målene på reell innflytelse er det igjen slik at de som sier at tilstanden er blitt verre enn før er overrepresentert i kategoriene i svært liten til liten grad av innflytelse.

Bedre samarbeid

I tabell 28 er det bedre samarbeid som holdes konstant, og som de øvrige positivitetsmålene ses i forhold til.

Tabell 28: Sammenheng mellom bedre samarbeid og øvrige positivitetsmål

		Ja	Nei	Total (N)
Bedre arbeidsflyt	Ja	37,92	0,97	161
	Nei	39,61	21,50	253
	Total (N)	321	93	414
Raskere saksbehandling	Ja	28,57	1,50	120
	Nei	49,62	20,30	279
	Total (N)	312	87	399
Kvalitativt bedre brukerløsninger	Ja	61,18	2,57	248
	Nei	19,02	17,22	141
	Totalt (N)	312	77	389
Vi har god oversikt over brukerne	I svært liten grad til liten grad	10,32	5,36	79
	I stor til svært stor grad	38,69	4,96	220
	Totalt (N)	406	98	504
Vi har det tjenesteinnholdet kontoret skal ha	I svært liten grad til liten grad	7,74	4,37	61
	I stor til svært stor grad	39,88	6,35	233
	Totalt (N)	406	98	504
Vi har avklart hvilke oppgaver som ligger i mottak	I svært liten til liten grad	8,53	3,77	62
	I stor til svært stor grad	33,33	4,76	192
	Totalt (N)	406	98	504

Jeg har fått informasjon	I svært liten til liten grad	4,96	3,77	44
	I stor til svært stor grad	48,41	7,94	284
	Totalt (N)	406	98	504
Jeg har hatt reell innflytelse på den fysiske utformingen av kontoret	I svært liten til liten grad	37,30	13,29	255
	I stor til svært stor grad	15,87	1,19	86
	Totalt (N)	406	98	504
Jeg har hatt reell innflytelse på utvikling av arbeidsprosessen	I svært liten til liten grad	26,98	12,70	200
	I stor til svært stor grad	16,87	1,59	93
	Totalt (N)	406	98	504

I første rad sammenlignes svarene på bedre samarbeid og bedre arbeidsflyt. Sammenligningen viser at i underkant av en prosent av respondentene mener at etableringen av kontoret ikke har gitt noen gevinst i forhold til bedre samarbeid, men at det har gitt gevinst i form av bedre arbeidsflyt. 21 % sier at verken bedre arbeidsflyt eller samarbeid er en gevinst ved det nye kontoret. De som sier at bedre samarbeid er en gevinst med det nye kontoret er delt i forhold til vurdering av hvorvidt de har fått bedre arbeidsflyt eller ikke. Altså, er ikke samarbeidet blitt bedre har ikke arbeidsflyten det heller, men samarbeidet kan ha blitt bedre uten at arbeidsflyten er blitt det.

Det samme mønsteret observeres for raskere saksbehandling. 2 % sier at de har fått raskere saksbehandling, men ikke bedre samarbeid. 20 % sier at de har fått verken eller. 28 % sier at det nye kontoret både har gitt gevinst i forhold til bedre samarbeid, og raskere saksbehandling, mens 49 % sier at samarbeidet er blitt bedre uten at saksbehandlingen går raskere.

I tredje rad er det sammenhengen mellom bedre samarbeid og kvalitativt bedre brukertiløsninger som undersøkes. 61 % mener at begge deler har vært en gevinst ved det nye NAV-kontoret, mens 19 % mener at de har fått bedre samarbeid, men ikke kvalitativt bedre brukertiløsninger. Motsatt er det kun 3 % som mener at de ikke har hatt en gevinst på verken bedre samarbeid eller kvalitativt bedre brukertiløsninger etter at kontoret ble etablert. 17 % oppgir at brukertiløsningene har blitt kvalitativt bedre, selv om samarbeidet ikke har blitt bedre.

Det neste målet gjelder grad av brukertiloversikt. Fire av ti svarer at samarbeidet er blitt bedre og at de i stor til svært stor grad har god brukertiloversikt. En tiendedel sier at samarbeidet er blitt bedre, men at de i liten til svært liten grad har god brukertiloversikt. Blant de som sier at bedre samarbeid ikke er en gevinst ved det nye kontoret, er andelen som sier at brukertiloversikten er god til svært god og liten til svært liten tilnærmet lik.

På sammenligning av bedre samarbeid med grad av tjenesteinnhold sier fire av ti respondenter at samarbeidet er blitt bedre og at de i stor til svært stor grad har det tjenesteinnholdet kontoret skal ha. 7 % sier at samarbeidet har blitt bedre, men at kontoret i

svært liten til liten grad har det tjenesteinnholdet det skal ha. Det er her ingen tegn til en tilsvarende tendens blant de som sier at samarbeidet ikke har blitt bedre. Det er 2 % som skiller mellom de som mener at samarbeidet ikke er blitt bedre, men at tjenesteinnholdet er på plass/ikke på plass.

Respondenter som svarer at de synes samarbeidet er blitt bedre, ser også ut til å ha hatt en avklaring på hvilke oppgaver som ligger i mottak Dette gjelder en 38 %, mens 9 % svarer at de har fått bedre samarbeid i et kontor hvor man i liten grad har avklart hvilke oppgaver som ligger i mottak.

Bedre samarbeid ser også ut til å ha positiv sammenheng med grad av informasjon, mens en tilsvarende sammenheng ikke observeres blant respondenter som oppgir at samarbeidet ikke har blitt bedre etter etableringen av det nye kontoret. Henholdsvis 48 % og 7 % har svart positivt og negativt på begge mål.

Målene på reell innflytelse korrelerer negativt med målet på bedre samarbeid. Det vil si at de som ikke oppgir bedre samarbeid som en gevinst ved det nye kontoret, mener også at de i liten til i svært liten grad har øvd reell innflytelse over prosessen med å etablere kontoret. De har ikke hatt reell innflytelse på fysisk utforming og utvikling av arbeidsprosesser. Mens de som sier at samarbeidet har blitt bedre både skårer høyt og lavt på reell innflytelse.

Bedre arbeidsflyt

I tabell 29 vises sammenhengen mellom bedre arbeidsflyt og de resterende positivitetsmålene.

Tabell 29: Sammenhengen mellom bedre arbeidsflyt og andre positivitetsmål

		Ja	Nei	Total (N)
Raskere saksbehandling	Ja	22,77	5,24	107
	Nei	11,52	60,47	275
	Total (N)	131	251	382
Kvalitativt bedre brukerløsninger	Ja	36,29	21,71	203
	Nei	4,00	38,00	147
	Total (N)	141	209	350
Vi har god oversikt over brukerne	I svært liten til liten grad	2,71	15,58	81
	I stor til svært stor grad	23,02	20,54	193
	Total (N)	163	280	443
Vi har det tjenesteinnholdet kontoret skal ha	I svært liten til liten grad	2,03	11,51	60
	I stor til svært stor grad	23,48	23,02	206
	Total (N)	163	280	443
Jeg har fått informasjon	I svært liten til liten grad	2,26	7,45	43
	I stor til svært stor grad	24,60	31,60	249
	Total (N)	163	280	443

Første rad i tabell 29 viser at seks av ti verken har fått bedre arbeidsflyt eller raskere saksbehandling som en gevinst med det nye kontoret, mens 5 % svarer at de har fått

raskere saksbehandling, men ikke bedre arbeidsflyt. 22 % svarer at de har fått både bedre arbeidsflyt og raskere saksbehandling, mens 11 % har fått bedre arbeidsflyt uten å få raskere saksbehandling. Det ser dermed ut til at arbeidsflyt og saksbehandling henger sammen, men at bedre arbeidsflyt ikke nødvendigvis forbedrer saksbehandlingsgangen.

I overkant av en tredjedel mener at det nye kontoret har gitt gevinst på bedre arbeidsflyt og kvalitativt bedre brukerløsninger, mot 4 % som bare mener at tilstanden har blitt bedre på det førstnevnte. 22 % oppgir at arbeidsflyten ikke har blitt bedre til tross for at det er kvalitativt bedre brukerløsninger. Nærmere fire av ti mener imidlertid at tilstanden ikke har bedret seg på noen av områdene.

I sammenligning av svar på arbeidsflyt og grad av brukeroversikt observeres det at 2 % oppgir bedre arbeidsflyt, men lav til svært lav brukeroversikt. 23 % sier at de har god til svært god oversikt over brukerne og bedre arbeidsflyt, mens 20 % har god til svært god oversikt over brukerne uten å ha fått bedre arbeidsflyt. Det ser her ut til at bedre arbeidsflyt ikke går sammen med dårlig brukeroversikt, men at kontorer med god brukeroversikt nødvendigvis ikke har fått bedre arbeidsflyt. Tilsvarende mønster finnes for kontorets tjenesteinnhold. Bedre arbeidsflyt går ikke sammen med manglende tjenesteinnhold, men man trenger ikke å ha bedre arbeidsflyt i et kontor med tjenesteinnholdet på plass.

En fjerdedel av respondentene oppgir både å ha fått bedre arbeidsflyt og hatt god til svært god informasjon underveis i prosessen med å etablere kontoret. 31 % oppgir å ha blitt holdt svært godt til godt informert, uten at det har resultert i bedre arbeidsflyt. Det ser her ut til at de som har fått informasjon fordeler seg jevnt både på de som har fått og ikke fått bedre arbeidsflyt, tilsvarende for de som ikke har fått informasjon.

Raskere saksbehandling

I tabell 30 er turen kommet til målet på raskere saksbehandling, og hvordan svarene fordeler seg når dette målet sammenlignes med de øvrige positivitetsmålene.

Tabell 30: Raskere saksbehandling sett i forhold til øvrige positivitetsmål

		Ja	Nei	Total (N)
Kvalitativt bedre brukerløsninger	Ja	27,35	29,34	199
	Nei	2,56	40,74	152
Total (N)		105	246	351
Vi har god oversikt over brukerne	I svært liten til liten grad	1,83	16,93	82
	I mindre til noen grad	8,70	30,66	172
	I stor til svært stor grad	17,85	24,03	183
Total (N)		124	313	437
Vi har det tjenesteinnholdet kontoret skal ha	I svært liten til liten grad	1,14	13,50	64
	I mindre til noen grad	9,84	30,66	177
	I stor til svært stor grad	17,39	27,46	196
Total (N)		124	313	437
Jeg har fått informasjon	I svært liten til liten grad	1,14	8,47	42
	I mindre til noen grad	8,92	26,54	155
	I stor til svært stor grad	18,31	36,61	240
Total (N)		124	313	437

2 % oppgir å ha fått raskere saksbehandling, selv om de har liten til svært liten oversikt over brukerne. 18 % har raskere saksbehandling og god brukeroversikt. Blant respondenter som ikke oppgir raskere saksbehandling som en gevinst ved det nye kontoret, er det omtrent like mange som oppgir å ha god til svært god brukeroversikt, som liten til svært liten brukeroversikt. Man kan altså ha god brukeroversikt uten å ha fått raskere arbeidsflyt, men man får ikke raskere arbeidsflyt på kontorer uten god brukeroversikt. Det samme mønsteret viser seg for tjenesteinnhold. Man får ikke raskere saksbehandling dersom kontoret ikke har det tjenesteinnholdet det skal ha, men raskere saksbehandling er nødvendigvis ikke en gevinst ved kontorer som har tjenesteinnholdet på plass. Tendensen er den samme for informasjon underveis i prosessen.

Grad av fornøydhet med fysisk utforming

I tabell 31 er det nå grad av fornøydhet med fysisk utforming som sammenlignes med de resterende målene.

Tabell 31: Grad av fornøydhet med fysisk utforming av mottak sett i forhold til de øvrige positivitetsmålene

		Liten grad	Stor grad	Total (N)
Jeg har hatt reell innflytelse på den fysiske utformingen av kontoret	I svært liten til liten grad	14,16	21,50	307
	I mindre til noen grad	4,55	12,06	177
	I stor til svært stor grad	0,52	10,49	88
Total (N)		110	252	572

Det tidligere observerte mønsteret for reell innflytelse viser seg også i forhold til grad av fornøydhet med fysisk utforming av mottak. Personer som oppgir at de i liten til svært liten grad er fornøyd med fysisk utforming av mottak, har heller ikke øvd stor til svært stor innflytelse på verken fysisk utforming av kontoret, utvikling av arbeidsprosesser eller utskilling av forvaltningsoppgaver.

I tabell 32 er turen kommet til målet på grad av fornøydhet med fysisk utforming av resten av kontoret, og dette sammenlignes så med hvorvidt man opplever å ha hatt reell innflytelse på fysisk utforming.

Tabell 32: Grad av fornøydhet med fysisk utforming av resten av kontoret sett i forhold til reell innflytelse på fysisk utforming.

