

NAV-piloten i Nord Gudbrandsdal – en statusrapport

Sammendrag:

Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge, NAV-reformen, ble vedtatt i Stortinget våren 2005. I juli 2006 ble de to statlige etatene Trygdeetaten og Arbeidsmarkedsetaten slått sammen. I perioden 2006/2007 til 2010 etableres det suksessivt lokale NAV-kontor i alle kommuner og bydeler i Norge. De lokale NAV-kontorene er en sammenslåing av de to tidligere statlige etatene og den kommunale sosialtjenesten. Høsten 2006 ble det åpnet 25 pilotkontor, som skulle samle erfaringer til nytte for senere etableringer. Denne rapporten følger en av pilotene i en tremåneders periode om lag ett år etter etablering.

Samarbeidspartnerne ved dette NAV-kontoret har valgt en regional modell, som innebærer et samarbeid mellom seks kommuner i Nord Gudbrandsdal og det statlige NAV i Oppland fylke. Rapporten er en følgeevaluering, som beskriver iverksettelsesprosessen, organiseringen av arbeidsstrømmer og samhandling, samt kompetansebehov. Datagrunnlaget er intervjuer av medarbeidere og ledere ved utvalgte lokalkontorer og kommunale ledere i NAV-Nord Gudbrandsdal, og nøkkelinformanter ved NAV-fylkeskontor. I tillegg har vi gjort dokumentstudier av partnerskapsavtaler og møtereferater, samt observasjon av ledermøter og ett personalmøte.

Undersøkelsen viser at den regionale modellen i NAV- Nord Gudbrandsdal er en hensiktsmessig måte å overkomme sårbarheten og kompetansehullene som kan oppstå ved de aller minste NAV-kontorene. Modellen har imidlertid noen innebygde spenninger, som går på potensielle interessekonflikter mellom de seks samarbeidende kommunene, i forhold til organisering som berører spørsmål om lokalisering og ressursfordeling. Iverksettingen i NAV Nord Gudbrandsdal har, som i andre piloter, vært krevende. Dette skyldes flere forhold, men de organisatoriske forutsetninger for etableringen av lokale NAV-kontor var mangelfulle. NAV i Nord Gudbrandsdal er i stadig utvikling, og organiseringen av arbeidet (arbeidsdeling ved lokale kontorene og regionalt) er under vurdering. For å realisere målsettingene med NAV-reformen påpekes viktigheten av at medarbeiderne får en generell basisforståelse av NAV og alle virkemidlene i NAV-systemet, videre fremholdes veilederkompetanse, samt kompetanse i de aktuelle datasystemene som brukes.

Emneord: NAV-reformen, organisering av lokale arbeids- og velferdskontor, følgeevaluering

Summary:

The new labour- and welfare administration in Norway was established in July, 2006. This reform is a merger of the National Insurance Organisation (state) and the National Employment Service (state). In partnership with the Social Welfare System in the municipalities, there will be established local employment- and welfare offices all over Norway in the period from 2006-2010. In the autumn of 2006 there were established 25 pilot-offices, and this report examines the process of establishing one of these pilot-offices. The pilot office of Nord-Gudbrandsdal developed a regional model for their office, which is the result of a cooperation between six municipalities and the labour-and welfare administration of the Oppland county. The empirical data are interviews, document studies and observation of some of the activities in the employment and welfare office in Nord Gudbrandsdal.

This report is addressing questions concerning the implementation process, the organising of the office and the need for competence and learning processes, necessary in the implementation of the reform.

Indexwords: labour- and welfare reform, evaluation, organizing local employment –and welfare offices

Trine Løvold Syversen, stipendiat ved Høgskolen i Lillehammer, avdeling for samfunnsvitenskap. E-mail: trine.lovold.syversen@hil.no

Forord

Denne rapporten handler om de erfaringer NAV- medarbeidere og NAV-ledere og kommunale ledere, og ledere fra NAV-fylkesledd har gjort seg i forbindelse med etableringen av det regionale NAV-kontoret i Nord Gudbrandsdal. Som den eneste av de 25 NAV-pilotene valgte de i denne regionen å prøve ut en regional modell. Den regionale modellen betraktes som interessant, fordi den prøver ut en samarbeidsløsning mellom seks kommuner om et felles NAV-kontor.

Denne rapporten er ett av to delprosjekter i ”NAV- kompetanseprosjekt,” som er et oppdrag på vegne av Kommunenes Sentralforbund, Fylkesmannen i Oppland og NAV Oppland.

Delprosjekt 1: Følgeevaluering av NAV-piloten i Nord Gudbrandsdal

Målsettingen med dette prosjektet er å følge utviklingen i NAV-piloten i en periode, for å generere et kunnskapsgrunnlag som kan anvendes i forbindelse med å utvikle gode arbeidsstrømmer og kompetente medarbeidere, som kan sikre et helhetlig tilbud til brukerne av NAV-tjenestene.

Delprosjekt 2: Kompetanseutvikling for NAV-veiledere

Målsettingen med dette prosjektet er å utvikle et etter- og videreutdanningsopplegg for NAV medarbeidere, som skal arbeide brukerrettet. Utdanningsopplegget skal bygge på de kompetansebehov som avdekkes ved følgeevalueringen.

De to prosjektene skal ses i sammenheng ved at konklusjoner fra delprosjekt 1 skal brukes inn i utviklingen av delprosjekt 2.

Erfaringene som formidles i rapporten kommer forhåpentligvis til nytte i forbindelse med senere etableringer av NAV-kontor, og spesielt for de som ønsker å basere seg på regionale løsninger i forbindelse for NAV-kontor. Men først og fremst så håper vi at medarbeidere og ledere i NAV-Nord Gudbrandsdal vil kunne dra nytte av den i sitt videre utviklingsarbeid.

Jeg vil takke for den imøtekommenhet og åpenhet jeg har opplevd i NAV Nord Gudbrandsdal i forbindelse med datainnsamlingen. Jeg vil også takke representanter fra kommunene i Nord Gudbrandsdal og fra NAV-fylkesledd i Oppland for all hjelpelighet.

Prosjektet har hatt en referansegruppe, bestående av Knut Egil Asprusten (NAV Oppland), Torstein Fossum (NAV Oppland), Jarleif Haugen (NAV Nord Gudbrandsdal), Monica Skjellen-Larsen (NAV Nord Gudbrandsdal), Kari Skjønberg / Anne Helene Toft (Fylkesmannen i Oppland), Erik Øyen (KS Hedmark/Oppland). Tusen takk til dem for viktige innspill under prosjektets gang, og for å bistå i å fremskaffe relevante tall, dokumenter og undersøkelser.

Jeg vil takke min kollega, Jan Andersen, ved Høgskolen i Lillehammer, som har gitt verdifulle innspill til manuskriptet.

Tilslutt vil jeg takke oppdragsgiverne for et interessant oppdrag, og et godt samarbeide.

Høgskolen i Lillehammer, april 2007
Trine Løvold Syversen

Innholdsfortegnelse

1.0	Innledning	7
2.0	En presentasjon av Nord Gudbrandsdal og den regionale modellen	9
	2.1 Bakgrunn for valg av pilotkontor og utprøving av den regionale modellen i oppland fylke	11
3.0	Teori og begreper	13
	3.1 Perspektiver på omstilling og organisering av arbeidsprosesser og kompetanse	13
	3.1.1 Tre perspektiver på organisasjoner og organisasjonsendringer	13
	3.1.2 Prinsipper for organisering av arbeidsprosesser	15
	3.1.3 Kompetanse, kompetanseutvikling og strategisk kompetansestyring	17
4.0	Metodisk tilnærming: Følgeevaluering, datagrunnlag og diskusjon av dataenes gyldighetsområde	18
5.0	Iverksetting av NAV-reformen	22
	5.1 Initiativet, pådrivere og kritiske røster	22
	5.2 Omstillingsprosessen og tidspresset for piloten	23
	5.3 Forventninger og realiteter	24
	5.4 Organisatoriske og ressursmessige rammer for piloten	25
	5.5 Sen rekruttering av ledere til NAV-Nord Gudbrandsdal	27
	5.6 De tre etatene samordnes lokalt	27
	5.7 Forholdet mellom de tidligere enkeltstående etatene og prioritering av arbeidsoppgaver i pilotperioden	28
	5.8 Medvirkning og innflytelse i omstillingsprosessen og etableringen av medbestemmelsesapparatet	31
	5.9 Samarbeidet stat – kommune	34
	5.10 Sammendrag iverksetting	36
6.0	Organisering av arbeidsprosesser og samhandling	39
	6.1 Samhandling mellom kontoransatte	39
	6.1.1 Det mindre kontoret	40
	6.1.2 Det større kontoret	43
	6.2 Det regionale samarbeidet	48
	6.2.1 Kompetanseenheten på Otta	49
	6.2.2 Andre regionale funksjoner	49
	6.3 Kontorenes grensesnitt vis a vis kommunen og forvaltningsenheten på Lillehammer	51
	6.3.1 Kommunen og NAV-kontoret	52
	6.3.2 Forvaltningsenheten og NAV-kontoret	53
	6.4 Sammendrag arbeidsprosesser og samhandling	54
7.0	Kompetansebehov i NAV Nord Gudbrandsdal	56

7.1	Å jobbe på "NAV-måten"	56
7.2	Kompetansebehov ved en virksomhetsmodell	57
7.3	Kompetansebehov - en viss spesialisering?	58
7.4	Hva sier medarbeiderne om eget kompetansebehov?	60
7.5	Sammendrag kompetansebehov	62
8.0	Status og veien videre	64
8.1	Hvor går veien videre?	66
	Referanser	68
	Dokumenter	69
	Nettadresser	69

1.0 Innledning: NAV-reformen og pilotkontoret i Nord Gudbrandsdal

Våren 2005 vedtok Stortinget at det skulle etableres en ny arbeids- og velferdsforvaltning i Norge.¹ NAV-reformen har bred politisk oppslutning, og er en av de aller største forvaltnings- og velferdsreformer i Norge i nyere tid. Det er knyttet stor oppmerksomhet til gjennomføringen av denne reformen, og statsminister Stoltenberg påpeker sammenhengen mellom reformen og norsk økonomi og velferd på denne måten:

Lykkes vi med denne reformen, så lykkes vi med å få norsk økonomi og velferd til å fungere bedre.²

Formålet med NAV-reformen er tredelt:

- Få flere i arbeid og færre på stønad
- Gjøre det enklere for brukerne og tilpasse forvaltningen til brukernes behov
- Få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning³

Reformen legger en aktivitets- og arbeidsretting til grunn for ”..å styrke, og fornye og videreutvikle velferdssamfunnet.”⁴ Reformen skal forsterke den individuelle veiledningen av brukere som av ulike årsaker er utenfor arbeidslivet, og tiltakene og virkemidlene fra de tidligere tre etatene –Aetat/ arbeidsmarkedsetat, trygdeetat og deler av kommunenes sosialtjeneste - skal med denne reformen ses i sammenheng.⁵ Brukere av de tidligere tre nevnte etatene skal nå ha ”en dør” å forholde seg til⁶.