		Liten grad	Stor grad	Total (N)
Jeg har hatt reell innflytelse på den fysiske utformingen av kontoret	I svært liten til liten grad	11,19	16,78	307
	I mindre til noen grad	6,64	11,54	177
	I stor til svært stor grad	0,87	10,49	88
Total (N)		107	222	572

Her ser vi at 11 % svarer at de i svært liten til liten grad er fornøyd med fysisk utforming av resten av kontoret, og at de i svært liten til liten grad har hatt reell innflytelse på den fysiske utformingen av det. Dette funnet er ikke overraskende, antakelig vil man være fornøyd med noe man selv har hatt mulighet for å påvirke, og motsatt – vil det være enklere å være negativ til noe man selv ikke har hatt innflytelse over. For de som sier at de i stor til svært stor grad er fornøyd med utformingen av resten av kontoret, er det en nokså jevn fordeling mellom de som har øvd og ikke øvd innflytelse på utformingen. For de som er fornøyde spiller det tilsynelatende ingen rolle om man har påvirket eller ikke. Altså, man kan være fornøyd med noe andre har gjort, men ikke misfornøyd med noe en selv har hatt stor påvirkning på.

Oppsummering

Analysene på individnivå viser at erfaringene de ansatte har fått med etableringen av NAV-kontoret varierer i forhold til tidligere arbeidssted, og den ledelsesmodellen de nå arbeider under. Det er også vist at de ansattes vurderinger på noen områder tenderer til å følge hverandre. Hvis tilstanden er bra på ett område, er sannsynligheten tilstede for at tilstanden er bra på flere andre. Unntakene er her som vist, bedre arbeidsflyt og raskere saksbehandling samt målet på reell innflytelse. Her har sammenhengen heller vært negativ, det vil si hvis arbeidsmiljøet har vært dårlig har heller ikke arbeidsflyten gått bedre, saksbehandlingen raskere og opplevelsen av reell innflytelse er lav. I neste analyse skal det undersøkes om det er forskjeller mellom kontorene når det kommer til de samme målene, men da sett i forhold til kjennetegn ved hvert enkelt kontor.

11.2 Forskjeller mellom pilotkontorene

Som nevnt innledningsvis har forskjeller mellom kontorene blitt undersøkt på to ulike måter, både ved rangering i forhold til materialets gjennomsnitt, hvor kommunene er blitt kodet i forhold til om de ligger over, under eller på gjennomsnittet. Altså i tre grupper. Den andre metoden innebar å rangere kommunene i forhold til hverandre basert på gjennomsnittet ved hvert enkelt kontor. Analysene ga stort sett det samme resultatet. Her vil jeg presentere analysene hvor kontorene er blitt rangert etter gjennomsnittsverdi. Denne

metoden benytter da alle observasjonene i rangeringen, i stedet for førstnevnte hvor kun flertallet av observasjonene tas i betraktning. Tabellen benytter begge dimensjonene som vi tidligere har kalt oppgaveløsning og prosessmål. Det kan jo tenkes at noen kontor har vært flinkere på prosess, og skårer høyt der, men mindre flinke på oppgaveløsning. Siden spørsmål om oppgaveløsning dominerer ville denne tosidigheten ha blitt tilslørt. Vi har tatt høyde for dette ved å lage en tabell på oppgaveløsningsmål og en på prosessmål. Tabellene viser de samme mønstre. Vi er derfor trygge på at tabellen som bygger på disse dimensjonene gir et riktig bilde av situasjonen ved kontoret.

Kontorene har blitt rangert på hvert enkelt spørsmål. I og med at 19 kontorer er med i denne rangeringen (Nord-Gudbrandsdal holdes utenfor) var det 19 mulige posisjoner på hver spørsmålsrangering. Deretter har jeg summert antallet ganger hvert kontor har stått oppført på de ulike posisjonene. Rangeringen bygger på de samme 30 spørsmål som ble gjennomgått i del 1. En del spørsmål er ”snudd” slik at på alle variablene er det mest positive snittet rangert høyest. I spørsmål om hvem man savner samarbeidet med er det de som savner minst som står høyest, da savn kan indikere at i integrasjonsprosessen har det eksterne samarbeidet blitt skadelidende eller at man ser behov for mer samarbeid.

På bakgrunn av disse mulige posisjoneringene delte jeg materialet i tre, et toppsjikt, et midtsjikt og et bunnsjikt. Toppsjiktet består av de syv øverste posisjonene, midtsjiktet de seks neste og bunnsjiktet de seks nederste. Kommunene ble gitt tilhørighet til et av sjiktene etter hvor de hadde flertallet av observasjoner. Denne rangeringen er utført vha. rutinene i ANOVA. Det vil si at jeg samtidig har fått tilbakemelding på hvorvidt gjennomsnittene er signifikant forskjellig fra hverandre. I alle analyser var det signifikante forskjeller mellom det høyeste gjennomsnittet og det laveste. Gjennomsnittene som grupperte seg midt i materialet var ikke signifikant forskjellige fra hverandre. Spørsmål som tillot for større spredning i materialet (sekspunktsskalaer) ga flere signifikante resultater enn spørsmål hvor svarkategoriene ga begrenset spredning (toppunktsskalaer). Det er imidlertid ikke signifikansnivået som vektlegges i denne analysen. Her er vi på jakt etter tendenser i materialet, og ideen er at kommuner som støtt og stadig havner nederst på rangeringene har hatt en tøffere integrasjonsprosess sammenlignet med kommuner som ligger i toppsjiktet. Ved å operere med tre sjikt gjøres materialet likevel mer robust i forhold til hver enkelt rangeringsposisjon. Flere sjikt kunne øket risikoen for at små marginer avgjorde kommunenes plassering. Med å ha tre sjikt er det større sjanse for at det virkelig er forskjeller på kontorene i topp og bunnsjikt når det kommer til stemningen rundt integrasjonsprosessen. Resultatene er presentert i tabell 33 og 34. Kommunene er her anonymisert.

De ”uavhengige” variablene det har vært aktuelt å se rangeringen av kontorene i forhold til, er *kontorets størrelse* i form av antall ansatte, her markert som 40 eller flere ansatte (≥ 40) og under 40 ansatte ($40 <$); *ledermødel* – hvor enhetlig ledelse er blitt gitt koden 1, delt ledelse koden 2; *antall integrerte tjenester* hvor kontorer som har integrert 2 eller

færre kommunale tjenester ved siden av minimumsløsningen er markert med 4 >, og kontorer som har integrert tre eller flere kommunale tjenester ved siden av minimumsløsningen er kodet ≥ 4 ; og *oppgavebelastning* hvor kodene 1 til 3 signaliserer henholdsvis lav til høy oppgavebelastning på målene for sykefravær/attføring og sosialhjelp/arbeidsledighet. Mål på oppgavebelastning bygger på andelen av kommunens befolkning i sykefravær, attføring/rehabilitering, sosialhjelp og arbeidsledighet i 2002. De to førstnevnte og de to sistnevnte korrelerer høyt med hverandre, og er slått sammen til to separate oppgavemål. En klyngeanalyse viser tre distinkte klynger på hvert av målene. Dette har gitt grunnlag for å kode oppgavebelastningsmålene fra lavt (1) til høyt (3). Alle disse opplysningene er hentet fra andre kilder enn Medarbeiderundersøkelsen som NAV Drift og Utvikling har gjennomført.

I tillegg har jeg undersøkt hvorvidt det er noen systematisk variasjon i forhold til leders bakgrunn. Dvs. om det er forskjell på kontorer med leder fra aetat, trygdeetat og kommunale etater og hvor lederen nå er ansatt. Jeg har også undersøkt hvorvidt det er noe systematikk i forhold til sammensetningen på kontoret i forhold til de ansattes bakgrunn. Ansatte med bakgrunn fra aetat var i overveiende grad i mindretall ved kontorene. Seks kontor hadde overvekt av ansatte med bakgrunn fra aetat, mot 12 fra kommunale etater og 13 fra trygdetaten. Blant ”bunnkontorene” var det tre som hadde overvekt av ansatte fra tidligere trygdeetat og to hadde overvekt av ansatte fra tidligere kommunale etater. Det avtegnet seg derfor ikke noe tydelig mønster i forhold til hvem kontoret hadde overvekt av, da kontor i ”toppsjiktet” også hadde overvekt av ansatte med bakgrunn fra de samme områdene. Da kontorsammensetning ikke avtegner noe spesielt mønster blir det ikke vist i tabellen nedenfor. Disse opplysningene er hentet fra medarbeiderundersøkelsen, og er delvis mangelfulle i det at ikke alle ledere har svart og at materialet har avkrysningsfeil.

Størrelse:

Tabell 33: Kontorplassing sett i forhold til størrelse

	X1	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13	X14	X15	X16	X17	X18	X19	X20
Størrelse	≥ 40	≥ 40	40 >	≥ 40	≥ 40	≥ 40	40 >	40 >	≥ 40	≥ 40	40 >	40 >	40 >	40 >	40 >	40 >	40 >	40 >	≥ 40
Toppsjikt	3	5	11	2	7	8	15	24	3	2	19	22	9	16	16	16	15	16	1
Midtsjikt	13	17	14	6	12	15	12	4	9	2	6	6	7	7	9	8	9	9	15
Bunnsjikt	14	8	5	22	11	7	3	2	18	26	5	2	14	7	5	6	6	5	14
Total (spm)	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30

Første rad i tabellen er betegnelsen på de anonymiserte kontorene, andre rad viser størrelse i form av antall ansatte mer eller mindre enn 40. Tredje rad viser hvor mange ganger i løpet av de 30 spørsmålene det aktuelle kontoret hadde registreringer blant de syv høyeste posisjonene. Fjerde rad viser antall ganger hvert enkelt kontor ble rangert på de seks midterste posisjonene. Femte rad viser hvor mange ganger hvert kontor ble rangert på de seks siste posisjonene. Sjette og siste rad viser at kolonnesummen for hvert enkelt kontor er 30, som tilsvarer antall spørsmål kontorene ble rangert på.

Tallene som er oppgitt i raden for ”størrelse” reflekterer antallet ansatte ved kontoret. I tabell 33 har jeg gjort et skille mellom store kontorer og små kontorer. Dette skillet har jeg

satt på 40 ansatte, fordi det markerer punktet hvor materialet ”brekker”. Kontorer med 40 eller flere ansatte ligger i midt- og bunnsjiktet, mens kontorer med færre enn 40 ansatte ligger i midt- og toppsjiktet. Dette er gjort synlig i tabellen ved bruk av fet type. Ingen kontor med færre enn førti ansatte ligger i bunnsjiktet, med unntak av kontor X14. Ser man på plasseringen til kontorer med 20 eller færre ansatte (ikke vist i tabellen) ligger samtlige av disse (med unntak av X14) i toppsjiktet. Det gir klare indikasjoner på at størrelse har betydning for den umiddelbare virkningen av sammenslåingen. Det er for få kontorer som befinner seg i gapet mellom 20 og 39 ansatte til at vi kan si noe generelt om størrelsens betydning for denne gruppen. Av disse kontorene er det to kontorer som befinner seg i midtsjiktet og ett i toppsjiktet.

Antakelig er *tid* en viktig faktor bak de mønstre som her observeres. Små kontorer bruker mindre tid på å samrå seg, mens store kontorer har mer ”klussete” prosesser knyttet til samkjøring av tjenester og tilbud. Det kan da være at antallet tjenester som tas inn i NAV-kontoret ikke betyr noe når kontoret er lite, fordi disse prosessene er raske og oversiktlige, mens det i store kontorer heller ikke har noe å si hvis hovedproblemet er å koordinere de tidligere separate etatene. Utfallet av integrasjonsprosessen ved mellomstore kontor kan da i større grad være betinget av andre forhold ved kontoret.

Ser vi på poengsum i de ulike sjiktene har alle de store kontorene med *mer* enn 60 ansatte maksimum tre registreringer i toppsjiktet. Kontor X1, X5, X10, X11 og X20 har henholdsvis fire, tre og fem registreringer i toppsjiktet, og er dermed mer ”negative” enn de andre store kontorene.

Tabell 34: Kommunenes plassering sett i forhold til antall ansatte ved kontoret.

	Under 20 ansatte	20 til 39 ansatte	40 til 59 ansatte	60 eller flere ansatte
Toppsjikt	VII	II		
Midtsjikt		I	IV	
Bunnsjikt	I			IV

I tabell 34 ser vi plassering av kontoret i forhold til antall ansatte. I denne tabellen har vi fire grupper for størrelse. Hver registrering viser hvor kontoret hadde sin hovedtyngde i tabell 33. Det er åtte kontorer i materialet som har under 20 ansatte, av disse la syv seg i toppsjiktet. Tre kontorer har mellom 20 og 39 ansatte, her la to seg i toppsjiktet og ett i midtsjiktet. Fire kontor har 40 til 59 ansatte, og alle plasserte seg i midtsjiktet. Til slutt er det også fire kontor som har over 60 ansatte, og disse har alle lagt seg i bunnsjiktet.