Organisatorisk innebærer NAV-reformen for det første en sammenslåing av de to statlige etatene arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten til en NAV-etat. Denne sammenslåingen fant sted 1. juli, 2006. På lokalt nivå etableres det lokale NAV-kontor, og da skal den statlige NAV-etaten samarbeide med kommunene om etableringen av lokale NAV-kontor i alle kommuner. Etableringen av lokale NAV-kontor skal foregå suksessivt i perioden fra 2006/2007 frem mot 2010.

Det ble etablert 25 NAV- pilotkontor i Norge, ett i hvert fylke, i tillegg til to kontorer i to bydeler i Oslo. Pilotperioden hadde oppstart i oktober, 2006, og pilotperioden ble avsluttet i desember, 2007. Hensikten med å gi de 25 NAV- kontorene en status som pilotkontorer, er at man ved opprettelsen av disse kontorene skal samle erfaringer, som de ansvarlige for senere NAV-etableringer kan nyttegjøre seg.

Pilotkontoret i Oppland fylke fikk en særskilt utforming ved at seks kommuner gikk sammen om å etablere ett regionalt NAV-kontor. Denne rapporten omhandler etableringen og driften

¹ Se Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning

² Tale på topplederkonferansen for offentlig sektor, 06.01.06: http://odin.dep.no/smk/norsk/aktuelt/taler_artikler-statmin (hentet feb. 2006).

³ I følge Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005)

⁴ Se Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering

⁵ Se Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) og Stortingsproposisjon 1 (2007-2008). Kommunene kan velge hvor stor del av sosialetaten som skal legges inn i de lokale NAV-kontor, men et minimum er økonomisk sosialhjelp.

⁶ Liknende tenkning om arbeidsretting, brukervennlige reformer og ”en dørs-” politikk finner man i flere andre europeisk land, for eks. Danmark og Storbritannia med ”Job-center modellene”, og Finland med PES –reformene (for eksempel Arnkil, 2007).

av NAV-kontoret i Nord Gudbrandsdal i pilotperioden. Rapporten er en følgeevaluering, hvor vi ved intervjuer og observasjoner over en tremåneders periode i oktober, november, desember 2007, og et par intervjuer i januar 2008, har fulgt utviklingen i, og status ved, den regionale NAV-piloten. På denne måten har vi forsøkt å fange opp erfaringer knyttet til hverdagsproblematikk og mer prinsipielle spørsmål, som opptar ledelse og medarbeidere i den avsluttende fase av pilotperioden.

I følgeevalueringen ⁷ønsket oppdragsgiver et særlig fokus på forhold som kunne ”generere et kunnskapsgrunnlag som kunne anvendes i forbindelse med å utvikle gode arbeidsstrømmer og kompetente medarbeidere og som kan sikre et helhetlig tilbud til brukerne av NAV-tjenestene.” ⁸

Med bakgrunn i dette satte vi oss fore å besvare følgende problemstillinger:

- 1) Hva er status i piloten i Nord Gudbrandsdal ett år etter etablering. Hvilke problemstillinger er de ansatte og ledelsen opptatt av, og hvordan oppfatter de situasjonen m.h.t. sitt daglige arbeide.
- 2) Hvordan organiseres arbeidsstrømmer og samhandling?
- 3) Hvilket kompetansebehov har medarbeiderne?

I kapittel 2 presenteres noen fakta om regionen Nord Gudbrandsdal og bakgrunnen for valget av NAV Nord Gudbrandsdal som pilotkontor. I kapittel 3 redegjøres det for teoretiske innfallvinkeler og begreper, som kan bidra til å forstå prosessene vi studerer. I kapittel 4 redegjøres det for den metodiske fremgangsmåte som er brukt for å samle data. Datapresentasjonen og diskusjoner foregår parallelt i kapittel 5, 6 og 7. I kapittel 5 rapporterer vi hvilke opplevelser de ansatte og lederne har fra selve iverksettingsprosessen; fra beslutningen om opprettelse av piloten, til oppstart, og i pilotperioden. Kapittel 6 handler om organiseringen av arbeidsprosesser og samhandling pr. høst 2007 (oktober, november, desember/januar), og kapittel 7 handler om kompetanseutvikling og kompetansebehov ved NAV-kontoret i Nord Gudbrandsdal. Tilslutt, i kapittel 8, kommer et sammendrag av hovedpunkter i rapporten og konklusjoner.

⁷ Mer om følgeevaluering i kapittel 4: Metodisk tilnærming.

⁸ Sitat hentet fra prosjektbeskrivelsen av 21. september, 2007.

2.0 En presentasjon av Nord Gudbrandsdal og den regionale modellen

Nord Gudbrandsdal (forkortes heretter til NG) er en region i nordre del av Oppland fylke, med et samlet areal på 9901,9 kvadrat km. Store deler av arealet er fjellområder og nasjonalparkområder. Turisme og jordbruk er viktige næringsveier, men det finnes også industri og annen virksomhet i regionen. I hele regionen er det pr. januar 2008: 19406 innbyggere.⁹ Om lag 11 600 av dem er i yrkesaktiv alder (20-66).¹⁰ Sel er den største kommunen ut fra innbyggertall med 6005 innbyggere. Deretter kommer Vågå med 3717, Dovre med 2778, Lom med 2407, Skjåk med 2331, og Lesja med 2168. Når det gjelder avstander, så bruker man om lag 1 time og 45 minutter fra kommunesenteret i Skjåk til kommunesenteret i Lesja.¹¹ Over tid har det utviklet seg et godt regionalt samarbeid i NG.

Før NAV i Nord Gudbrandsdal ble etablert var Aetat organisert som et regionkontor for NG-regionen, med hovedkontor i Otta, og med filialer i Lom og på Dombås. Trygdeetaten hadde trygdetilsatte i hver kommune, med unntak av Lesja, som hadde et felles trygdekontor med Dombås. En regionalisering av trygdeetaten var påbegynt før NAV-reformen. Sosialetaten hadde, som kommunal enhet, sosialkontor i hver av de seks kommunene.

Da Nord Gudbrandsdal valgte å søke om å bli et pilot for NAV-kontor etablering var ikke den regionale modellen fullt utviklet. Man hadde en skisse, som kom til uttrykk i søknaden, men derfra ble modellen til etter hvert (respondent). I henhold til de formelle beskrivelsene i samarbeidsavtalene mellom kommunene og NAV-fylkesledd i Oppland, var imidlertid en del grunntrekk ved modellen på plass ved etablering.

Seks kommuner utgjør et regionalt NAV-kontor, med en felles regional leder. I hver av de seks kommunene, Lesja, Dovre, Sel, Vågå, Lom og Skjåk, er det egne avdelingskontor, som i henhold til samarbeidsavtalene mellom NAV-Oppland og kommunene, skal være "fullverdige NAV-kontor." De enkeltvise samarbeidsavtalene mellom kommunene og NAV-Oppland er en del av en overordnet, felles samarbeidsavtale mellom NAV-Oppland og kommunene i regionen Nord Gudbrandsdal.¹² De seks avtalene er relativt like, men de kommunale sosiale tjenester som legges inn i NAV, utover minimumsløsningen om økonomisk sosialhjelp, varierer noe fra kommune til kommune ("den kommunale tjenestemeny"). For det felles samarbeidet i NG ble det satt følgende målsettinger:

"Pilot NAV Nord-Gudbrandsdalen skal oppnå NAV's hovedmålsettinger gjennom nyskapende tilnærming tilpasset en region bestående av flere små kommuner.

Pilot NAV Nord Gudbrandsdalen skal etablere seks fullverdige NAV-kontorer og en felles kompetansenhet. Pilot NAV Nord Gudbrandsdalen skal utvikle en lederskaps-/ samhandlingsmodell basert på at man har en felles faglig- og administrativ leder for hele piloten/ regionen." (Sitat fra Samarbeidsavtalene NAV-Oppland og kommunene i NG)

Den felles kompetansenheten ble etablert som en spesialenhet som skulle utføre regionale funksjoner, som det enkelte NAV-kontor var for små til å utføre selv. Det dreide seg om

⁹ Tall hentet fra www.ssb.no

¹⁰ Tall hentet fra www.nav.no

¹¹ www.gulesider.no/kart

¹² Ut over samarbeidsavtalene er det inngått husleieavtaler, driftsavtaler og avtale om gjeldsrådgivning (respondent)

regionalt samordnet kompetanseutvikling og spesialistveiledning. I denne forbindelse ble det tilsatt tiltaks koordinator, markeds koordinator, kompetanseutviklings koordinator, og to personer som skulle drive gjeldsrådgivning for hele NAV Nord Gudbrandsdal. I alt besto kompetanse enheten innledningsvis av seks personer/ stillinger.

Pr. desember 2007 varierer størrelsen på avdelingskontorene fra 3 stillingshjemler til 9 stillingshjemler. Til sammen i NAV NG er det opp mot 40 årsverk.¹³ På Otta er hovedkontoret for NAV NG, hvor regional leder har sin kontor plass, og der ligger også den felles, regionale Kompetanse enheten for NAV i NG.

Hvert lokalkontor har en avdelingsleder i en stillingsprosent, som i henhold til NAV-kontorets størrelse varierer mellom 30 % til 60 %. Den resterende delen av lederstillingen er som regel saksbehandling. Noen av lederne er kommunalt ansatte, og andre er statlig ansatt. Hvem som er ansatt hvor er basert på en praktisk ordning, som tar hensyn til hvor lederne tidligere var ansatt (kommune eller stat), siden alle avdelingslederne er rekruttert fra en av de tre tidligere separate etatene.

Regional leder er ansatt i det statlige NAV, men er som den eneste NAV leder i NG, rekruttert utenfra de tre tidligere etatene (det private næringsliv). Den øverste ledelse av regionkontoret i NG er partnerskapsstyret, som består av administrasjonssjefen/ rådmannen i hver kommune, i tillegg til fylkesdirektøren i NAV. I henhold til samarbeidsavtalene skal partnerskapsstyret utarbeide planer og foreta de strategiske vurderinger med hensyn til videreutvikling av kontorene og kompetanse enheten. De skal utarbeide målsettinger, prioriteringer og et felles driftsbudsjett for det enkelte NAV-kontor og for kompetanse enheten. Partnerskapsstyret skal videre fungere som første arena for konfliktløsning ved evt. interessekonflikter og tvister.¹⁴

I utgangspunktet skal den regionale NAV-leder rapportere til rådmann i hver kommune og fylkesdirektør i NAV-Oppland og til partnerskapsstyret for avtalt resultatoppnåelse,¹⁵ eller dette ansvaret kan være delegert andre. Leder for partnerskapsstyret er en av rådmennene. NAV-leder i NG fungerer som sekretær for partnerskapsstyret.

Leder har det øverste administrative og faglige ansvaret for hele regionens virksomhet. Regionleders lønn betales 50% av det statlige NAV og 50% av kommunene i regionen.

Leder reiser mye rundt i regionen og holder kontakt med de lokale NAV-kontorene. For øvrig arrangeres det jevnlig ledermøter med de lokale NAV-lederne/ avdelingslederne, og regional leder er bindeleddet mellom fylkesleddet og NG. En annen viktig oppgave, slik leder i NAV NG selv ser det, er å informere kommunestyrene i regionen om NAV NG.

Økonomisk settes det fra partnerskapsstyret opp et felles driftsbudsjett for det enkelte NAV-kontor og for kompetanse enheten. Deretter ”byttes” penger, som en kommunal leder kalte det. For eksempel så har en NAV-leder (avdelingsleder) 30% lederstilling. Vedkommende er ansatt i kommunen og har rettigheter og plikter i henhold til Kommunenes personalhåndbok. Lederstillingen finansieres imidlertid 15% fra stat og 15% fra kommunen, og det er i denne forbindelse at kommune og stat gjør en avregning, slik at kommunen sender regning til det

¹³ I den forskningsrådsfinansierte NAV-evalueringen som har ansvar for NAV evalueringen på landsbasis, regnes kontorer under 40 til kategorien ”små kontorer” og de over 40 blir regnet som ”store kontorer” (se Andreassen et al., 2007).

¹⁴ Hentet fra formuleringer i samarbeidsavtalene mellom kommunene og NAV-Oppland.

¹⁵ Jmf. samarbeidsavtalene

statlige NAV på NAV-andelen av NAV-leders lønn. Slik er det også i forhold til de regionale funksjonene, som for eksempel gjeldsrådgivning. Alle saker til den regionale gjeldsrådgiver går via det lokale NAV-kontor. Ved årsskiftet skjer en avregning mellom kommunene, som er fordelt ut fra en fordelingsnøkkel, som tar utgangspunkt i antall innbyggere i kommunene.

Både NAV-leder, gjeldsrådgiver og en kommunal leder, som uttalte seg om ordningene rundt den økonomiske avregningene, hevder at den fungerer greit. Andre forhold knyttet til samarbeidet mellom kommune og stat på arbeidsgiversiden kommer vi tilbake til senere.

2.1 Bakgrunn for valget av pilotkontor og utprøving av den regionale modellen i Oppland fylke

NAV-interim skulle stå for den endelige utvelgelsen av pilotkontor etter tilrådning fra regionale samarbeidspartnere. I Oppland besto det regionale samarbeidsutvalget av representanter fra fylkemannen, det regionale KS, en representant fra rådmannsutvalget i Oppland, fylkesarbeidssjef i Oppland og fylkestrygdedirektør i Oppland. I Oppland fikk dette samarbeidsutvalget navnet "NAV-forum," og etter en samlet vurdering falt valget på det regionale NAV-kontoret i Nord Gudbrandsdal. Beslutningen fra NAV-interim om at NAV-Nord Gudbrandsdal skulle bli en av NAV-pilotene ble fattet i april, og åpningsdagen skulle være 2. oktober, 2006.

Det var seks kommuner/regioner som hadde meldt sin interesse for å bli å pilotkontor, og tre interessenter skulle egentlig sendes inn som forslag til NAV-interim. Nå satset NAV-forum i Oppland "alt på ett kort," som det het i et presseoppslag, nemlig NAV i Nord-Gudbrandsdal. Begrunnelsen for dette valget fra NAV-forum står beskrevet på fylkesmannen i Oppland sin nyhetsside:

"Oppland er et fylke med mange små kommuner, og ut fra en samlet vurdering av de interesserte kommunene mener NAV-forum Oppland at det er viktig å få etablert en regionmodell. Dette både for å sikre en bra styringsmodell for kontoret og for å sikre strategisk kompetanseutvikling ute i distriktene."¹⁶

Kommunestrukturen i Norge likner i stor grad på Oppland fylke sin kommunestruktur. Det vil si at det er mange små kommuner,¹⁷ som nå står foran den utfordringen at de skal etablere NAV-kontor. I praksis vil dette si at trygdemedarbeiderne i hver kommune skal inn i et NAV-kontor, sammen med medarbeidere fra sosialkontoret i kommunen. I tillegg skal medarbeidere fra det tidligere regionale Aetat, fordeles ut på de lokale NAV-kontorene. Fordelingen av antallet statlige medarbeiderne på de ulike NAV-kontorene skjer etter bestemte fordelingsnøkler i forhold til folketall og antall saker. Omstillingen skal ikke medføre økt ressursbruk eller økt bemanning, ei heller nedbemanning. Denne bemanningen vil innebære at mange av NAV-kontorene i Norge vil bestå av ca. tre til fire personer, samtidig som de skal være det som i Stortingsmeldingen omtales som "fullverdig NAV-kontor," hvor brukerne skal få informasjon og oppfølging etter behov.

Det lave antallet ansatte ved de små NAV-kontorene innebærer en utfordring i forhold til kompetanse og i forhold til sårbarhet ved fravær, og det er blant annet problemstillinger

¹⁶ www.fylkemannen.no/hoved.aspx?m=2198&amid=1253473

¹⁷ Halvparten av norske kommuner har mindre enn 5000 innbyggere (Rattsø og Hervik, 2005).

knyttet til de små NAV-kontorene på tre og fire stillinger, som danner bakgrunnen for den interessen som knytter seg til utprøvingen av den regionale modellen i Nord Gudbrandsdal.

3.0 Teori og begreper

I dette kapitlet redegjør vi for de teoretiske innfallsvinkler og begreper vi anvender for å analysere de data vi samler inn

3.1 Perspektiver på omstilling i organisasjoner, organisering av arbeidsprosesser og kompetanse

Man kan legge ulike perspektiver og begreper til grunn for å forstå og analysere de data vi har samlet inn i dette følgeevalueringsprosjektet. For det første dreier det seg om å forstå hvordan omstillings- og endringsprosessene i organisasjoner foregår. Men både tradisjonell organisasjonsteori, som omhandler prinsipper for arbeidsdeling, og teorier om kompetanseutvikling og strategisk kompetansestyring vil være aktuelle teoriområder for å forstå organiseringen av arbeidsprosesser og kompetansebehovene i NAV NG.

Vi vil i denne rapporten ikke benytte teori og modeller som noe vi nitidig tester i forhold til våre data. Vi anvender isteden teorier og begreper som konseptuelle baktepper som skal bidra til å fremheve noen av de data vi her presenteres.

3.1.1 Tre perspektiver på organisasjoner og organisasjonsendringer

Til dette formålet har vi tatt utgangspunkt i tre overordnede organisasjonsteoretiske perspektiver, det rasjonelle perspektivet, et forhandlingsperspektiv og et nyinstitusjonelt perspektiv.

(1) I det rasjonelle perspektivet betraktes organisasjoner som rasjonelle instrumenter for måloppnåelse, og den innebærer et hierarkisk syn på lederskap og makt (Clegg og Hardy, 1996, Egeberg 1984, 1989, Christensen, 1991). Organisasjoners utforming og endringer er et resultat av bevisste valg av administrativ eller politisk ledelse, eller personer som disse gir sin støtte til.

I dette perspektivet forutsettes det at reformatorene har klare mål, og klare strategier for hvordan de skal nå målene. Gitt en stram styring av organisasjonen og endringsprosessen vil vi kunne forvente at iverksettingen av NAV-reformen foregår uten særlig diskusjon om valg av ulike løsninger knyttet til etableringsprosessen, arbeidsprosesser og kompetanseplaner. De eventuelle diskusjoner som vil utspille seg vil dreie seg om hva som er de mest hensiktsmessige og effektive beslutninger og handlingsmåter, i forhold til å oppnå målsettingene med NAV-reformen. Organisasjoners utforming vil således utelukkende være pragmatiske virkemidler for å oppnå effektivitet.¹⁸ I dette perspektivet vil det kun være reformens målsettinger, som gjøres til gjenstand for verdimeslige avveininger, og dette vil i forbindelse med NAV-reformen foregå på et politisk nivå, i Storting, Regjering og i kommunene.