Ledermodell

Nå ser vi på ledermodell til størrelse. Dette gjelder da ti av 25 kontorer, eller fire av 19 kontorer i tabell 33 i og med at Nord-Gudbrandsdalen holdes utenfor. Delt ledelse sammenfaller med kontorer med 40 eller flere ansatte. Delt ledelse har i to av fire tilfeller en mindre heldig virkning i forhold til en vellykket integrasjonsprosess, da den finnes i kontorer som ligger i bunnsjiktet. To kontor med delt ledelse og over 40 ansatte ligger i

midtsjiktet. Det gir grunn til å tro at delt ledelse i seg selv ikke er entydig negativt, men at det må ses i forhold til kontekst. I de kontorene med delt ledelse og bunnplassering er det 60 eller flere ansatte. Kanskje er todelt ledelse i et stort kontor et tegn på en komplisert integrasjonsprosess som må tas i flere ledd? Kontorer med delt ledelse har en kommunal og en statlig leder, noe som tyder på at denne modellen er valgt for at begge parter skal ivaretas i sammenslåingen, men kan også bidra til å opprettholde skillet mellom tidligere kommunalt og statlig ansatte også etter at de ansatte er flyttet sammen. Små kontor med enhetlig ledelse ligger hovedsakelig i toppsjiktet, med unntak av tidligere nevnte X14.

Antall integrerte tjenester:

Det er stor variasjon i antall kommunale tjenester de forskjellige kommunene har lagt inn under NAV-kontoret. Ingen kontor har gått for minimumsløsningen. Ett kontor har integrert en tjeneste i tillegg til minimumsløsningen, og to kontorer har integrert to kommunale tjenester i tillegg til minimumsløsningen. Seks kontorer har integrert tre kommunale tjenester ekstra, mens fem kontorer har tatt fire ekstra tjenester. Fire pilotkommuner har tatt inn fem tjenester og to kontorer har integrert alle kommunale tjenester i NAV-kontoret. Ser vi integrering av tjenester i forhold til kommunenes plassering har små kontorer med mange integrerte tjenester topplassering, mens store kontorer med mange integrerte tjenester har en bunnplassering.

Bakgrunnen for hvilke kommunale tjenester som legges inn under NAV-kontoret kan ha sammenheng med størrelse. Kommuner med en liten sosialtjeneste kan ønske å legge inn alle tjenester hvis et begrenset tjenesteinnhold betyr at det er en eller to personer som står igjen med ansvaret for tjenestene som ikke legges inn under NAV. På store kontorer derimot, kan det være lettere å beholde tjenester utenfor NAV fordi disse også etter at noen tjenester er avgitt til NAV, likevel kan ha et tilstrekkelig stort omfang og fagmiljø. Det kan være en av årsakene til at det igjen er størrelse som veier tyngre enn mål på tjenesteintegrasjon i forhold til å si noe om de ansattes vurdering av reformen så langt.

Oppgavebelastning

Mål på oppgavebelastning viser arbeidsmengden ved kontoret, målt i 2002. Antakelsen er at i kommuner med høy oppgavebelastning betjener kontoret en høyere andel av tjenesteintensive klienter enn i kommuner med lav oppgavebelastning. Igjen er det bare der høy oppgavebelastning sammenfaller med kontorstørrelse på ≥ 40 ansatte at dette gir en mindre god evaluering av reformen så langt. Kontor med høy oppgavebelastning, men mindre enn 40 ansatte ligger fortsatt i toppsjiktet.

Oppsummering

På bakgrunn av denne casebaserte gjennomgangen er det noen mønstre som trer frem. Kontorer som er tunge i toppsjiktet har alle færre enn 40 ansatte. Kontorer med 40 til 60 ansatte ligger i midtsjiktet, og samtlige kontorer med mer enn 60 ansatte ligger i

bunnsjiktet. Det gir grunn til å tro at antall ansatte ved kontoret har betydning for hvordan implementeringen av reformen blir mottatt av de ansatte. Det avtegner seg ikke et like tydelig mønster i forhold til ledelsesmodell. Kontorer med enhetlig ledelse ligger i bunnsjiktet hvis de er store, og i toppsjiktet hvis de er små. Derimot ligger alle kontorer med todelt ledelse i midt- og bunnsjiktet. Delt ledelse finnes bare i store kontorer. Antakelig er størrelsen på den nye enheten en årsak til at delt ledelse er valgt. Denne antakelsen styrkes av at kontorer med mer enn 40 ansatte, og som integrerer tre eller flere kommunale tjenester alle, med ett unntak, har valgt delt ledelse. Vi får derfor ikke isolert noen effekt av ledelsesmodell i denne omgang. Hvor mange tjenester som integreres i NAV-kontoret, ser heller ikke ut til å ha noen selvstendig effekt på kontorenes plassering. Igjen er det størrelse som slår gjennom på kontorplassering. Store kontorer ligger i bunnsjiktet uavhengig av hvor mange tjenester de har lagt inn under det nye kontoret, og små kontor kan ligge i toppsjiktet selv om de har lagt inn hele sosialtjenesten i kommunen. Målene på oppgavebelastning gir heller ikke et entydig mønster. Lett eller tung oppgavebelastning ser ikke ut til å ha betydning for hvilken plassering kommunen får.

11.3 Oppsummering om mønstre og sammenhenger

Den foregående analysen av NDUs spørreundersøkelse til de ansatte ved pilotkontorene har gitt mye informasjon om tilstanden ved kontorene i dag, sett i lys av ansattes etatsbakgrunn og kontorets ledelsesmodell. Det har også vært lagt vekt på samvariasjon mellom ulike positivitetsmål. Her vil jeg punktvis gjengi hovedtendensene i materialet. Et halvt år etter etableringen av pilotkontorene var situasjonen slik:

- Arbeidsmiljøet hadde i liten grad blitt bedre etter sammenslåingen av etatene.
- Det hadde blitt enklere å finne brukerløsninger.
- Bedre samarbeid og kvalitativt bedre brukerløsninger regnes som en gevinst ved det nye kontoret, men ikke bedre arbeidsflyt eller raskere saksbehandling.
- Det var fremdeles en del som gjensto i forhold til å få på plass brukeroversikten, tjenesteinnholdet, utformingen, arbeidsprosesser og samarbeidet.
- De ansatte har først og fremst vært involverte i prosessen gjennom å ha mottatt informasjon underveis. Svært få har opplevd stor reell innflytelse.
- Det var blitt bedre samarbeid på tvers av tidligere etatsgrenser...
- ... men ansatte savner samarbeidet med tidligere etatskollegaer.
- Ansatte arbeidet fremdeles i størst utstrekning med sine egne. Det er en tendens som var sterkere i kontorer med delt ledelse.
- Ansatte med statlig bakgrunn var etter et halvt års pilottid mer fornøyd med reformen så langt, sammenlignet med tidligere kommunalt ansatte.
- Kontorer med enhetlig ledelse var kommet lenger i integrasjonsprosessen sammenlignet med kontorer med todelt ledelse.

- Kontorer med regional ledelse har foreløpig den lengste veien å gå i forhold til å oppnå målsetningene bak NAV-reformen og få et godt samarbeid internt og eksternt.
- Omstillingen til NAV har gått raskere og tilsynelatende enklere i små kontorer sammenlignet med store.

12

Kommuneundersøkelsen

Spørreundersøkelsen som ble distribuert til ordførerne og rådmennene i pilotkommunene ble besvart av 36 personer fra 22 av 25 kontor. For 11 kontor har vi både svar fra ordførerne og rådmenn. Det gir en svarprosent på 75 %. Undersøkelsen dreide seg i hovedsak rundt politikernes og kommuneadministrasjonens rolle i etablering og utvikling av pilotkontorene, foreløpige erfaringer og samarbeidet med staten så langt. Studien bestod av 28 spørsmål med underspørsmål.

Et lite materiale begrenser mulighetene for statistisk analyse, men jeg vil her gi en deskriptiv fremstilling av data. Svarkategoriene i undersøkelsen har vært fire eller sekspunktskalaer. De er her kollapset til to eller tre kategorier for å forenkle presentasjonen. Da marginalsommen i mange tilfeller understiger en forventet frekvens på 5 for enkeltceller i tabellen vil fordelingene ikke signifikant testes.

De to undersøkelsene er ikke gjennomført på samme tidspunkt. Studien til rådmennene og ordførerne ble hentet inn tre måneder etter pilotstudien var avsluttet. Ideelt sett burde de to studiene vært utført i samme tidsperiode. I denne sammenhengen kan tre måneder ha betydning for hvordan tilstanden ved kontoret vurderes. Kontorene er inne i en prosess som krever tid og ressurser. Antakelig har de små kontorene kommet lettere i gang, og brukt kortere tid på å samordne seg etter sammenslåingen enn de store kontorene. Det kan derfor ha skjedd mer i de store kontorene enn i de små i løpet av den perioden som gikk fra surveyen i mai til surveyen i august. Ordførere og rådmenn vil antakelig ha et mer distansert forhold til kontoret enn de ansatte, slik at deres svar baseres på tilbakemeldinger de har fått og at de derfor orienterer seg litt tilbake i tid i forhold til de ansatte. De ansatte har i mye større grad forutsetninger for å svare slik som situasjonen er nå.

12.1 Etableringsprosessen

Den første tabellen (tabell 35) i ordfører og rådmannstudien viser hvem som har vært de største pådriverne bak reformen.

Tabell 35: I følge kommunens ledelse, hvem var viktigste pådrivere bak reformen

Hvem var de viktigste pådriverne bak å etablere en NAV-pilot i din kommune?		Ordfører	Rådmann	Total
Ordføreren og det politiske miljøet i kommunen	Ikke viktig	2	14	16
	Viktig	15	5	20
	Total	17	19	36
Rådmannen og kommunens administrasjon	Ikke viktig	7	7	14
	Viktig	10	12	22
	Total	17	19	36
Lederen/medarbeidere kommunens sosialtjeneste	Ikke viktig	13	13	26
	Viktig	4	6	10
	Total	17	19	36
Tidligere Aetat i kommunen	Ikke viktig	16	16	32
	Viktig	1	3	4
	Total	17	19	36
Tidligere Trygdeetat i kommunen	Ikke viktig	15	15	30
	Viktig	2	4	6
	Total	17	19	36
Andre	Ikke viktig	16	17	33
	Viktig	1	2	3
	Total	17	19	36

15 av 17 ordførere mener at ordføreren og det politiske miljøet i kommunen har vært av betydning for å få etablert pilotkontor i kommunen mot 5 av 19 rådmenn. Ordførerne og rådmennene er noe mer samstemte når det gjelder rådmannen og kommunens administrasjons rolle bak etableringen av kontoret. 10 ordførere og 12 rådmenn mener at disse var viktige pådrivere. Ansatte ved kommunale og statlige tjenester har i mindre grad vært viktige pådrivere bak reformen i følge rådmenn og ordførere. I underkant av en tredjedel mener at kommunens sosialtjeneste har vært viktige pådrivere, mens henholdsvis 4 og 6 oppgir aetat og trygdeetat. Det tyder på at dette i utgangspunktet var en politisk og administrativ reform.

Spørsmålet om hva som ble vurdert av betydning for valget om å etablere et pilotkontor ved kommunen ble gitt på en firepunktskala som gikk fra ingen betydning, via lite og noe betydning til stor betydning. I tabellen nedenunder er de to førstnevnte og de to sistnevnte slått sammen til en kategori.

Tabell 36: Hvilke forhold var av betydning for etablering av pilotkontor

Hvor stor betydning mener du følgende begrunnelser hadde for at kommunen valgte å bli NAV-pilot?		Ordfører	Rådmann	Total
Tilgang til ekstra ressurser og støtte i pilotfasen	Av liten betydning	4	11	15
	Av betydning	12	7	19
	Total	16	18	34
Lyst til å komme i gang med nye arbeidsformer	Av liten betydning	0	1	1
	Av betydning	16	18	34
	Total	16	19	35
Mulighet til å redusere sosiale utgifter	Av liten betydning	5	7	12
	Av betydning	12	11	23
	Total	17	18	35
Utnytte stordriftsfordeler	Av liten betydning	3	9	12
	Av betydning	14	9	23
	total	17	18	35
Behov for å minske opplevde koordineringsproblemer	Av liten betydning	1	2	3
	Av betydning	16	17	33
	Total	17	19	36
Prestisje ved å være blant de første	Av liten betydning	6	7	13
	Av betydning	10	12	22
	Total	16	19	35
Mulighet til å finne bedre løsn. på sosiale probl. i kommunen	Av liten betydning	1	2	3
	Av betydning	16	17	33
	Total	17	19	36

Når det gjelder hva som ble vurdert av betydning for etablering av reformen er det her tydelig at flere forhold vektlegges. Tilgang til ekstra ressurser i pilotfasen er det forholdet som tillegges minst vekt, selv om det nomineres av to tredjedeler av utvalget. Arbeidsprosessene ved kontoret synes likevel å være den hyppigste (og dermed også viktigste) årsaken til at man ønsket å etablere et NAV-kontor i kommunen. 34 oppgir behovet for å komme i gang med nye arbeidsformer, mens 33 oppgir behovet for å redusere koordineringsproblemer samt å finne bedre løsninger.