Hvis iverksettingen ikke fører til forventet resultat skyldes dette mangelfulle analyser, begrenset rasjonalitet og mangelfull styring av prosessen.

¹⁸ Dette er gitt de kognitive og ressursmessige begrensninger o.a. som Herbert Simon gjør oss oppmerksomme på i begrepet "bounded rationality." (Simon, 1976)

(2) I et forhandlingsperspektiv på organisasjoner og organisasjonsendringer betraktes organisasjoner som bestående av grupper og koalisjoner som kan ha konfliktuerende interesser. Ulike enkeltaktører og kollektive aktører vil forhandle om og forsøke å påvirke organisasjonsutformingen, slik at organisasjonens utforming vil tjene egne interesser best mulig. Organisasjonen kan i dette perspektivet fremdeles betraktes som et instrument for måloppnåelse, men beslutningene knyttet til etableringsprosess og utformingen av arbeidsprosessene vil være preget av drakamp og forhandlinger, på bekostning av lederskapets rasjonelle kalkulasjon (Christensen og Læg Reid, 2006). De arbeidsprosesser og kompetanseplaner som foreligger på et bestemt tidspunkt vil være et resultat av den vinnende koalisjonens prioriteringer, eller de vil være et kompromiss mellom ulike parter.

I denne sammenheng vil ulike interessenter være for eksempel NAV-kontorets partnere; stat og kommune, grupper av ansatte, bestående av tidligere grupperinger fra tidligere Aetat, Trygd eller sosialetaten, profesjonsorganisasjoner, fagforeninger eller andre samarbeidspartnere til NAV-kontoret.

(3) I et nyinstitusjonelt perspektiv på organisasjoner og organisasjonsendringer betraktes organisasjoner og deres omgivelser som institusjonaliserte. Det vil si at det i organisasjoner over tid skjer en tilpasning mellom organisasjonen og dens medlemmer og krav fra eksternt hold, som gjenspeiles i organisasjonens rutiner, regler og tradisjoner (Selznick, 1957). Den organisatoriske formen, som viser til organisasjonens struktur, prosesser og ideologi vil over tid institusjonaliseres (Brunsson og Olsen, 1990), det vil si de vil få en verdi for organisasjonsmedlemmene, som går ut over de rene effektivitetshensyn, og de antar karakter av noe som tas for gitt (Berger og Luckman, 1967). Slik utvikles organisasjoner til institusjoner, som antar en særegen institusjonell identitet. Denne type institusjoner er robuste mot endringsforsøk, særlig hvis endringens innhold bryter med virksomhetens institusjonelle identitet.

Siden NAV-kontorene er nyetableringer, så vil de antageligvis ikke ha hatt tid til å utvikle en egen institusjonell identitet. Det man imidlertid kan tenke seg er at organisasjonsmedlemmene ved NAV-kontorene er bærere av den institusjonelle identitet, som var fremherskende i de tidligere tre etatene; Aetat, trygdeetaten og sosialkontoret i kommunene. Slik vil man ut fra dette perspektivet kunne forvente at endringsprosess og arbeidsprosesser i det nye NAV-kontorene preges av de tidligere tre etatenes institusjonelle identitet.

Når vi i forbindelse med dette perspektivet også omtaler omgivelsene som institusjonaliserte, så innebærer det at det i NAV-kontorets omgivelser vil være noen fremherskende ideer eller oppskrifter om hva som betraktes som "god organisering" av arbeidsprosesser m.v. (Røvik, 2007). Disse oppfatningene tas likeledes for gitt, og virksomheter adopterer organisasjonsformer/ oppskrifter fra andre antatt vellykkede virksomheter i offentlig eller privat sektor, eller kanskje fra velferdsforvaltningen i andre land. Slike adopsjoner/ imitasjoner har som sådan mer med legitimitet, enn effektivitet å gjøre¹⁹.

¹⁹ I dette perspektivet åpnes det også for at organisasjoner adopterer legitime oppskrifter for god organisering, for å tilfredsstille organisasjonens omgivelser, men at det eksisterer en dekolpling mellom organisasjonens mål, planer og strukturer på den ene siden og organisasjonens faktiske aktiviteter på den andre (Meyer og Rowan, 1977) Meyer og Rowan (ibid.) omtaler dette som "windowdressing," altså at organisasjonsstrukturen er et slags utstillingsvindu ut mot omgivelsene. Her kan det til stadighet skje endringer, for å vinne legitimitet i

Ved hjelp av disse perspektivene vil vi kunne finne ut i hvilken grad etableringsprosessen, arbeidsprosesser og forståelsen av kompetansebehov er preget av hierarkisk styring, fra det statlige fylkesledd og kommune, fra regional og lokal ledelse, og i hvilken grad de overnevnte prosessene gir grunnlag for å hevde at hierarkisk reformperspektiv eller styringsperspektiv gjør seg gjeldende. Perspektivene vil synliggjøre hvorvidt prosessen kan sies å kjennetegnes av forhandlinger mellom ulike interessenter, og i den forbindelse; hvilke interessenter og interesser som gjør seg gjeldende. Tilslutt kan perspektivene bidra til å synliggjøre i hvilken grad prosessene er preget av institusjonelle trekk og vanetenkning fra de tidligere tre etatene og fra evt. tidligere praksiser / oppskrifter for god organisering

3.1.2 Prinsipper for organisering av arbeidsprosesser

Når det gjelder organisering av arbeidsprosesser, så berører vi et hovedpunkt i organisasjonsteorien. Hvis man ser på organisasjoner som produksjonssystemer, så setter man fokus på hvordan organisasjoner omformer ressurser til resultater i form av produkter eller/og tjenester og beslutninger. I organisasjonens transformasjonsprosess omformer mennesker, med sine evner, kunnskaper og kapasitet, og ved hjelp av maskiner og teknologi, ressursene de har til disposisjon, til produkter (Jacobsen og Thorsvik, 2007). Hvordan arbeidsprosessene organiseres, det vil si hvordan arbeidet deles opp (arbeidsdeling) og samordnes (koordineres) er av betydning for hvordan transformasjonsprosessen fungerer, og i hvilken grad man kan snakke om en effektiv produksjon av varer, tjenester og beslutninger.

Arbeidsdelingen i organisasjoner kan utformes på ulike måter, avhengig av hva som produseres og hva som er viktige hensyn å ta i produksjonsprosessen. Arbeidsdelingen foregår på individnivå, altså hvilke oppgaver som legges til en rolle i organisasjonen. Den foregår også på gruppenivå, det vil si hvilke oppgaver som legges til en gruppe av stillinger. Det omtales gjerne som avdelinger. En person eller en avdeling kan være spesialisert eller den kan ha en mer generell kompetanse, helt avhengig av hva som er hensiktsmessig for å oppnå formålet.

Inndelingen av arbeidsoppgaver på gruppenivå kan foregå på basis av ulike prinsipper. Man kan samle oppgaver ut fra deres hovedformål, ut fra kunnskap, ut fra klientell, eller brukergruppe, eller man kan samle oppgavene etter hvilket geografisk område avdelingen skal betjene. De to grunnleggende modellene for arbeidsdeling kalles for en markedsbasert og en funksjonsbasert modell. Kombinasjonen av disse er det som kalles for en matrisemodell. I den senere tid har begrepet nettverksorganisering fått en mer fremtredende plass. Vi redegjør også kort for denne.

(1) Den funksjonsbaserte modellen samler likeartede oppgaver i samme organisatoriske enhet. Denne modellen har som fordel at den tilrettelegger for utviklingen av høy spesialistkompetanse. En viktig ulempe er at det i høyt spesialiserte enheter kan utvikles en fagorientert spesialistkultur (ibid.), som kan bli mindre orientert mot brukeres ønsker og behov.

(2) En markedsbasert inndeling innebærer at man gjør det motsatte av den funksjonsbaserte modellen. Istedenfor å samle likartede oppgaver i en avdeling, så samles alle funksjoner som

organisasjonens omgivelser, men endringene berører (som over nevnt) ikke organisasjonens aktiviteter eller tekniske kjerne. Det er mange varianter innen retningen nyinstitusjonell organisasjonsteori, og flere av dem vektlegger ikke dekolingsressonnementet (for eks. Røvik, 2007).

er nødvendig for å betjene et bestemt marked, eller markedssegment, eller geografisk område, i en avdeling. Fordelen er en mer helhetlig kunde- eller brukertenkning, og en større følsomhet overfor brukerbehov, mens ulempene vil være at en ikke utnytter stordriftsfordeler, og en legger ikke til rette for at det utvikles spisskompetanse omkring likartede funksjoner.

(3) Et tredje alternativ er en matrisestruktur, hvor en forsøker å trekke veksler på fordelene ved både en markeds- og en funksjonsbasert struktur, ved å etablere enheter som er funksjonsbaserte, og ved å etablere enheter som er markedsbaserte, som går på tvers av hverandre. Da kan man eksempelvis tenke seg at medarbeiderne er tilknyttet en funksjonsbasert enhet, ut fra medarbeidernes spesialiserte fagkompetanse, men at de samtidig er knyttet til en markedsbasert enhet, sammen med andre personer med en annen fagkompetanse, som skal betjene et bestemt marked, eller et bestemt område. Da vil medarbeiderne måtte forholde seg til to ledere, og to kollegagrupper. Det er mange fordeler ved denne strukturen, men den innebærer også en del ulemper, for eksempel ved at medarbeiderne vil måtte forholde seg til to autoritetsstrukturer, og at medarbeiderne vil kunne oppleve både målkonflikter og rollekonflikter i den sammenheng. Slik sett betraktes matrisestrukturen som en komplisert organisasjonsform, men som kan fungere godt i noen tilfeller.

(4) Nettverksorganisering er en måte å organisere produksjon av varer og tjenester, hvor ulike enheter koples sammen i et nettverk, som har et stabilt samarbeide over tid. Enhetene i nettverket samarbeider om utveksling av varer, tjenester og informasjon.

Nettverkene kan ha ulik karakter ved at det kan dreie seg om personlige nettverk, som er uformelle og dannes på bakgrunn av personlige bekjentskaper. Profesjonelle nettverk knytter sammen personer med lik utdanningsbakgrunn eller yrkesmessig bakgrunn. Disse nettverkene er likeledes som regel uformelle, men en sterk profesjonskultur kan knytte deltagerne sterkt sammen.

Det finnes også mer formelle nettverk, hvor det skjer en viss oppgavefordeling og spesialisering mellom enhetene innen nettverket, som bidrar til at enhetene i fellesskap kan produsere flere og bedre tjenester, enn de ville ha gjort hver for seg. Nettverkene kan organiseres rundt en kjerneorganisasjon (hierarkisk nettverk), eller det kan organiseres som et flatt nettverk²⁰.

I denne sammenheng vil vi omtale både personlige nettverk, profesjonelle nettverk, samt mulighetene for nettverksorganisering mellom organisatoriske enheter.

Sett i forhold til NAV NG vil man kunne betrakte avdelingskontorene i hver kommune, som et forsøk på en markedsbasert inndeling, hvor man har personer med ulik fagkompetanse samlet i hver enhet, som skal betjene (et marked eller rettere sagt) et område med brukere. Spresialenhetene/ forvaltningsenhetene vil da kunne betraktes som funksjonsbaserte enheter/avdelinger, hvor de likartede oppgaver plasseres, og det tilrettelegges for utvikling av spesialistkompetanse. Arbeidsdelingsprinsippet som ligger til grunn for Kompetanseenheten i NG har vært og er fremdeles noe uklart, siden den besto av fagpersoner fra alle de tidligere tre etatene, og den skulle delvis utføre fellesfunksjoner som ble hevet ut av de lokale NAV-kontorene (eks. gjeldsrådgivning), og delvis skulle personene der fungere som spesialister vis

²⁰ Det meste av litteraturen om nettverksorganisering dreier seg om bedrifter som opererer i markeds kontekster. I de senere år har det også blant offentlige virksomheter blitt vanligere å utforske mulighetene som ligger i ulike typer nettverkssamarbeid.

a vis de lokale avdelingskontorene. Kompetanseenheten vil også kunne betraktes som en slags stabsenhet, som ikke er direkte involvert i produksjonen, men som skal bistå den regionale ledelse i opplæring av ansatte, i organisering av virksomheten, og inneha rådgiverfunksjoner. Vi vil komme tilbake til Kompetansenhetens arbeidsoppgaver.

3.1.3 Kompetanse, kompetanseutvikling og strategisk kompetansestyring

Kompetanse er et begrep som gjerne defineres som de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle funksjoner og oppgaver i tråd med definerte krav og mål. (Lai, 2004). Kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger kalles for kompetansekomponeanter, altså det kompetanse består av. Man kan også skille mellom ulike kompetanseformer, og det kan være faglig kompetanse, administrativ kompetanse, personlig og sosial kompetanse.

Når vi i denne rapporten skal snakke om kompetansebehov, så er det i forhold til hva enkeltpersoner trenger av kompetanse, for at virksomheten skal kunne oppfylle sine målsettinger. For at virksomheten skal kunne komme dit forutsettes det som Lai omtaler som strategisk kompetansestyring,²¹ som igjen forutsetter en strategisk kompetanseanalyse. En slik analyse innebærer 1) At man skaffer seg oversikt over hvilke kompetansekrav som er nødvendig for å nå mål. 2) At man skaffer seg oversikt over egen kompetansebeholdning (- hva har vi, og hvordan bruker vi kompetansen?) 3) At man på bakgrunn av det overstående får oversikt over hva virksomheten mangler, altså kompetansebehovet. Lai snakker også om mobiliseringsbehov, som går på hvordan virksomheten tilrettelegger for å bruke kompetansen bedre. I NAV- NG arbeides det målrettet med kompetansekartlegginger, og tilrettelegging av kursing i forhold til dette. Vi har i denne rapporten bedt medarbeidere og ledere om å kommentere virksomhetens og egne kompetanse behov i forhold til de oppgaver de har.

²¹ Strategisk kompetansestyring er planlegging og gjennomføring og evaluering av tiltak for å sikre virksomheten og den enkelte medarbeider nødvendig kompetanse for å nå definerte mål (Lai, 2004).

4.0 Metodisk tilnærming: følgeevaluering, datagrunnlag og diskusjon av dataenes gyldighetsområde

Følgeevaluering, eller følgeforskning, beskrives gjerne som en variant innen evalueringsforskningen. Baklien beskriver følgeforskning som en "Formativ, dialogbasert prosessanalyse" der det legges vekt på å skape en konstruktiv dialog mellom ulike interessenter i et (endrings-) program som skal iverksettes (Baklien, 2000:37). Slik hevder Lindøe m.fl. at følgeforskning befinner seg i en mellomposisjon mellom en ikke inngripende, tradisjonell evaluering og den mer inngripende aksjonsforskning (Lindøe m.fl., 2000). Vi har lagt opp til et følgeevalueringsprosjekt hvor forskeren i minst mulig grad involverer seg i prosessen med å iverksette NAV-reformen på lokalt plan, annet enn å intervjuer medarbeidere og være samtalepartner, og en som følger organisasjonen i en avgrenset periode. Funnene skal imidlertid etter intensjonen med prosjektet diskuteres med medarbeiderne i NG, og vil slik kunne ha en betydning i forhold til det videre arbeidet med å utvikle NAV-kontoret i NG. Videre vil de funnene som gjøres i tilknytning til kompetansebehov benyttes i forhold til utviklingen av et kompetanseutviklingsprosjekt og utdanningstilbud for NAV-veiledere, som Høgskolen i Lillehammer skal utvikle på vegne av NAV-forum Oppland.

For å kunne fange opp erfaringer knyttet til hverdagsproblematikk og mer prinsipielle spørsmål i NAV Nord Gudbrandsdal i en periode, om lag ett år etter etablering av piloten benyttet vi oss av et bredt spekter av datainnsamlingsmetoder, som intervjuer, observasjon og dokumenterstudier.

På grunn av prosjektets ressursrammer så skulle undersøkelsen gå i dybden på to av de seks NAV-kontorene eller avdelingskontorene i Nord Gudbrandsdal, i tillegg til at vi skulle følge regionnivået i piloten, og for øvrig utviklingen i hele piloten. Vi foretok intervjuer og observasjon i flere omganger i løpet av den ca. tre måneder lange prosjektperioden, og noen av intervjuene ble utført pr. telefon.

Vi har i alt gjort 20 intervjuer med medarbeidere og ledere i NAV og i kommunene, samt tidligere og nåværende leder i NAV Nord Gudbrandsdal, og leder i partnerskapsstyret, og en representant fra NAV's fylkeledd.

Intervjuene er dybdeintervjuer, som hadde noe forskjellig varighet, fra 30 minutter opp til ca. 2 timer. Intervjuene var halvstrukturerte, i den forstand at vi hadde en intervjuguide, men at intervjuene åpnet for at respondentene kunne komme med egne innspill i forhold til hva som opptok dem i denne fasen av pilotperioden. Ved å gjøre det slik fikk vi "tatt temperaturen" i forhold til hva som rørte seg av tanker, holdninger og oppfatninger hos de ansatte i piloten (og andre) på dette tidspunktet, ca ett år etter etableringen. Denne fremgangsmåten gir deler av undersøkelsen et induktivt preg, hvor respondentene til en viss grad er med på å sette fokuset for undersøkelsen.

Utvalget av respondenter i NG ble gjort med utgangspunkt i å få en jevn fordeling av personer fra hver av de tre tidligere etatene, samtidig som vi ville ha en jevn fordeling av alder og kjønn. Fordelingen med hensyn til etatstilhørighet var grei å gjennomføre ved hjelp av kontorenes ledere. Når det gjelder kjønn, så er det flest kvinnelige medarbeidere ved NAV-kontorene i Nord Gudbrandsdal, mens det er flest menn i ledersjiktet. Aldersfordelingen blant

de ansatte er relativt sett ganske høy, og de fleste har hatt lengre ansettelsesforhold til det tidligere Aetat, trygd eller sosialkontoret.

Når det gjelder observasjoner, så har vi deltatt på to ledermøter, bestående av alle de seks kontorlederne og regional leder, samt leder for kompetanseenheten. I tillegg har en representant fra Arbeidslivssenteret vært til stede, og leder i partnerskapsstyret var til stede på ett av møtene, samt besøkende fra NAV-fylkesledd og et konsulentfirma, som bistår noe i pilotprosessen.

Vi har også deltatt på et heldags personalmøte og arbeidsmøte for alle ansatte i Nord Gudbrandsdal, hvor medarbeiderne deltok i gruppearbeid og fremlegg av gruppearbeid. I denne forbindelse arbeidet de ansatte med forhold som angikk NAV- Nord Gudbrandsdals utfordringer og medarbeidernes forslag til forbedringer.

Observasjonsarbeidet har ellers bestått i å være tilstede ved de to NAV-kontorene, som har vært i fokus for denne undersøkelsen. Vi har hovedsakelig oppholdt oss i mottaket, i gangene, og på pauserom. Vi har ikke vært med på brukersamtaler inne på medarbeidernes kontorer, da vi har definert det til å være utenfor rammene av denne undersøkelsen.