Spørsmålet om på hvilke måter, og i hvilket omfang rådmenn og ordførere var involvert i etableringen av kontoret hadde også graderte svaralternativer. Her er kategoriene ”ikke i det hele tatt” og ”i liten grad” og kategoriene ”i noen grad” og ”i stor grad” slått sammen.

Tabell 37: Grad av involvering ved etableringen

I hvilket omfang og på hvilken måte har du vært involvert i prosessen med å etablere NAV-kontoret?		Ordfører	Rådmann	Total
Jeg har deltatt aktivt i forberedelsen / planleggingen	I liten grad	4	1	5
	I noen/stor grad	13	18	31
	Total	17	19	36
Jeg har hatt reell innflytelse på plassering og utforming av NAV kontorets lokaler	I liten grad	10	7	17
	I noen/stor grad	7	12	19
	Total	17	19	36
Jeg har hatt reell innflytelse på hvilke sosiale tjenester som ble lagt til NAV kontoret	I liten grad	5	0	5
	I noen/stor grad	11	19	30
	Total	16	19	35
Jeg har hatt reell innflytelse på utskillingen av forvaltningsoppgaver	I liten grad	13	9	22
	I noen/stor grad	4	9	13
	total	17	18	35

Svarene viser at 18 av 19 rådmenn og 13 av 17 ordførere har deltatt aktivt i forberedelsene og planleggingen av pilotkontorene. 12 rådmenn og 7 ordførere har også øvd reell innflytelse på hvor kontoret skal ligge. Samtlige rådmenn, og 11 ordførere har hatt reell innflytelse på hvilke sosiale tjenester som skulle legges inn under kontoret, mens rådmenn i større grad enn ordførere har hatt reell innflytelse på utskilling av forvaltningsoppgaver.

Tabell 38 viser hvordan ordførerne og rådmennene vurderer de øvrige kommunepolitikernes involvering i etablering av NAV-kontoret.

Tabell 38: Politikernes grad av involvering ved etableringen

I hvilket omfang og på hvilken måte har kommunens politikere, utover ordfører, vært involvert i prosessen med å etablere NAV-kontor?		Ordfører	Rådmann	Total
Politikere har fått informasjon underveis i prosessen	I liten grad	1	0	1
	I noen/stor grad	16	19	35
	Total	17	19	36
Politikere har deltatt aktivt i forberedelsen / planleggingen	I liten grad	11	15	26
	I noen/stor grad	5	4	9
	Total	16	19	35
Politikere har hatt reell innflytelse på plassering og utforming av NAV kontorets lokaler	I liten grad	14	14	28
	I noen/stor grad	3	5	8
	Total	17	19	36
Politikere har hatt reell innflytelse på hvilke sosiale tjenester som ble lagt til NAV kontoret	I liten grad	6	8	14
	I noen/stor grad	11	11	22
	total	17	19	36
Politikere har hatt reell innflytelse på utskillingen av forvaltningsoppgaver	I liten grad	11	14	25
	I noen/stor grad	6	5	11
	Total	17	19	36

16 ordførere og 19 rådmenn oppgir at politikere har fått informasjon underveis i prosessen. Kommunepolitikere har i liten grad hatt en deltakende rolle i planleggingen, eller øvd innflytelse på plassering eller utskilling av forvaltningsoppgaver. 11 ordførere og rådmenn oppgir at kommunepolitikere har hatt en reell innflytelse på hvilke sosiale tjenester som legges inn under kontoret. Informasjon står dermed igjen som den viktigste måten politikere er blitt involvert på.

De foregående spørsmålene dreide seg om forhold knyttet til etableringen av kontoret. I surveyen ble det også spurt om på hvilke måter ordførerne og rådmennene har fulgt kontoret etter åpningen.

Tabell 39: Grad av involvering etter åpning

Hvor tett har du fulgt NAV kontoret etter åpningen?	Ordfører	Rådmann	Total
Har lite kjennskap til hva som skjer	1	0	1
Får jevnlig informasjon	5	2	7
Sørger for å holde meg godt oppdatert om det som skjer	10	10	20
Er aktivt involvert i utviklingen	1	5	6
Total	17	17	34

De aller fleste følger med på en eller annen måte, det er kun en ordfører som oppgir å ha lite kjennskap til hva som skjer. Syv oppgir å jevnlig få informasjon, mens 20 sørger selv for å holde seg informert om det som skjer. Kommunens ordfører og administrasjon ser ikke ut til å være særlig involvert i utviklingen, men fem rådmenn og en ordfører har

oppgitt at de fortsatt deltar aktivt. Det ser altså ut som at kommuneadministrasjonen og politikerne selv må sørge for å holde seg involvert i piloten, enn at de holdes informerte på initiativ fra kontoret. I spørreundersøkelsen ble det også åpnet for at ordførerne og rådmennene kunne utdype på hvilke måter de hadde vært involvert i kontoret etter åpningen. Det er her gitt fem svar, og felles for disse er at respondentene inngår i jevnlig møter gjennom partnerskapsavtaler, eller at de har en form for ansvar i den lokale organiseringen som de følger opp:

”Har delvis representert administrasjonssjefen i partnerskapsstyret. Og er elles involvert gjennom samtaler med lokal NAV – leiar”

”Har jevnlig partnerskapsmøter + at leder NAV er reelt sett også virksomhetsleder i (...)”

”I partnerskapsmøter og ved utformelle prosesser sammen med egne ansatte og NAV-ledelse”

”Jevnlige møter, leder av NAV inngår i kommunens ledergruppe og deltar på samlinger, god kommunikasjon med fylkesnivå. Har dyktige ledere både lokalt og på fylkesnivå som gjør at det også er interessant og ha en tett dialog”

Vurdering av samarbeid (KS; stat og kommune):

På spørsmål om i hvor stor grad KS har påvirket utformingen av avtalen mellom stat og kommune i ordførernes/rådmennenes respektive kommuner fulgte svarmulighetene samme skala som i de to foregående tabellene. Som presentert i tabell 40 er det 11 av 17 ordførere og 14 av 19 rådmenn som sier at KS i noen til stor grad har påvirket utformingen av avtalen mellom stat og kommune i deres kommune.

Tabell 40: Grad av påvirkning fra KS i utforming av avtale mellom stat og kommune

		Ordfører	Rådmann	Total
I hvor stor grad vil du si at KS har påvirket utformingen av avtalen mellom staten og kommunen i din kommune?	I liten grad	5	5	10
	I noen/stor grad	11	14	25
Total		16	19	35

Rådmennene og ordførerne er imidlertid fornøyd med samarbeidet mellom stat og kommune så langt. 13 av 17 ordførere og 14 av 19 rådmenn sier at de i noen til stor grad har vært fornøyd med samarbeidet mellom stat og kommune frem til åpningen av kontoret. Det er imidlertid noen færre ordførere, 11 av 17, som har vært fornøyd med samarbeidet mellom stat og kommune etter at pilotkontoret ble åpnet. I nederste rad vises andelen som ikke var fornøyd på noe tidspunkt, de som var fornøyd før eller etter, og de som har vært fornøyd på begge tidspunkt. Her ser vi at det er ni ordførere som var fornøyd på begge tidspunkt. Det vil si at det var fire av ordførerne som syntes samarbeidet kun var bra før åpningen, og to ordførere kun etter åpningen. Blant rådmennene var det fire personer som kun sier seg fornøyd med samarbeidet på ett tidspunkt.

Tabell 41: Vurdering av samarbeidet mellom stat og kommune

I hvor stor grad vil du beskrive samarbeidet mellom stat og kommune som et likeverdig partnerskap?		Ordfører	Rådmann	Total
I forberedelsesfasen FRAM til åpning av kontoret	I liten grad	4	5	9
	I noen/stor grad	13	14	27
	Total	17	19	36
I perioden ETTER åpning av kontoret	I liten grad	6	5	11
	I noen/stor grad	11	14	25
	Total	17	19	36
FØR og ETTER	Ikke på noen tid	2	3	5
	Før eller etter	6	4	10
	Både før og etter	9	12	21
	Total	17	19	36

Ordførerne og rådmennene ble også stilt samme spørsmål som NDU stilte de ansatte. Altså i hvor stor grad de var fornøyd med samarbeidet mellom stat og kommune. Svarene ble da gitt på samme sekspunktskala fra svært lite fornøyd til svært godt fornøyd. Kategoriene er her representert som lite fornøyd, noe fornøyd og godt fornøyd.

Tabell 42: Grad av fornøydhet med samarbeidet mellom stat og kommune så langt

Hvor fornøyd er du med samarbeidet stat/kommune så langt?		Ordfører	Rådmann	Total
	Lite fornøyd	3	1	4
	Noe fornøyd	8	7	15
	Godt fornøyd	6	10	16
	Total	17	18	35

Ser vi først på fordelingen ordførere og rådmenn seg i mellom, er det noe færre ordførere enn rådmenn som er godt til svært godt fornøyd med samarbeidet mellom stat og kommune så langt. Alt i alt er det fire av 35 ordførere og rådmenn som har svart at de er lite fornøyd med samarbeidet mellom stat og kommune. Det utgjør 11 %. Blant de ansatte var det 12 % som var lite fornøyd. Det er 15 ordførere og rådmenn som har svart at de er noe fornøyd med samarbeidet så langt, det utgjør 43 %. Blant de ansatte utgjorde andelen som var noe fornøyd 55 %. Seksten ordførere og rådmenn er godt fornøyd med samarbeidet mellom stat og kommune så langt, noe som tilsvarer en prosentandel på 46 %. Tilsvarende tall blant de ansatte er 33 % godt fornøyde ansatte. Kommunens politikere og administrasjon ser dermed ut til å ha noe mer positive erfaringer knyttet til samarbeidet enn kontorets ansatte.

Når det gjelder forventninger til hvordan samarbeidet mellom stat og kommune skal utvikle seg videre svarer 2 ordførere og 1 rådmann at de er usikre på utviklingen fremover (ikke vist).

I det store og det hele har ordførere og rådmenn gode forhåpninger til at samarbeidet mellom stat og kommune skal ha en god til svært god utvikling.

Tabell 43: Forventninger til samarbeidet mellom stat og kommune fremover

Hvordan forventer du at samarbeidet mellom staten og kommunen vil utvikle seg i NAV-sammenheng i din kommune?		Ordfører	Rådmann	Total
	Dårlig	0	1	1
	Godt	14	17	31
	Total	14	18	32

Det ble i spørreskjemaet åpnet for at ordførerne og rådmenn kunne utdype sine synspunkter på samarbeidet mellom stat og kommune. En av gjennomgangsmelodiene der var at staten kunne bli dominerende overfor kommunal sektor. Dette var et av de spørsmålene som ga lengst og flest svar, noe som tyder på at det er et tema som engasjerer ute i kommunene. Nedenfor gjengis noen av svarene:

”De sentrale føringene er svært detaljerte og sterke, og de statsansatte lederne er gjennom sin "linje" involvert på en helt annen måte enn de kommunale i drøftinger, forberedelse og gjennomføring. Utviklingen av forvaltningsdelen med sentralisering av arbeidsplasser har kommet overraskende på lokalnivået, ikke minst lokalpolitikkerne, og dette har ført til sterke reaksjoner”

”Det vil ta lang tid før intensjonen med reformen blir gjennomført. Det er tre ulike kulturer som skal smeltes sammen. Staten er storebror i samarbeidet og føler at den styrer hele prosessen og at den kommunale biten må følge etter. (Dette gjelder det som skjer sentralt)”

”Dette er en historisk sentraliseringsreform. Vi er totalt overstyrt av staten”

”I etableringsfasen opplevdes det som om en stor del av "samarbeidet" var direktiver fra NAV-interim. Etter etableringen har samarbeidet blitt på begge parters premisser - og fungerer godt”

”i noen tilfeller var staten den dominerende part, og kan vel til dels være det også idag. Som ordfører har nyter jeg respekt i statlig del, men føler vel en form for maktkamp mellom de to ledd”

”Kommunen blir fort lillebror, men det understrekes at vi har hatt en god og åpen dialog. Det er vanskelig for en mindre kommune å matche statens tempo og tyngde i NAV-utviklingen”

”Kommunen har ved flere anledninger følt seg presset. Staten har flest økonomiske midler og betydelige personellmessige ressurser til å bruke midlene. De vesentligste føringene er derfor lagt uten at kommunen har hatt betydelig innflytelse. I noen (for oss) viktige situasjoner har vi stilt motkrav, og faktisk også fått grei respons”

”på det lokale plan er samarbeidet bra, men det har vært stor utskiftning av statlige ledere og få fullmakter og lite informasjon fra sentralt statlig hold. Dette skaper utrygghet bl. de statsansatte og vanskelig arbeidsmiljø. Hva og hvem blir, hvem skal ut?”

”Samarbeidet lokalt mellom stat og kommune og regionalt mellom stat og kommune har vært og er meget bra. Mer skeptisk til sentralleddets holdning til partnerskapet. Pr i dag er ikke det partnerskapet reelt. Staten har alt for stor makt.”

Til tross for at det her uttrykkes ganske sterkt at statlig side blir for dominerende i samarbeidet oppgir de fleste altså at de i noen til stor grad har vært fornøyd med samarbeidet mellom stat og kommune, og at de forventer at dette skal fortsette i god retning.

12.2 Erfaringer med NAV-kontoret i kommunen

Ledermodell

Ordførerne og Rådmennene ble bedt om å vurdere hvordan ledermodellen i deres kommune fungerte. Ingen svarte at ledermodellen burde være endret, men fem ordførere oppgir at ledermodellen har svakheter. Imidlertid var det fem rådmenn som ga svaret ”Annet”, og av deres spesifikasjoner kommer det frem at det har vært svakheter i ledermodellen. Seks ordførere og rådmenn oppgir at ledermodellen fungerer noenlunde, mens fem ordførere og åtte rådmenn oppgir å ha gode til svært gode erfaringer med den valgte ledermodellen. I tabell 44 presenteres ordførernes og rådmennenes erfaringer med ledelsesmodellen sett i forhold til hvilken ledelsesmodell som finnes i deres kommune.

Tabell 44: Vurdering av ledermodell sett i forhold til type ledermodell

Hva er dine erfaringer med ledelsesmodellen i din kommune?	Enhetlig ledelse	Todelt ledelse	Total
Har noen svakheter	4	1	5
Fungerer ganske godt	9	3	12
Fungerer svært godt	12	1	13
Total	25	5	30

Fire av fem svakhetsvurderinger gjelder enhetlig ledelse, men på andre siden av skalaen har 12 av 13 som sier at ledelsen fungerer svært godt, enhetlig ledelse ved sitt kontor. Modusverdien²³ for enhetlig ledelse er ”Fungerer svært godt”, mens modus for todelte ledelse er ”Fungerer ganske godt”.

I likhet med noen av de foregående spørsmål ble ordførerne og rådmennene også bedt om å utdype sine tanker rundt ledermodellen. 13 av 36 valgte å svare på dette spørsmålet. Det som oftest ble nevnt var forholdet mellom statlig og kommunal ledelse, og nedenfor gjengis noen av deres svar.

”De ansatte er meget fornøyd med denne modellen. Vi har kommunal leder og statlig nestleder”

”Ei felles leiing er ei forutsetning. Kommunal bakgrunn verkar vere ei forutsetning for å få til balanse mellom statlege og kommunale prioriteringar”

²³ En modusverdi er den hyppigste verdien i et materiale.

”Ledelsesmodellen er krevende, fordi dette er et todelt system. Jeg mener det er en fordel at det prøves ut ulike modeller rundt i landet(kommunal, sattlig, todelt) slik at en kan vinne erfaring”

”Vi valgte en ledelsesmodell der vi har en statsansatt leder for hele virksomheten og en kommunal leder (ansvarlig) for ivaretagelse av de kommunale tjenestene. Kanskje unødvendig tungvint, men legitimerer kommunens aktivitet inn i enheten og fungerer tross alt forholdsvis godt. Kunne vært revurdert (mot en ”samlet” formell ledelse), men nåværende modell har fortsatt en egenverdi ”

”Spørsmålet om ledelse skulle vært avklart tidligere, da vi lokalt i realiteten ikke har fått velge noe, men avventet sentrale føringer. Skal en leder utøve lederskap mener jeg vedkommende må ha alle fullmakter d.v.s. både over statlige og kommunale ansatt”

Mye av begrunnelsen for todelt ledelse ligger fra rådmennene og ordførernes side på å sikre at tidligere kommunale interesser ivaretas. Siste sitat tyder på at det til tross for sammenslåingen fremdeles er identifisering med ”mine” og ”dine” ledere og ansatte. Noe som også kommer frem av samarbeidsmønstrene i kontorene.

Kontorets funksjon utad:

Ordførerne og rådmennene ble bedt om å si i hvor stor grad de hadde fått tilbakemelding fra kommunens innbyggere om deres erfaring med bruk av NAV-kontoret. Som tidligere er svarkategoriene ”ikke i det hele tatt” og ”i liten grad” slått sammen, og det samme gjelder for kategoriene ”i noen grad” og ”i stor grad”. Responsraten er gjengitt i tabellen nedenfor:

Tabell 45: Grad av tilbakemelding fra kommunens innbyggere

		Ordfører	Rådmann	Total
I hvor stor grad får du tilbakemeldinger fra kommunens innbyggere om deres erfaringer med NAV-kontoret?	I liten grad	7	10	17
	I noen/stor grad	10	9	19
Total		17	19	36

Ti ordførere og ni rådmenn har i noen til stor grad fått tilbakemelding fra kommunens innbyggere angående deres erfaringer med NAV-kontoret. Alt i alt er det et lite overtall i materialet av personer som har fått tilbakemeldinger versus de som ikke har fått. Blant de som har fått tilbakemeldinger er det både positive og negative erfaringer med kontorene. Negative erfaringer dreier gjelder dårligere tilgjengelighet (!) og for åpne kontorlandskap som oppleves lite egnet for sensitive samtaler.

”For dårlig organisert mottak. For kort åpningstid. For åpent kontorlandskap. Egner seg dårlig for sensitive samtaler”

”Misstilfredse på tilgjengelegheita! Dei svarar ikkje på telefon. Opningstida er blitt redusert. - Skulda er eit håplaust telefonsystem og behov for skjerming internt på kontoret”

I de positive tilbakemeldingene vektlegges det at alt nå er samlet ”under ett tak”:

”Positive til bedre nærhet og bedre koordinering mellom tjenestene”

”Positive til og IKKJE verte vidaresendt til andre. Blir tatt vare på, slepp ikkje taket i dei som melder seg, finn løysingar”

”Praktisk å finne alt på et sted”

Ordførerne og rådmennene ble også bedt om å vurdere hvorledes de synes kommunen ivaretar sine forpliktelser etter etableringen av NAV-kontoret. Tre ordførere og to rådmenn mener dette blir dårligere ivaretatt enn før. Fire av disse representerer samme samarbeidskoalisjon. Ni ordførere og ni rådmenn mener at kommunens behov og forpliktelser ivaretas som før ved det nye NAV-kontoret. Av disse representerer 12 av svarene seks kommuner. Fem ordførere og seks rådmenn mener at det nye kontoret bedre ivaretar kommunens behov og forpliktelser enn den gamle løsningen. Av disse er det seks respondenter som representerer tre kontor.

Tabell 46: Hvordan ivaretas kommunens behov og forpliktelser etter etableringen av NAV-kontoret?

		Ordfører	Rådmann	Total
Hvordan opplever du at kommunens behov og forpliktelser for sosial- og velferdstjenester blir ivaretatt etter etableringen av NAV-kontor?	Dårligere enn før	3	2	5
	Som før	9	9	18
	Bedre enn før	5	6	11
	Total	17	17	34

Videre ble respondentene bedt om å si noe om hvordan de mente situasjonen var for bestemte brukergrupper nå etter etableringen av kontoret, mot situasjonen slik den var. Arbeidsledige og sosialhjelpsmottakere ser ut til å være de gruppene som har hatt mest å vinne på etableringen av det nye kontoret. 20 av 36 ordførere og rådmenn vurderer situasjonen som bedre enn den var før etableringen av kontoret, mens fem vurderer situasjonen som dårligere enn før for de arbeidsledige, og tre for sosialhjelpsklientene. Omtrent halvparten, 15 og 14, oppgir at situasjonen for henholdsvis uføretrygdete og sykemeldte er blitt bedre etter at NAV-kontoret åpnet. Tre og fire vurderer at situasjonen for disse brukerne er blitt dårligere. Pensjonistene ser ut til å være den brukergruppen som har hatt lavest gevinst av etableringen av det nye kontoret i følge svarene, men også her er det en tredjedel av respondentene som mener at situasjonen er blitt bedre. Ordførerne og rådmennene som oppgir at situasjonen er blitt dårligere enn før for disse brukergruppene representerer i hovedsak samme kontorsamarbeid.

Tabell 47: Hvordan vurderes situasjonen for enkelte brukergrupper

Hvordan vurderer du at situasjonen for NAV-kontorets brukere er i dag sammenlignet med før etableringen av NAV-kontor?		Ordfører	Rådmann	Total
For pensjonister?	Vanskeligere enn før	2	3	5
	Som før	5	7	12
	Bedre enn før	5	4	9
	Total	12	14	26
For uføretrygdede?	Vanskeligere enn før	3	1	4
	Som før	3	8	11
	Bedre enn før	7	8	15
	Total	13	17	30
For sykemeldte?	Vanskeligere enn før	1	2	3
	Som før	5	9	14
	Bedre enn før	8	6	14
	Total	14	17	31
For arbeidsledige?	Vanskeligere enn før	2	3	5
	Som før	4	1	5
	Bedre enn før	8	12	20
	Total	14	16	30
For sosialhjelpsmottakere?	Vanskeligere enn før	2	1	3
	Som før	6	3	9
	Bedre enn før	8	12	20
	Total	16	16	32

Når det gjelder gevinster ved det nye kontoret er ordførerne og rådmenn generelt mer positive enn de ansatte. 33 mener at bedre samarbeid har vært en gevinst ved det nye kontoret, og 24 oppgir bedre arbeidsflyt som gevinst. Det utgjør en prosentandel på 92 % i første tilfelle, og 67 % for sistnevnte. Prosentandelene for de ansatte var her henholdsvis 72 % og 29 % på de samme spørsmålene. Når det gjelder raskere saksbehandling var det under en fjerdedel av de ansatte som oppga dette som en gevinst ved det nye kontoret, mot 56 % (20 av 36) av ordførere og rådmenn. Ordførere og rådmenn vurderer også kvalitativt bedre brukerløsninger til å være en gevinst ved kontoret, 70 % (25 av 36) mener dette, mot 45 % av de ansatte.

Tabell 48: Gevinster ved det nye kontoret

Hvilke av følgende gevinster opplever du ved det nye kontoret?	Antall Ja	
Bedre samarbeid?	Ordfører	16
	Rådmann	17
	Total	33
Bedre arbeidsflyt?	Ordfører	11
	Rådmann	13
	Total	24
Raskere saksbehandling?	Ordfører	9
	Rådmann	11
	Total	20
Kvalitativt bedre løsninger for brukerne?	Ordfører	11
	Rådmann	14
	Total	25

Forløpet så langt:

Avslutningsvis ble ordførerne og rådmennene spurt om hva de var mest fornøyd og minst fornøyd med når det gjaldt etableringen av NAV-kontoret i kommunen.

Når det gjaldt fornøydhet svarte 25 på spørsmålet. Svarene gjelder spesielt det at tjenestene nå er samlet, og at samarbeidet mellom de ansatte på kontoret begynner å falle på plass:

”At brukeren har et sted gå, og ikke må fly fra kontor til kontor. At vi på sikt får en samlet tjeneste som kan gi det tilbud som er intensjonen med NAV...”

”At vi har fått på plass eit fullverdig NAV-kontor i kommunen. At vi har fått til eit godt regionalt samarbeid om piloten i vår region”

”Bedre grunnlag for helhetstenkning sosiale tjenester, andre kommunale tjenester og arbeidsliv”

”Det tek tid å byggje opp ein slik funksjon med personar og fagmiljø med sine erfaringar og behov, også prestisje. Men det har gått betre enn frykta. Det er vilje til samarbeid, det blir lytta til kvarandre og det er vilje om tilpassing og stadig utvikling”

”Jeg synes vår pilot snart skapte seg rom og fant evnen til å se over tidligere barrierer. De har tatt tak i bl.a. langtidssosialklienter og fått ryddet opp i forhold til det. De kom også tidlig i gang med team som jobbet på tvers av stat og kommune”

På spørsmål om hva de var mindre fornøyd med var det 23 av 36 som svarte. Fellesnevner bak svarene her var at sammenslåingen hadde kommet på et for tidlig stadium, og at reformen opplevdes sentraliserende.

”At det ble satt i gang en reform med så stor markedsføring fra statens side uten at det administrative var klar for disse store endringene. Aetat og trygdekontor skulle vært slått sammen først, og det skulle vært avklart hva som skulle ligge felles og hva som skulle vært lokalt. I tillegg mener jeg det skulle vært EN offentlig administrasjon av disse tjenestene. (Da hadde all form for maktkamp vært tatt på forhånd og ikke underveis. Det er faktisk ikke demokrati å overlate så store utfordringer til lokale tilfeldige løsninger).”

”At staten trekker ut ressursar og kompetanse før produksjonseiningar er på plass og i funksjon. Dette fører til at oppgåvene på kontoret likevel må løysast der, men med mindre folk. Det fører og til at dei tilsette får mindre tid til kompetansedeling”

”Mangelfull planlegging og praktisk tilrettelegging inkl. IKT før oppstart. Staten reduserer personalressursen før organisasjonen har fått "satt seg". Staten sentraliserer på fylkesnivå/nasjonalt/tar ut rasjonaliseringsgevinster før rasjonaliseringa faktisk har inntruffet lokalt. Staten gjør grep i sin ressursinnsats og organisasjon

uten tilfredsstillende dialog i forkant med samarbeidspartneren (kommunen). Den arbeidsmarkedsfaglige kompetansen splittes opp i regionen – fagmiljøet brytes opp. Kontakten med arbeidsgiverne (les bedriftene) reduseres – dette er kritisk i forhold til å nå målene om flere i arbeid/tiltak”

”Ikke felles telefonnummer. NAV-reformen ikke godt nok forberedt. Pilotene måtte vente for lenge på svar og klarsignal. To svært ulike organisasjoner og avtaleverk som skal smelte sammen.”