I tillegg til intervjuer og observasjon har vi også foretatt dokumentstudier av relevante dokumenter, som samarbeidsavtalene mellom kommunene og NAV, møtereferater, samt statistisk materiale fra NAV. I tillegg har vi benyttet medieoppslag.

Ved å benytte oss av et sammensatt datamateriale, mener at vi at vi vil være ”godt skodd” til å gi en situasjonsbeskrivelse av de NAV-kontorene vi har studert på nært hold i en tre måneders periode, ca ett år etter åpningen. Det er allikevel noen begrensninger knyttet til undersøkelsens gyldighet, som vi redegjør for i det følgende.

Piloten i Nord Gudbrandsdal innbefatter som nevnt seks NAV-kontor. De befinner seg i Lesja kommune, Dovre kommune, Sel kommune, Vågå kommune, Lom kommune og Skjåk kommune. I tillegg innbefatter NAV i Nord Gudbrandsdal en Kompetanseenhet på Otta (Sel kommune) som skulle inneholde noen fellesfunksjoner for NAV-kontorene. Regional leder har sitt kontor i tilknytning til Kompetanseenheten. Vår undersøkelse tar hovedsakelig utgangspunkt i to av NAV-kontorene i Nord Gudbrandsdal, et større kontor og et mindre kontor. Noen informasjon kommer også direkte fra de lokale NAV-lederne fra andre kontorer, via ytringer på ledermøter og andre samlinger, som vi har vært tilstede på. Den informasjonen vi får tilgang til, når det gjelder de øvrige fire NAV-kontorene, vil allikevel hovedsakelig komme via de to lokalkontorene, men også via regional ledelse, leder i partnerskapsstyret i Nord Gudbrandsdal og respondenter fra fylkeleddet i NAV.

Våre respondenter vil trolig formidle problemstillinger og synspunkter som dels vil være gjenkjennbare for medarbeidere ved de øvrige fire kontorene, men vi må også gå ut fra at respondentene ved de to kontorene i fokus fremmer særegne problemstillinger, som de ikke har til felles med de øvrige NAV-kontorene i Nord Gudbrandsdal. Dette kan skyldes ulike lokale forutsetninger, som geografisk beliggenhet, interesseforskjeller mellom kommunene, forskjeller i politisk og administrativ ledelse i kommunene, kommunale ressurser, forskjellig sammensetning av personale ved NAV-kontorene og forskjellige måter å lede lokalkontorene på. Kontakten mellom NAV-kontor og kommune kan også tenkes å være forskjellig ut fra hvilken etat leder på de lokale NAV-kontorene er rekruttert fra, m.m. Derfor vil naturligvis det faktum, at vi kun har undersøkt to lokalkontor, legge sine klare begrensninger i forhold til

å hevde at våre funn skulle være representative for alle de seks kontorene. Det er de ikke. Vi mener allikevel at en del av de konklusjoner vi trekker på bakgrunn av våre analyser vil være gjeldende for Nord Gudbrandsdal som sådan. Vi vil komme tilbake til, og diskutere hvor og når vi mener å kunne generalisere, og hvor vi mener det er grunn til å ikke generalisere funnene.

-I hvilken grad vil så funnene være representative for andre NAV-piloter? Det er grunn til å tro at det vil være en del likheter mellom pilotkontorene og medarbeidernes opplevelser av iverksettingen av NAV-reformen på lokalt plan. Det dreier seg om en sammenslåing av de tidligere tre etater i et lokalt NAV-kontor, med de ulike tradisjoner som Aetat, Trygdeetaten og det kommunale sosialkontoret har. Problemstillinger knyttet til de tre tidligere enkeltstående etatenes kultur og tradisjoner vil antageligvis likne hverandre på tvers av pilotene.

Videre vil noen av rammebetingelsene for omstillingen likne hverandre. Det dreier seg om NAV-interims (og senere NAV-direktoratets) overordnede styring og tilrettelegging for pilotene og selvfølgelig politiske og styringsmessige signaler fra de ansvarlige statsråder og deres departementer. Likeledes har Kommunenes Sentralforbund hatt en viktig rolle som kommunenes interesseorganisasjon ved inngåelse av rammeavtale med Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og som rådgiver i kommunenes arbeid med å etablere NAV-piloter. Kommunenes Sentralforbunds regionale ledd og Fylkesmannen i hvert fylke, og selvfølgelig NAV-fylkesledd, har også lagt rammer for NAV-pilotenes etablering, men de fylkevisse rammene kan ha variert noe for de 25 pilotene, som er etablert i forskjellige fylker (med unntak av to piloter i Oslo).

Selve omstillingsprosessen i pilotkontorene vil sannsynligvis ha fellesnevner for de ulike pilotene, selv om både størrelse, beliggenhet og trekk ved både oppgaveløsning, medarbeidere og ledelse, og de overnevnte fylkesvisse rammer vil kunne variere.²²

Når det gjelder innholdet i omstillingene, så er det bestemt at det innenfor de rammer som er fastsatt i lovgrunnlaget for den nye arbeids- og velferdsforvaltning skal være handlefrihet og rom for nytenkning for hvert enkelt NAV-kontor. Dette kommer til uttrykk i plandokumenter fra NAV-interim²³ og det omtales i rammeavtalen mellom Kommunenes Sentral forbund (KS) og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID):

Den lokale gjennomføringen av reformen – dvs. utformingen av de lokale kontorene – skal...

”...gjennomføres som et samarbeide mellom stat og kommune, som likeverdige parter” og videre ”...den nye etaten (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.” (Rammeavtale mellom KS og AID, 2006)

I styringsdokumentene legges det altså til rette for lokale variasjoner i organiseringen av NAV-kontorene, og pilotene har sannsynligvis fått et særskilt mandat til å prøve ut ulike

²² For eksempel så betjener de ulike NAV-kontorene svært ulike geografiske områder. NAV-kontoret i Sagene bydel i indre Oslo betjener eksempelvis en bydel med omlag 30.000 innbyggere, og med de særegne problemstillinger og oppgaver som knytter seg til et NAV-kontor i en storby. På den annen side har vi Nord Gudbrandsdals piloten, med avdelingskontor blant annet i Lom med 3, 5 ansatte, som skal betjene en befolkning på 3000. Selv om det er NAV-kontor og pilotkontor både i Sagene bydel og i Lom kommune, så kan en hevde at forskjellene langs mange dimensjoner er likeså påfallende som likhetene.

²³ ”Overordnet plan for NAV interim”, 16.11.2005

arbeidsmåter og organisasjonsmodeller, siden det ligger i pilottankegangen. Dette forholdet vil også ha betydning for om erfaringene for eksempel i Nord Gudbrandsdal kan generaliseres til andre piloter, særlig når vi vet at Nord Gudbrandsdal er det eneste pilotkontoret med en regional modell.²⁴

Hva den regionale modellen i Nord Gudbrandsdal ser ut til å ha til felles med andre piloter, og hva som er særegne problemstillinger ved denne modellen vil bli diskutert underveis i rapporten.

Siden vi med denne rapporten er ute etter generelle innsikter knyttet til erfaringer med den regionale modellen i NG, så har vi valgt å ikke være eksplisitte på hvilke lokalkontorer vi har undersøkt spesielt. Med noen få unntak anonymiserer vi respondentenes svar, men der vi ser det kan ha en interesse, gjør vi det klart at det for eksempel dreier seg om en leder, eller en representant fra en av de tidligere etatene.

²⁴ Det er tidligere gjort en evaluering av NAV-piloter i regi av Arbeidsforskningsinstituttet og Handelshøgskolen BI, og vi vil der det er interessant sammenholde funn fra denne undersøkelsen, med funn fra vår følgeevaluering av den regionale piloten i Nord Gudbrandsdal (se Andreassen m.fl. (2007)).

5.0 Iverksetting av NAV-reformen i Nord Gudbrandsdal

I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i de temaer som respondentene trakk frem i intervjuene, som omhandler iverksettingsprosessen. Stikkordvis tar vi for oss initiativet til å bli et pilotkontor, kjennetegn ved omstillingsprosessen, forventninger til reformen, organisatoriske og ressursmessige rammer for piloten, tidspunkt for lederrekruttering, samordningen av og forholdet mellom de tre tidligere etatene, medvirkning og medbestemmelsesapparat, samarbeidet mellom stat og kommune.

5.1 Initiativet: pådrivere og kritiske røster

Siden det var flere kommuner som ønsket å etablere pilotkontor i Oppland, så ble det knyttet en viss status og prestige til å bli foreslått som fylkets piloter til NAV-interim. En av de lokale NAV-lederne i NG omtalte initiativet slik:

”Det var et spenstig innspill i forhold til NAV-piloten som en regional modell. -Og det fikk de tilslag på!”

Initiativet til den regionale modellen i Nord Gudbrandsdal kom fra ordførerne i regionen (respondent). Leder i partnerskapsstyret, rådmannen i Sel, mente at bakgrunnen for initiativet var det sterke regionale samarbeidet i Nord Gudbrandsdal. I tillegg til et sterkt samarbeid politisk, så har kommunene i stadig større grad satset på felles oppgaveløsning. Fellesoppgavene dreier seg om renovasjon, IKT, regiondata (et felles datasystem i kommunene) og samarbeid om kommunale innkjøp og anbud, som er under rådmennene. Med tanke på de lange og gode tradisjonene for samarbeid i Nord Gudbrandsdal hevdet en av de lokale NAV-lederne følgende:

”Så var det noen steder en regional modell ville kunne fungere, ja, så var det Nord Gudbrandsdal. ”

Som tidligere nevnt ble denne piloten sett på som en spennende og viktig modell å prøve ut på grunn av kommunestrukturen, med mange små kommuner både i Oppland fylke og i Norge for øvrig. På åpningsdagen ble det også presisert av fylkedirektøren i NAV at:

”Prosjektet har stor nasjonal interesse og kommer derfor til å bli fulgt nøye opp.” (avisen GD, 03.10.08).