”Jeg - og mange med meg - er redd det vi oppfatter som statlig sentraliseringspolitikk på dette området. Vi ser klare eksempler på dette også hos oss”

Det ble også uttrykt misnøye med ressursene som ble gitt, samt at tidligere kommunalt og statlig ansatte har forskjellige lønnsystemer.

”Lønnsforskjellen mellom statlige og kommunale ansatte. Det burde være en felles avlønning”

”Signaler fra staten om ressursreduksjon ved kontorene”

”Statsetatens litt manglende kommunikasjon. Litt oppe på sin høye hest”

”Staten la alt for lite midler i potten da reformen skulle gjennomføres. Etablering av resurssenter er en katastrofe, og vil tappe de lokale kontorer for resurser”

Oppsummering

Funnene fra ordfører og rådmannsstudien viser at de generelt er positive til reformen, og samlingen av tjenestene under ett tak. Flere gir uttrykk for at statens rolle har blitt for dominerende, og at dette har gått på bekostning av kommunens innflytelse og ivaretagelse av det som de tidligere har vært best på. Hovedtrekkene fra surveyen til ordførerne og rådmennene gjengis punktvis her:

- Initiativet til å bli pilotkontor kommer i hovedsak fra ordførere og rådmenn selv.
- Politikernes involvering strekker seg til informasjon underveis i prosessen, og i noen grad påvirkning på hvilke sosialtjenester som legges inn under kontoret.
- Etter åpning har ordførerne og rådmennene vært involvert gjennom å holde seg oppdatert.
- Ordførerne og rådmennene er generelt positive i sine vurderinger av gevinster ved reformen, mer så enn de ansatte.
- De fleste mener at samarbeidet mellom stat og kommune har vært bra, og de forventer en god fortsettelse på samarbeidet...

- ... men generelt sies det at statens rolle i samarbeidet har tatt stor plass og skygget for kommunens bidrag.
- Det at tjenestene nå samles under ett tak fremheves som det mest positive ved reformen.
- Mindre bra er at omorganiseringen skjedde raskt, at kommunen ikke har blitt ”hørt” og at ressurser trekkes ut for tidlig.

12.3 Oppsummering og sammenfatning av de to undersøkelsene

I undersøkelsen som gikk til de ansatte ved NAV-pilotene har det blitt vist at vurderingene av pilotkontoret så langt varierer med de ansattes tidligere bakgrunn, og ledelsesmodell. Rangeringene av de ansattes svar viste også at det var noen kommunekontor som lå bedre an enn andre, og at de store kontorene omtrent ikke hadde observasjoner i ”toppsjiktet”. Surveyen til rådmenn og ordførere viste at de generelt var positive til reformen, og samarbeidet mellom stat og kommune, selv om noen mente at staten hadde hatt en dominerende rolle i samarbeidet så langt. På spørsmål som både hadde gått til ordførerne og rådmennene og de ansatte ved NAV-kontorene var de førstnevnte mer fornøyd enn de ansatte. I dette avsnittet skal funnene abstraheres til casenivå, og undersøke hvorvidt ordførerne, rådmennene og ansatte som representerer samme kommunekontor har noenlunde sammenfallende observasjoner av situasjonen så langt.

Svarene fra ordførere og rådmenn har da blitt sett i forhold til hvilket kontor de representerer. Det er 14 spørsmål, inkludert underspørsmål som ligger til grunn for rangeringen. I og med at det er ett svar fra hvert kontor, i noen tilfeller to, har rangeringen foregått på en annen måte enn for de ansatte. Mens gjennomsnittet var en egnet måte hvor vi hadde flere enn en/to besvarelser, har vi her benyttet svarverdien. Det vil si at det ikke har vært 16 mulige posisjoner å innta (16 kontorer – 16 rangeringsposisjoner), men mellom fem og seks, siden svarkategoriene har variert fra topunktsskalaer (ja/nei) til sekspunktsskalaer. I tilfeller hvor både rådmann og ordfører har besvart spørreskjemaet har posisjonering blitt gjort etter gjennomsnittsverdien av de to. Første rad i tabellen viser hvor mange ganger hvert enkelt kontor har hatt den høyeste (mulige) skåren på hvert enkelt spørsmål. Andre rad viser hvor ofte hvert enkelt kontor har hatt den nest høyeste skåren sett i forhold til de andre kontorene osv. Nest siste kolonne viser antallet ganger det ikke er blitt svart på ett eller flere av spørsmålene.

Denne tabellen er ikke direkte sammenlignbar med den for de ansatte, i og med at det stort sett ligger andre spørsmål til grunn for tabellen. Denne tabellen er heller ikke statistisk holdbar. Det er bare en forenklet fremstilling av svartendensene som forsøker å gripe ”stemningen” rundt NAV-pilotene i hver enkelt kommune.

Tabell 49: Rangering av ordførerne og rådmennenes svar på 14 variable angående tilstanden ved kontoret.

	X1	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X12	X13	X14	X15	X17	X18	X19	X20
1.pl	0	9	1	4	10	9	11	7	9	5	10	9	6	11	8	8
2.pl	3	4	4	5	1	3	3	2	1	1	1	4	6	1	4	0
sum	3	13	5	9	11	12	14	9	10	6	11	13	12	12	12	8
3.pl	1	0	7	3	2	1	0	4	3	5	3	0	1	0	1	4
4. pl	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0
sum	1	0	8	4	3	1	0	4	3	5	3	1	2	1	2	4
5.pl	7	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
6.pl	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sum	9	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
missing	1	0	0	0	0	0	0	1	1	3	0	0	0	1	0	1
total	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14

Ordførerne og rådmennenes rangeringsposisjoner støtter opp under inntrykket fra de foregående analysene: ordførerne og rådmennene er generelt mer tilfredse og gir reformen så langt en sterkere vurdering enn de ansatte. Av 16 kontor er det 14 kontor som har flest markeringer i toppsjiktet. De tre kontorene som hadde en midtsjikt plassering blant de ansatte, har flyttet opp i toppsjiktet blant ordførere og rådmenn, samt at tre kontor som hadde bunnplassering blant de ansatte også ligger i toppen blant ordførere og rådmenn. Sammenligner vi kontorene på tvers av disse tabellene er det noen forskjeller og likheter som peker seg ut. Først og fremst ser vi at kontor X9 fremdeles ligger høyt. Det har her samtlige plasseringer på 1. plass. Dette kontoret kom også best ut blant de ansatte, hvor 24 av 30 mulige lå i toppsjiktet. Videre ser vi at kontor X15 til X19 som lå høyt blant de ansatte, også ligger høyt hos ordførerne og rådmenn. Kontor X14 som lå i bunnsjiktet blant de ansatte er i 11 av 14 tilfeller gitt besteplass av rådmenn og ordførere. Denne ”oppjusteringen” av kontorene fra rådmennene og ordførernes side kan grunne i at de har en annen tilnærming til kontoret. Selv om de får tilbakemeldinger og holder seg informert om utviklingen i kontoret, vil nok ikke eventuelle arbeidskonflikter eller uro som følger en fusjonsprosess prege deres svar i samme grad. Det kan tenkes at de har et mer langsiktig og overordnet blikk på kontoret og dets utvikling grunnet deres dels distanserte posisjon og derfor også gir reformen en bedre evaluering. Av samme årsak er det grunn til å tro at de ansattes svar preges mer av situasjonen slik den er her og nå, og eventuelle frustrasjoner de måtte ha.

De to kontorene X1 og X5 har hovedvekten av besvarelsene i henholdsvis midtsjikt og bunnsjikt. Dette er kontor som også gis lav vurdering av de ansatte. Blant de ansatte hadde kontor X1 forholdsvis jevnt antall posisjoner i midt- og bunnsjikt, mens de blant ordførere og rådmenn er klart mest misfornøyd. Kanskje er det en sammenheng her, at de ansattes misnøye grunner i at forholdene på sentralt nivå ikke har ligget til rette for å få til en god start?

De fem egenskapene ved kontorene er ikke lagt til. I og med at 14 av 16 kontorer ligger på de øverste posisjonene er det ikke lett å peke på noe mønster i forhold til disse egenskapene.



Litteratur

- Alm Andreassen, T. (2004), *Brukermedvirkning, politikk og velferdsstat. Dr.polit. avhandling ved Institutt for Sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.* AFIs skriftserie, 13. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Berg, A.M., Heen, H. & Hovde, S. (2002), *Kvalitetsbyråkratiet - mellom autonomi og kontroll.* AFIs skriftserie, 11. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Brunsson, N. & Olsen, J.P. (1990), *Makten att reformera : intressen, institutioner och näringspolitik.* Stockholm: Carlssons.
- Dacin, T., Goodstein, J. & Scott, W.R. (2002), "Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum". *Academy of Management Journal*, 45:45-57.
- Hjern, B. & Porter, D. (1993 [1981]), "Implementation structures. A new unit of administrative analysis". I: M. Hill (red.), *The Policy Process. A reader.* London: Prentice Hall.
- Hogwood, B. & Gunn, L. (1993), "Why 'perfect implementation' is unattainable." I: M. Hill (red.), *The Policy Process. A Reader.* London: Prentice Hall.
- Hovik, S. & Stigen, I.M. (2004), *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.* Oslo: Norsk Institutt for By og Regionforskning.
- Kvåle, G. (2001), *Organisering av identitet. Ein studie av organisatorisk identitetsdanning i trygdeetaten.* Bodø: Høgskolen i Bodø.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.* New York: Russell Sage Foundation.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1996), "Institutional perspectives on political institutions". *Governance*, 9:248-64.
- Møller, G. (2006), *Evaluering av samordningsforsøkene mellom aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten: sluttrapport.* Rapport, 231. Bø: Telemarksforskning.
- Oliver, C. (1992), "The Antecedents of Deinstitutionalization". *Organization Studies*, 13:563-588.
- Ragin, C. (1987), *The Comparative Method - Moving beyond qualitative and quantitative strategies.* Los Angeles: The University of California Press.
- Ringdal, K. (2001), *Enhet og mangfold - samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Sabatier, P.A. (1993 [1986]), "Top-down and bottom-up approaches to implementation research". I: M. Hill (red.), *The Policy Process. A Reader.* London: Prentice Hall.
- Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (2006), *På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere.* Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Scofield, J. (2001), "Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research". *International Journal of Management Reviews*, 3:245-263.
- Skinnarland, S. & Moland, L. (2006), *Lokale arbeids- og velferdskontor: ansattes perspektiver på etablering av en felles førsteltnje i den nye NAV-reformen.* Fafo-notat, 2006:17. Oslo: Fafo.

- Thune, T. & Enehaug, H. (2007a), "Fusjoner i offentlig sektor - rammebetingelser og utfordringer?" *Under arbeid*.
- Thune, T. & Enehaug, H. (2007b), *Organisasjonskultur og mennesker i fusjonsprosesser*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- van Meter, D. & van Horn, C.E. (1975), "The policy implementation process, a conceptual framework". *Administration and Society*, 6:445-88.
- Yu, J., Engleman, R.M. & Van de Ven, A.H. (2005), "The integration journey: an attention-based view of the merger and acquisition integration process". *Organization studies*, 26, 10:1501-1528.

Vedlegg

Vedlegg

Pilotkontorene i avtalearkivet: En oversikt over organisasjonsmønstre blant de 25 lokale NAV-kontorene i NAV-reformens pilotkommuner

Lars Chr. Monkerud, Handelshøyskolen BI

Innledning

Hensikten med dette vedlegget er å gi en kortfattet oversikt over valgte organisasjonsløsninger i de 25 lokale NAV-kontorene som ble opprettet i NAV-kontorutruddingen (2006-2010) pilotperiode (høsten 2006). Den lokale gjennomføringen av reformen – dvs. utformingen av de lokale kontorene – skal ”gjennomføres som et samarbeid mellom stat og kommune, som likeverdige parter”.²⁴ Videre legger partene til grunn at ”den nye statsetaten [Arbeids- og velferdsforvaltningen; NAV] og kommunene skal ha stor handlefrihet til å finne konkrete løsninger, slik at de i samråd med lokale samarbeidspartnere kan tilpasse de felles lokale kontorene til lokale forhold, behov og utfordringer”.²⁵

I svært overordnede vendinger går reformen altså ut på lokal samordning av kommunale (ulike sosialtjenester)²⁶ og statlige (arbeid og trygd) tjenester med lokalt nedslagsfelt. Virkemidlene – som skal avtales lokalt mellom kommunen (v/rådmann eller kommunalråd) og stat (ved fylkesdirektør i NAV) - er blant andre: *Tjenesteomfanget* – hvilke kommunale tjenesteområder som skal omfattes av samarbeidet; *graden av tjenesteintegrasjon* – om det skal samarbeides mellom ulike tjenester, om enkelte tjenester skal samlokaliseres i NAV-kontoret, eller om ulike tjenester skal integreres fullt ut under en felles ledelse; og valg av lokal *ledelsesmodell* – hvorvidt de aktuelle tjenester skal ledes av en felles leder med faglig og administrativt ansvar for både statlige og kommunale oppgaver.