Men innholdet i den regionale modellen ble, i henhold til en sentral person i utviklingsprosessen, først utarbeidet etter at søknaden var sendt. Det var en egen styringsgruppe for pilotprosjektet, som besto av en kommunalsjef (Sel), en rådmann (Skjåk), og en ordfører (Dovre). Fylkeprosjektleder ledet prosjektorganisasjonen. Rådmannen i Sel beskriver hvordan de tenkte på dette tidspunktet (våren 2006), da den regionale modellen skulle få sin konkretisering:

”Tanken var som følger: Det å spre de statlige stillingene utover det går ikke i hop kompetansemessig. - Kanskje vi kan løse dette med en regional modell? - Men vi hadde veldig dårlig tid!

Planen var at pilotkontoret skulle åpnes i oktober, 2006. Fra NAV-direktoratet sin side var det allikevel lenge en stor skepsis til om de ville klare å åpne så mange piloter. Andreassen m.fl. siterer i sin pilotevaluering en ansatt i direktoratet som beskriver situasjonen slik:

”Rett før sommeren i juni, så var målet å få til 2-3 pilotkontorer, av de 25! - Så dårlig sto det til, både på planer og på konseptiden når det gjeldt hva dette egentlig skulle være. Vi gikk gjennom planene, og fikk bistått og hjulpet de, så klarte de det.” (sitat hentet fra Andreassen m.fl., 2007)

NAV-interim arbeidet direkte med de som ønsket å bli pilotkontor, og det ble lagt ned en betydelig innsats for å få kontorene opp å gå innen oktober 2001 (Ibid.). Etter hvert som NAV på fylkesnivå ble bemannet, så ble fylkesprosjektleder en viktig pådriver av kontor etableringen i Nord Gudbrandsdal (respondent).

Det var stor oppmerksomhet knyttet til åpningen av NAV-kontoret i Nord Gudbrandsdal den 2.oktober, 2006, og mange gjester hadde innfunnet seg. På fylkesmannen i Oppland sine nettsider er åpningen beskrevet slik:

”Med brask og bram ble NAV-piloten i Nord Gudbrandsdal åpnet, den 2.oktober 2006. Først ute var NAV Sel der ordfører i Sel, Dag Erik Pryhn, foretok den offisielle åpninga. Deretter var det blomsterverekkelser og taler ved bla fylkesdirektør Ingvaldsen, KS -leder Olav Ullern, assisterende fylkesmann Berg og direktør Yngvar Åsholt, før dagen ble feiret med bløtkake og "pysje med alt" - en kjent Otta spesialitet.”

Nå var det ikke alle som ønsket at Nord Gudbrandsdal skulle arbeide for å få pilotstatus. I enkelte av kommunene i NG var politikere og administratorer mer negative til å bli NAV-pilot enn i andre kommuner (respondent). Det var ulike årsaker til dette, og enkelte var skeptiske til fremgangsmåte (pilotstatus), men også til tankegangen om en regional modell. I en av kommunene hadde de allerede året før etablert en samlokalisert tjeneste, som fungerte godt. Samtidig ville en regional modell for enkelte av kommunene medføre redusert statlig tilstedeværelse, mens andre fikk tilført statlig arbeidsplasser ved en slik modell. Fordelingen av de statlige arbeidsplassene i kommunene har vært et diskusjonspunkt i piloten.

Blant enkelte av de ansatte ved NAV NG, kanskje særlig blant de tidligere trygdeansatte (respondent), var det en skepsis til pilotstatusen. Det ble hevdet at de allerede hadde gjennomgått nok reformer, og noen av de ansatte opplevde en viss omstillingstretthet allerede før NAV-reformen, og hadde derfor ikke noe behov for å gå i front i denne sammenheng. En av de ansatte i Nord Gudbrandsdal kom med dette hjertesukket til omstillingen som sådan, og til hastverket, som vedkommende syntes preget prosessen:

”Det var rene flaggdagen da vi ble pilot.(...) -Men la oss slippe jubelrop! Vi fikk vite at vi skulle bli pilot i mars og åpningen var i oktober samme år!”

Som vi vil se i det følgende kom den begrensede forberedelsestid fra beslutningen ble tatt om NAV NG som pilotkontor, til etableringen av NAV-kontoret til å prege pilotperioden

5.2 Omstillingsprosessen – og tidspresset for piloten

Den begrensede tiden som pilotene hadde til rådighet fra beslutningen om pilotstatus ble tatt til åpningen av kontoret blir hyppig påpekt av respondentene. En leder i NG sier dette om tidspresset:

”Det er jo dette med etableringsutfordringer altså, at ”ting tar tid,” men det er jo ikke spesielt for oss i NG (...) Det å slå sammen tre etater, løse oppgavene og drive omstilling samtidig. Det ble for mye på en gang.”

En annen av NAV-lederne påsto følgende som en generell kommentar til gjennomføringen av NAV-reformen:

”Jeg tror det er en undervurdering av omstilling i NAV som prosess. Den påvirker nemlig i stor grad det arbeidet som skal utføres.”

NAV-reformen er en krevende reform, både når det gjelder omfang i form av antallet personer som involveres, men også med tanke på at det er en sammenslåing, eller en fusjon, av tre etater, som skjer nesten samtidig.²⁵ Etatene som fusjoneres sorteres videre under to ulike forvaltningsnivå, nemlig stat og kommune. Kompleksiteten i tjenestene som de nye NAV-kontorene skal yte er ofte høy, i tillegg til at tjenesteporteføljen er omfattende. I tillegg er det høye forventninger om en rask integrering av oppgaveløsningen ved NAV-kontorene. Respondenten påpeker tilleggsbelastningen som det er å drive en omfattende og kompleks omstilling, samtidig med at brukerne venter på å få utført tjenester, og problemstillingen med undervurdering av kostnader, i form av nedsatt effektivitet, i en periode med omstillinger.

Fylkeskoordinator, som senere ble konstituert NAV-leder i Nord Gudbrandsdal i en periode, har også påpekt det uheldige ved den knappe tiden som var til rådighet i forbindelse med etablering av NAV-piloten i NG:

”Det var dessverre ikke tid til noe prosess. Når det er” en- kommune- kontor,” så er det behov for mye prosess, og når det er flere kontorer og kommuner som er involvert kreves mye mer prosess. Dette er uhyre viktig! Hvis man tar det over lengre tid, så vil ikke opplevelsen bli så vanskelig.”

Omstillingsprosessen i Nord Gudbrandsdal ble opplevd som vanskelig av de ansatte. Det viser intervjuene vi har foretatt. Dette er allikevel ikke særegent for Nord Gudbrandsdalspiloten. Den tidligere nevnte pilotundersøkelsen viser at omstillingsprosessene, særlig i de større NAV-kontorene (over 40 ansatte) var krevende. Det faktum at det i Nord Gudbrandsdal var flere kommuner involvert kan imidlertid, som også fylkesprosjektleder er inne på ovenfor, ha bidratt til at omstillingsprosessen ble opplevd som enda mer krevende og antageligvis som mer uoversiktlig av de ansatte, enn når det dreier seg om en iverksettelsesprosess i en kommune. I alle NAV-kontor etableringer vil de ansatte oppleve at de får nye kollegaer, siden det dreier seg om en sammenslåing av tre tidligere enkeltstående etater. Når det i tillegg dreier seg om en sammenslåing av kontorer i seks ulike kommuner, med seks ulike lokaliseringer, så vil det etter all sannsynlighet ta enda lengre tid før medarbeiderne får oversikt over hverandre og over helheten ved det regionale kontoret. I alle fall fordrer dette, som fylkeskoordinator hevder, omfattende prosesser, som de i forbindelse med etableringen av piloten i NG altså ikke hadde tid til å gjennomføre.

5.3 Forventninger og realiteter

Forventningene var store fra de fleste hold, både fra stat og kommune, samt fra brukerne. Men da hverdagen kom og de umiddelbare resultatene lot vente på seg, gikk NAV-direktør Saglie ut i media og advarte mot ansvarlige politikeres oversalg av NAV-reformen.

”Slikt kan skape høye forventninger, intern frustrasjon og skuffede brukere” (Aftenposten, 15.07.07).

²⁵ Trygdeetaten og Aetat slås sammen 1.juli, 2006. På lokalt nivå slås NAV-etaten og kommunenes sosialavdeling sammen i oktober samme år.

Budskapet var at NAV-kontorene måtte få tid på seg før vi kunne forvente resultater. En ansatt i NAV-NG beklaget seg også over at det var skapt et forventningspress fra politikere på sentralt hold:

”Ministeren vår skapte så mye forventninger i markedet. NAV skulle løse fattigdomsproblemet og ”you name it” skulle løses ved NAV. Dette har skapt store problemer for oss vis a vis markedet, og deretter i forhold til brukerne.”

Enkelte respondenter påpekte at kontorledelsen hadde forespeilet de ansatte at ”alt ville bli så mye enklere med det nye NAV.” Slik kan det se ut som om at reformen også lokalt i en innledende fase ble ”oversolgt,” og at det omfattende arbeidet som en slik reform innebærer og tiden det tar å få iverksatt en så omfattende reform, ble underkommunisert i forhold til medarbeiderne. Det er imidlertid sannsynlig at både lokale ledere, så vel som ansvarlige politikere på sentralt nivå faktisk trodde at virkningene i form av oppnåelse av reformens målsettinger skulle komme relativt raskt. Studier av endringsprosesser generelt og fusjoner spesielt viser imidlertid at endringer og fusjoner som regel har en rekke uintenderte virkninger (Brunsson og Olsen, 1990), tar lengre tid og har større kostnader enn reformatorer (for eks. ansvarlige politikere og ledere) regner med (se for eks. Lines, Stensaker, Langley (ed.) 2005).