Oversikten tar utgangspunkt i foreløbige resultater fra delprosjektet *Det lokale NAV-kontor* (modul 2) i prosjektet *Evaluering av NAV-reformen* under Norges forskningsråds EVA-

²⁴ Se *Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet* (2006), tilgjengelig på <http://www.ks.no/upload/80414/NyRammeavtaleNAV.pdf>.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ I vurderingen av hvilke kommunale tjenester som bør inkluderes i NAV-kontoret ”kan det være naturlig å ta utgangspunkt i de tjenester som i dag ligger til sosialkontoret i kommunene” (*ibid* §5).

NAV-program²⁷. Delprosjektets formål er å bygge opp et nasjonalt *avtalearkiv* der avtalene som etter loven²⁸ skal ligge til grunn for opprettelsen av det lokale NAV-kontoret løpende registreres og klassifiseres. Som vil fremgå tydelig av diskusjonen nedenfor er den oversikten som her gis over pilotkontorene *ikke* en primærmålsetning for delprosjektet. Dels vil en slik oversikt nødvendigvis være mangelfull på det nåværende tidspunkt, dels er delprosjektets hovedmål et helt annet:

Senere i prosjektperioden skal enkeltkontorenes organisasjonsløsninger - slik dette fremgår av de til en hver tid gjeldende lokale avtaler - kobles til periodiserte og lokale effektmål som gjenspeiler NAV-reformens hovedmålsetninger (flere i arbeid/færre på stønad, større brukerorientering og en mer effektiv forvaltning). På denne måten vil avtalearkivet utgjøre en sentral del av det større prosjektet: Grunnidéen bak NAV-reformen som *forvaltningsreform* er nettopp at ulike organisasjonsløsninger - som målt i herværende delprosjekt - i utgangspunktet må tenkes å påvirke oppnåelsen av ønskede effekter - målt gjennom registrering av bevegelser i arbeidsmarkedet, gjennom brukerundersøkelser og gjennom data om ressursinnsats og produksjon i forvaltningen.

Først i denne oversikten gis en kort gjennomgang av status for innsamlingen av avtaler i delprosjektet, samt en kortfattet diskusjon av de dynamiske, målemessige, teoretiske og metodologiske utfordringer som delprosjektet står overfor – og som særlig vil gjøre seg gjeldende i delprosjektets startfase.²⁹ Med dette som utgangspunkt gir neste del av vedlegget en *forbeholden* oversikt over *variasjonen* organisasjonsløsninger som er valgt i de 25 pilotkontorene. Slik som ble nevnt innledningsvis, legger reformen nettopp opp til at lokale løsninger *bør* variere fra det ene til det andre tilfellet. Oversikten vil vise at det finnes slik variasjon. Diskusjonen vil imidlertid også vise at oversikten over pilotkontorene i seg selv kan være mangelfull – den kan forbedres etter hvert som delprosjektet skrider frem. Implisitt i reformtankegangen er også at variasjon gir anledning til å lære ved å undersøke sammenhenger mellom valgte organisasjonsløsninger og antisiperte og faktiske utfall (jf. målsetningene med reformen). Diskusjonen nedenfor vil også vise at slike lærdommer nær selvsagt ikke kan trekkes på det nåværende tidspunkt.

Pilotkontorene og avtalearkivet: Status og utfordringer

Delprosjektet har hittil registrert 60 lokale avtaler, hvorav 41 er kodet etter den variabellisten som gjelder per i dag (nedenfor tas opp mer inngående om denne ”løpende” variabelkonstruksjonen). Innsamlingen foregår ved kvartalsvise utsendelser av forespørsler om kopi av lokale avtaler til fylkesleddene i NAV (Arbeids- og velferdsforvaltningen).

²⁷ Se

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=GenerellArtikkel&cid=1172688937437&pagename=eva-nav%2FGenerellArtikkel%2FVis+i+opprinnelig+menypunkt>.

²⁸ Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen §14.

²⁹ Prosjektet løper fra juli 2007 til juni 2014.

Ettersom 93 lokale kontorer er opprettet per 3. kvartal 2007, betyr dette at 33 lokalkontorer for tiden er i svarmodus.

Selv om innsamlingsbiten for pilotkontorenes del er slutført, hefter det både praktiske og mer begrepsmessige vansker ved å gi en presis og utfyllende oversikt i evalueringens *oppstartsfasen*. For det første er avtalearkivet per i dag langt fra å være et register over gjeldende og fragåtte avtaler. Etter hvert som prosjektet utvikler mer praktiske og effektive rutiner for å registrere *endringer* i avtaler - og dermed også i reell lokal organisering – kan mer interessante analyser foretas.³⁰ Uansett fordrer dette at man har en presis oppfatning av *hvilke* endringer man skal lete etter. Problemer som vil oppstå her har mye å gjøre med hvordan man kan lese fruktbare *kategorier* ut av avtalenes *tekst*:

For det andre vil også mer effektive rutiner for validering av avtalenes *utsagnskraft* utvikles etter hvert. Ikke minst er dette et praktisk problem all den tid det viser seg at avtalenes presisjon varierer sterkt fra den ene tilfellet til det andre. Et eksempel her er formuleringer omkring de spesifikke kommunale tjenester man velger å legge inn under NAV-kontoret: Mens enkelte avtaler henviser til konkrete lover (for eksempel *Introduksjonsloven* eller kap. 6 i *Loven om sosiale tjenester*) der de enkelte tjenester og funksjoner listes opp (for eksempel flyktningetjenesten eller tiltak overfor rusavhengige), taler andre avtaler om ”de tjenester som i dag ligger til sosialkontoret”. Ettersom det vil variere fra kommune til kommune hva som ligger til sosialkontoret, har det i sistnevnte tilfeller vært nødvendig å innhente informasjon på annen måte, for eksempel gjennom kontakt med aktuell kommune eller gjennom konsultasjon av kommunens nettsider.³¹ Muligens er dette et problem som er spesielt stort i pilotperioden – muligens vil mer standardiserte avtaleformater tvinge seg frem etter hvert som man lærer. På den annen side kan det tenkes at et ”upresist” format nettopp er en villet strategi for å kunne unngå en tidkrevende politisk (avtale)reforhandlingsprosess. Uansett vil slike problemer kreve at delprosjektet *fokuserer på en hensiktsmessig organisering* av informasjonsinnsamlingen.

For det tredje er delprosjektet også i *teoretisk* forstand nødvendigvis i en utviklingsfase. Et aspekt ved dette er *variabeltilfanget*. Selv om de fleste avtaler punktvis følger kravene i loven og i den veilederen som er utarbeidet i samarbeid mellom NAV og KS,³² er det ikke gitt at det er disse grunndimensjonene som er de teoretisk mest interessante. Muligens vil kombinasjoner av disse vise seg å være de mest fruktbare, eller også presiseringer av disse (med de ”tekstanalyseproblemer” det kan medføre; jf. foregående punkt). På bakgrunn av dette legger oversikten i neste del av vedlegget opp til en enkel gjennomgang av

³⁰ Avtalearkivet er per i dag ikke oppdatert med endringer for enkeltkontorene. Avtalene inneholder gjerne en stadfestelse av partenes rett til å reforhandle avtalen i avtaleperioden og oppgir enten en virkningsdato og en sluttdato for avtalen eller et intervall (fra et halvt til to år) innenfor hvilket avtalen *skal* evalueres. I avtalearkivet per i dag har 17 av 25 pilotavtaler enten utløpt eller overskredet første evalueringsfrist.

³¹ Selv om informasjon fra slike kilder selvsagt også kan være upresise eller misvisende.

³² NAV og KS (2007): *Veileder til lokal samarbeidsavtale. Versjon 2.0, godkjent 12.02.2007*. Se <http://kommune.nav.no/kommune/binary?id=805363049&download=true>.

fordelingen langs ”hoveddimensjonene” slik de nevnes i en typisk avtale: ledelsesmodell, leders ansettelsesforhold, tjenestoomfang og –integrasjon, kostnadsdelingsprinsipp mv. Et annet aspekt her er *variabelspesifikasjonen*: Hvilken type informasjon kan leses ut av teksten (eksempelvis i et avtalepunkt)? For eksempel har de fleste avtaler med en egen paragraf som lister opp lokale mål utover reformens tre hovedmålsetninger. Oversikten som følger viser fordelingen mellom avtaler som inneholder slike punkter og dem som ikke gjør det. Selv om slike paragrafer i utgangspunktet kan si lite om forventet adferd, og typisk vil innholde utsagn som er mer ”slagordpregede” og visjonære enn de er operasjonelle, er det i prinsippet ikke umulig å tenke seg finere og flere analytiske skiller – slik disse kan fanges opp med en grundigere tekstanalyse.³³

For det fjerde er det også visse *metodologiske* utfordringer som delprosjektet må hankses med – og disse vil være særlig markante i delprosjektets startfase. Et forhold - et som henger sammen med det foregående punktet - er selvsagt at utvalget er lite (N=25). Med nødvendighet begrenser dette selv en analyse av variasjon langs en *enkelt* dimensjon. Med for fine analytiske inndelinger mistes selve idéen om variasjon av syne ganske enkelt fordi antall analytiske kategorier nærmer seg antallet enheter. Og skulle det foreliggende materialet nyttes i analyser av *sammenhengen* mellom variasjoner i flere dimensjoner, forsterkes selvsagt det generelle problemet.³⁴ Ettersom avtalearkivet utvides avhjelpest selvsagt dette problemet automatisk og finere statistiske analyser muliggjøres. Men, skal interessante og gyldige analyser foretas er det også andre potensielle problemer som må håndteres. Et aspekt er at materialet lett må kunne kobles til andre relevante data, at det for analyseformål kan kobles til relevante *kontrollvariabler*.³⁵ Ikke minst vil relevante opplysninger omkring statlig og kommunal lokalorganisering *før* NAV-reformen være viktig å få kartlagt: En rimelig forventning er at det er en viss *stivhengighet* i måten NAV-arbeidet organiseres på. Delprosjektet vil enten selv eller i samarbeid med andre søke å innhente og/eller bearbeide slike opplysninger.³⁶

³³ Eksempelvis varierer punkter om lokale mål fra å ”varierte språkbruken” (mine anførselstegn) rundt at kontoret skal ”være en synlig og tydelig samfunnsaktør” eller ”vri ressursbruken i retning mer oppfølging av brukere” til å nevne spesiell innsats overfor spesielle grupper som ”ungdom inntil 25 år” eller ”personar med atferdsproblem, f.eks. ADHD”. Andre eksempler kan være bla. avtalenes punkter om medbestemmelse, om prinsipper for tvisteløsning og om universell utforming. I prinsippet *kan* disse tekstpunktene i seg selv analyseres nærmere, selv om de typisk bærer preg av stadfestelse av intensjoner og/eller kun henviser til ”relevante regler”.

³⁴ I tillegg kan man hevde at utrullingsdesignet i seg selv (med ett eller svært få kontorer pr fylke=potensiell uobservert og relevant *ulikhet*) gir svært liten mulighet for trekke (ikke-statistiske) konklusjoner *fra sammenligninger* når variasjon snarere enn konformitet i utfall er tilfellet.

³⁵ Ettersom de fleste relevante kontroll- og analysevariabler vil befinne seg på kommunenivå (eller er aggregert fra kommunenivå) er tilkobling (via kommunenummer) til avtalearkivet selvsagt uproblematisk. Et mer praktisk poeng er at avtalearkivet med tiden skal overleveres Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) slik at koblingen med (hundretusenvis) av potensielt relevante variabler lettes betraktelig. I tillegg vil dette gi en mer fornuftig og fruktbar bruk av materialet ved at flere forskere får tilgang til det.

³⁶ For eksempel har Statskonsult tidligere undersøkt utbredelsen av servicekontorer eller –torg i kommunene. I rapporten *Servicekontorer 2003. Fra skranke til fremtidens service en kartlegging av kommunale og offentlige servicekontorer* (2003:30) går det for eksempel frem at om lag halvparten av lokale offentlige servicekontorer (dvs. med kommunale og statlige tjenester samlet) hadde tjenester fra trykdeetaten og at tju prosent hadde tjenester fra Aetat. Også Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase (2004)

For å oppsummere diskusjonen: Delprosjektet står overfor en rekke praktiske og teoretiske utfordringer når det gjelder innsamlingen av relevante opplysninger om lokal NAV-organisering. Mye gjenstår før avtalearkivet kan sies å være fullstendig etter målsetningen, dvs. et *paneldatasett* der enkeltkontorer registreres med en eller flere observasjoner: Kontorer karakterisert av en eller flere avtaler som hver gjelder i et bestemt tidsrom. Oversikten som presenteres i det følgende er *ikke* et uttrykk for *hva som skjer i dag eller over tid* i pilotkommunene eller –kontorene, men heller et forsiktig uttrykk for hvilke løsninger man *opprinnelig* velger å befestе gjennom en avtale.

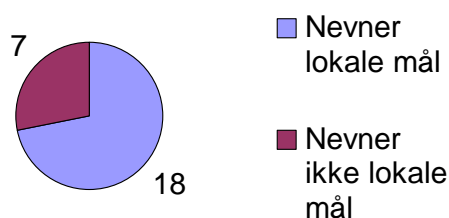
Organiseringen av pilotkontorene

Oversikten viser altså fordelinger på enkelte dimensjoner slik de kan leses ut av de innkomne pilotavtalenes hovedpunkter. Før disse presenteres skal også følgende nevnes: Blant pilotkontorene er det tre bydelskontorer (som dekker Sagene og Nordre Aker i Oslo og Ytrebygda i Bergen); i pilotperioden påtar sju av kontorene seg statlige oppgaver (trygde- eller arbeidstjenester eller begge deler) for andre omkringliggende kommuner; og de seks kommunene i Nord-Gudbrandsdalen inngår i et regionalt samarbeid med felles kompetanseenhet som skal ta seg av visse felles tjenester (bla. gjeldsrådgivning).

Lokale mål utover reformens hovedmålsetninger

Et grovt mål for lokalt eierskap til etableringsprosessen og virksomheten som sådan er om den lokale avtalen setter opp lokale mål utover reformens generelle målsetninger om flere i arbeid/færre på stønad, sterkere brukerorientering og en mer effektiv forvaltning. Figur 1 viser at langt de fleste avtaler (over 70 prosent) inneholder egne punkter om lokale mål for det lokale NAV-kontoret, og dette kan tyde på at et visst lokalt engasjement er utbredt.³⁷

Figur 1: Lokale mål for NAV-kontoret



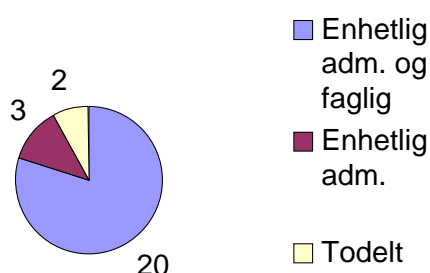
dokumenterer om den enkelte kommunen tilbyr servicetorgtjenester. Et finere poeng er at det som måles i delprosjektet (organisering gitt ved lokal avtale) nettopp er *valgte* organisasjonsløsninger: opplysninger om fortidig organisering kan avhjelpe problemet med å estimere riktige effekter av slike valgte løsninger.

³⁷ Se imidlertid diskusjonen på side 3 og note 10.

Ledelse ved lokalkontoret

Et viktig punkt i avtalene omhandler lokalkontorets ledelsesmodell. Valgene kan si noe om lokale ønsker om integrasjon vs. spesialisering. For eksempel kan valget av felles faglig og administrativ ledelse (med en leders ansvar for både statlige og kommunale saker og samlet personalansvar og administrativt ansvar) indikere et sterkt ønske om tjeneste-integrasjon. På den annen side kan det delte ansvaret i en to-leder-modell indikere at det legges vekt på visse spesialiseringspotensialer – og da spesielt på lederens rolle i dette.³⁸

Figur 2: Ledelse ved NAV-kontoret



Figur 2 viser uansett at den fullt ut enhetlige ledelsesmodellen er den mest utbredte (80 prosent av kontorene). At vi finner de (store) bydelskontorene (i Oslo og Bergen) blant dem som velger varianter av to-leder-modellen kan også understøtte denne tolkningen.

Den rendyrkede to-leder-modellen (med delt faglig og administrativt lederansvar) velges kun i to lokalkontorer, mens resten (23 kontorer) i alle fall gir felles administrativt ansvar til én leder.³⁹ At de to som velger fullstendig deling av ansvaret nettopp er bydelskontorene i Oslo, kan indikere at behovet for ”ett ansikt utad” eller for felles styring for disse kan løses på et overordnet nivå (bynivået).

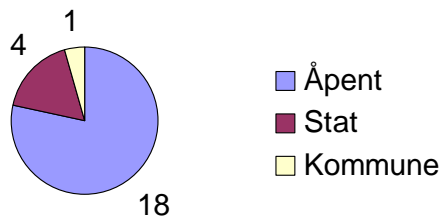
I de tilfellene der det velges en felles leder (med enten totalansvar eller med felles administrativt ansvar i en to-leder-modell) vil enkelte av avtalene også spesifisere fellesleders ansettelsesforhold. Figur 3 viser at de fleste avtaler lar spørsmålet stå åpent (18 av 23 der spørsmålet er relevant).⁴⁰ Men, blant dem som spesifiserer et ansettelsesforhold så velger 4 av 5 at felles leder skal ansettes i staten. Dette kan muligens si noe om ønsker om lokal vs. statlig profil i NAV-kontoret.

³⁸ Se for eksempel rapporterte erfaringer fra Sosial- og helsedirektoratets notat om *Besøksrunde til NAV-pilotene* (2007:6), der leders faglig deltagelse verdsettes av enkelte informanter. Se www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00018/Oppsummering_fra_NAV_18567a.doc.

³⁹ Dette er altså i tråd med anbefalingen om (i det minste) felles administrativ ledelse i NAV og KS (2007:7): *Veileder til lokal samarbeidsavtale*.

⁴⁰ Inkludert blant de 18 er Ytrebygda i Bergen der det administrative ansvaret rullerer årlig mellom statlig og kommunal leder.

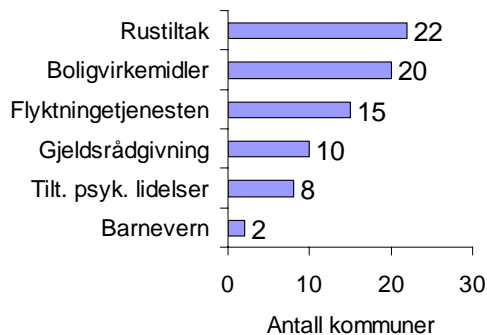
Figur 3: Leders ansettelsesforhold



Tjenesteomfang

Det kanskje viktigste punktet i avtalen omhandler tjenesteomfang. Hvilke tjenester skal det lokale kontoret omfatte? Og kanskje er dette punktet uansett den viktigste indikatoren for ønskede integrasjonsbestrebelsler på tvers av tjenestesektorer.⁴¹

Figur 4: Tjenester i NAV-kontorene



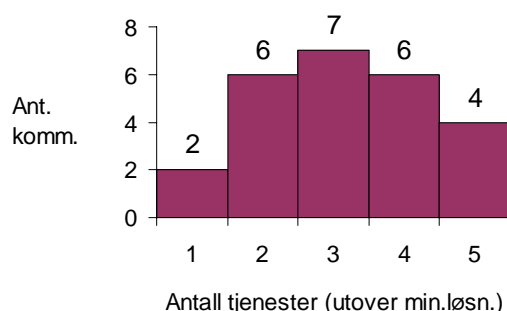
Figur 4 viser at tiltak overfor rusmisbrukere er det som oftest legges inn i NAV-kontoret, mens kun to kommuner velger å la kontoret omfatte barnevernstjenester.⁴²

Mens figur 4 kan si noe om hvilke tjenester som oppleves som viktige i seg selv (ut fra lokale behov), teller figur 5 på en enkel måte opp antallet tjenester (blant dem som er beskrevet i figur 4) som ulike kommuner velger å legge inn i NAV-kontoret. Mens de fleste pilotkontorene har tre av de nevnte tjenester inne, er det også slik at rundt 20 prosent av kontorene (4 av 25) tar alle de nevnte tjenestene om bord.

⁴¹ Spørsmålet har allikevel også en praktisk side: I mindre kommuner, der sosialkontoret er lite, vil det være vanskelig å splitte opp en stab som består av generalister med ansvar for flere sosialtjenester. Se Kjell Risa (2007): "NAV og det kommunale sjølvstyret", *Stat og styring*, nr.2: 10-15. I tillegg er det ikke urimelig å se (sosial)tjenesteomfanget i det nye NAV-kontoret som en videreføring av tidligere organisatoriske løsninger (se note 13).

⁴² Under gjeldsrådgivning telles ikke opp de seks kommunene i Nord-Gudbrandsdalen, som altså lar slike tjenester ligge til felles kompetansenhet.

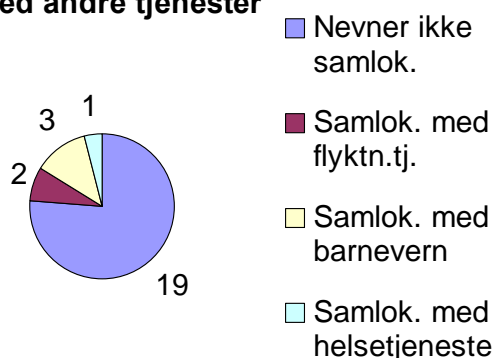
Figur 5: Tjensteomfang i NAV-kontorene



Det videre samarbeidet

Utover de tjenester kommunene og NAV lokalt velger å legge til NAV-kontoret, inneholder de fleste avtaler også informasjon om hvilke tjenester som skal samlokaliseres med kontoret, og også om hvilke instanser NAV-kontoret skal ha et nærmere samarbeid med.

Figur 6: Samlokalisering med andre tjenester



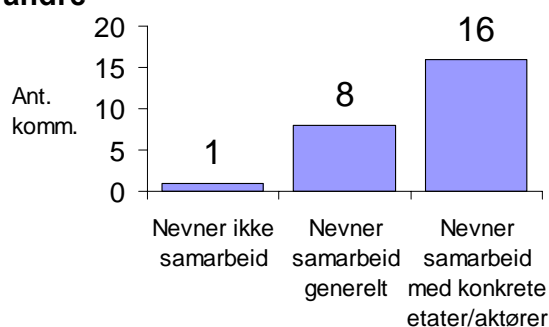
Som går frem av figur 6 er de fleste avtaler tause når det gjelder samlokalisering med andre tjenesteområder i kommunen, mens barnevern er det tjenesteområdet som oppgis som aktuelt for samlokalisering flest ganger (tre kontorer).⁴³ Det kan imidlertid være usikkert hva et avtalepunkt om samlokalisering i avtalen innebærer: Muligens betyr det at den aktuelle tjenesten skal samlokaliseres *i og med* opprettelsen av NAV-kontoret, muligens at den *fortsatt* skal være samlokalisert med de tjenester som nå går inn i NAV-kontoret. Også her vil det være aktuelt for delprosjektet å hente inn utfyllende opplysninger om tidligere organisering.⁴⁴

⁴³ Ingen av de 25 avtalene nevner mer en ett tjenesteområde i forbindelse med samlokalisering.

⁴⁴ Se ellers note 13.

Når det gjelder samarbeid med andre kommunale og statlige aktører, er praksis svært forskjellig fra det ene kontoret til det andre. Mens de aller fleste har med et generelt punkt om samarbeid, lister andre avtaler opp konkrete instanser.⁴⁵ Mens en finere inndeling i typer av samarbeidspartnere eller -relasjoner synes fullt mulig, presenteres i figur 7 fordelingen på den enkle inndelingen (samarbeid ikke nevnt; nevner generelt samarbeid; nevner konkrete samarbeidspartnere). Dette kan være en indikator på bevissthet rundt et videre samarbeid.

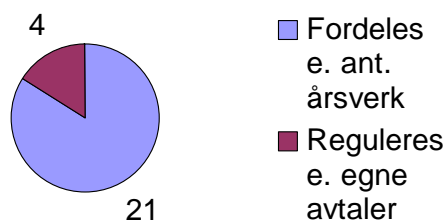
Figur 7: Samarbeid med andre



Drift av kontoret

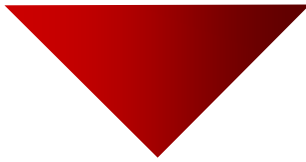
Alle avtaler inneholder også et punkt om driften av det lokale NAV-kontoret. Mer presist nevnes prinsippet for deling av driftskostnader mellom stat og kommune i 21 av avtalene, og det legges da til grunn at felleskostnader deles etter hvor mange årsverk de to partene bidrar med i kontoret.⁴⁶ Dette er også anbefalingen i KS og NAVs (2007) *Veileder til lokal samarbeidsavtale*. De resterende 4 kontorene henviser i sine samarbeidsavtaler til egne avtaler på dette punktet.

Figur 8: Deling av driftskostnader mellom stat og kommune



⁴⁵ Dette kan dreie seg om hjelpemiddelsentralen, psykiatritjenesten, navngitte lokale institusjoner, spesialenheter i NAV, voksenopplæringen mv.

⁴⁶ Man legger altså til grunn prinsippet om såkalt ”rettferdig kostnadsdeling”.



Arbeidsforskningsinstituttet

AFI er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt. Sentrale forskningstema er:

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

Se www.afi.no

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

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

Telefon: 23 36 92 00

Fax: 22 56 89 18
E-post: afi@afi-wri.no