5.4 Organisatoriske og ressursmessige rammer for piloten

I den tidligere nevnte prosessevaluering av tre pilotkontor ett år etter etablering (Andreassen et.al, 2007) intervjues nøkkelinformanter fra Arbeids- og velferds direktoratet angående pilotprosessen. En av informantene påpeker der at ”pilotene virkelig var piloter,” i den forstand at NAV-etaten var kommet kort i utviklingen av innhold, struktur, støtte til de lokale etableringene. Blant annet erfarte pilotkontorene umiddelbart at det ikke var mulig å ha et NAV-kontor uten å skille ut forvaltningsoppgaver.

I Nord Gudbrandsdal ble dette også konklusjonen i en intern evalueringsrapport, utarbeidet av et konsulentfirma våren 2007. Våre respondenter blant medarbeidere ved NAV NG trekker også frem dette poenget, med at det var umulig å lykkes for NAV-kontor på det tidspunktet NAV NG ble opprettet, fordi NAV som organisasjon ”...ikke var rigget for etablering av lokale NAV-kontor.” En av NAV lederne mente at reformen burde ha blitt gjennomført i motsatt rekkefølge:

”Først skulle en ha utviklet selvhjelps løsningene på nettet. Deretter skulle en ha opprettet spesialenhetene, slik at det bakenforliggende apparatet var på plass. Så etablering av kundesentra, for å besvare spørsmål. Tilslutt så skulle NAV-kontorene ha blitt etablert med førstelinje, oppfølging og tiltak. (...) –Rart de ikke gjorde det sånn...!”

Felles for NAV-pilotene var det at de fikk 6-7 måneder fra beslutningen om pilotstatus ble fattet til åpningen skulle finne sted. Fylkesleddet i NAV, som hadde og har en viktig rolle i etableringsprosesser, var selv under etablering, og hadde således begrensede ressurser og erfaring til å bistå i etableringsarbeidet i NG. Dette har NG til felles med andre piloter. Men allikevel sier en leder i NG at han er fornøyd med oppfølgingen av pilotprosjektet frem til åpningsdagen:

”Ja, enkelte ganger kunne vi nok ha ønsket oss mer involvering fra fylket, særlig i begynnelsen. Vi ble fulgt opp til oppstart av piloten, men så måtte piloten kjøre sitt eget løp. Vi har eksperimentert, prøvet og feilet.(...) ..men han (fylkesdirektør) har vært fin ved at han har vært lydhør og pragmatisk i forhold til å få til løsninger.”

Dette utsagnet tyder på at samarbeidet med fylkesleddet har vært oppfattet som konstruktivt fra NAV NG sin side, men samtidig har medarbeidere i piloten opplevd stor usikkerhet i forhold til hvordan de skulle gå frem for å få realisert reformens målsettinger.

Økonomisk skulle ikke NAV-reformen bidra til økt ressursbruk. Omstillingene skulle skje innenfor de fastlagte økonomiske rammer, og ingen skulle miste arbeidet i forbindelse med omstillingene. Både tidligere ledere, lokale ledere og medarbeidere påpekte imidlertid i intervjuer problemstillinger knyttet til knappe ressurser. En leder mener det her er et paradoks:

”Vi skal realisere lovens intensjon, men å legge mer penger i potten ble ikke aktuelt.”

Medarbeiderne i NG har jobbet hardt med å opprettholde driften, samtidig som de skulle legge om måten de arbeidet på. Dette tæret på kreftene for en del medarbeidere, og i følge respondenter førte dette til arbeidsrelaterte sykmeldinger. Noen kontorer i NAV NG ser ut til å ha vært hardere rammet enn andre. Når det ble færre på jobb, så ble det tøffere for de som var igjen.

Flere respondenter var opptatt av at de hadde fått en melding våren, 2007, mens de slet som verst med å opprettholde den daglige drift, som tæret hardt på motivasjonen. De fikk greie på at den statlige delen var overdimensjonert, og skulle reduseres, og en medarbeider uttrykte i denne forbindelse:

”Vi følte vi trengte flere medarbeidere og ikke færre!”

Denne meldingen ble sett på som et signal på at de besluttende myndigheter ikke forsto hvor hardt de ansatte arbeidet i piloten, for å holde driften i gang. Nå ble det ikke foretatt noen reduksjon av statlige stillinger i det som ble opplevd som den mest akutte pilotperioden (vår 2007), antageligvis nettopp for å støtte opp om driften i en akutt pilotfase, og fordi det ble sykmeldinger i NG. Selv om det var en del sykmeldinger i piloten, så viste det seg vanskelig å sette inn vikarer, fordi arbeidet krever opplæring.

”Vi opparbeidet oss mye overtid, men det var ingen til å ta sakene og til å avlaste (...) Når vi kom tilbake fra ferie så hadde bare bunken vokst. Da kvier man seg nesten for å ta ferie!”

I tillegg til at dette utsagnet sier noe om problemstillinger knyttet til ressurser og sykmeldinger, så sier det også noe om sårbarheten til de små NAV-kontorene, som vi vil komme nærmere inn på senere.

Kompetanseenheten kom til å bli redningen for opprettholdelsen av driften ved en del av NAV- kontorene i Nord Gudbrandsdal. De ansatte ved kompetanseenheten tok, etter tur, på seg oppgaver ved lokalkontorer som hadde bemanningsmessige problemer knyttet til frafall, i form av at medarbeidere sluttet eller gikk ut i sykmeldinger. Slik kom kompetanseenheten til å fungere som en ressursmessig buffer i pilotperioden for lokalkontor. De oppgaver som kompetanseenheten skulle ta seg av (for eksempel tiltak og markedsarbeid) ”ble satt på vent.”

På den ene siden så ble kompetanseenheten på denne måten ”redningen,” men en medarbeider påpekte at kompetanseenheten også representerte noe av problemet.

”Kompetanseenheten besto av 6 personer, som ble tatt ut av produksjonen. Men arbeidsområdene deres ble jo ikke borte for det! –Og vi fikk ingen erstatning for disse personene.”

Om det er riktig å hevde at disse personene ble tatt ut av produksjonen berører spørsmålet om hvilke funksjoner som egentlig skulle ligge til kompetanseenheten, og det vil vi komme tilbake til nedenfor.

5.5 Sen rekruttering av ledere til NAV NG

Det er vært opplevd som et problem blant de ansatte at NAV NG ikke hadde fått rekruttert en regional leder til å lede den forberedende fase, oppstarten og driftsfasen av pilotprosjektet. Fylkesprosjektleder var imidlertid sterkt involvert i den forberedende fase, og det ble tilsatt konstituerte ledere, inntil den nåværende leder tiltrådte i mai 2007. Når de lokale avdelingslederne kom på plass varierte noe, og den siste av dem kom på plass like før åpningen av piloten den 2. oktober, 2006.

Respondentene gir uttrykk for at de har opplevd mye usikkerhet og uklarhet i pilotperioden, noe som er som man kan forvente i en pilot, og som også er normalt i omstillingsprosesser. Usikkerheten kunne antageligvis ha blitt noe redusert, hvis den regionale ledelsen hadde vært på plass tidligere. I etableringshåndboka for NAV-kontor er imidlertid denne erfaringen tatt hensyn til, med anbefalinger for når ansettelser av ledere bør skje.

5.6 De tre etatene samordnes lokalt

Det tidligere Aetat hadde et regionalt kontor på Otta, som var hovedkontoret for Nord Gudbrandsdal. I tillegg hadde Aetat ett lokalkontor i Lom. Etableringen av lokale NAV-kontor i alle kommunene i NG, innbar at medarbeidere i det tidligere regionale Aetat ble fordelt utover i kommunene. En tidligere Aetats medarbeider sier det slik:

”Det var tidligere et kontor på Otta og et avdelingskontor i Lom. Det var et godt fagmiljø og arbeidsmiljø, og vi scoret meget godt på resultatmål. Men dette ble rasert. Aetat ble spredt i hytt og pine.”

Medarbeideren gir uttrykk for en skuffelse over tapet av et godt arbeidsmiljø, og er samtidig kritisk til at et godt fagmiljø ble borte. En leder uttrykte følgende om oppsplittingen av Aetat:

”Det har vært sorgreaksjoner blant tidligere Aetats ansatte etter oppsplittingen.”

Kritikken som går på oppsplitting av et velfungerende fagmiljø gjentas av flere respondenter, og særlig fra personer fra det tidligere Aetat.

Flere respondenter har også vært kritiske til hvordan oppsplittingen skjedde. En tidligere kommunalt ansatt beskriver omstillingsprosessene i Aetat og trygd slik:

”Oppsplittinga var brutal. Det var ok for kommuner for der er de ikke så spesialiserte. Der jobbet de med alt, de finner frem fordi de har en viktig breddekompetanse. Det er jo spesialister her også, men mest spesialiserte var de i Aetat.”

I Aetat har de hatt sine spesialområder og ved oppsplittingen så skulle de samme spesialistene bli til generalister i alle Aetats oppgaver ved lokalkontorene.

Trygdeetaten i NG var inne i en regionaliseringsprosess, hvor det var en felles ledelse for de fire kommunene i Ottadalen (Skjåk, Lom, Vågå og Sel), og et felles kontor i Dovre, for Lesja og Dovre. Det var lokale trygdekontor i alle de seks kommunene i NG, med unntak av Lesja, og medarbeiderne ved disse lokalkontorene hadde en breddekompetanse innen trygdeområdet. Allikevel var det en spesialisering i regionen på pensjonsområdet og familieområdet. På samme måte som for Aetat ble disse spesialistene omfordelt på de seks NAV-kontorene i regionen. En respondent beskrev det slik:

”Når de skulle fordele oss fra trygd og Aetat på lokale kontor, så foretok de en personfordeling, og ikke en fordeling i henhold til kompetanse. Det medførte mangel på kompetanse ved en del av kontorene.”

Utfordringen knyttet til kompetanse har vært et sentralt punkt som ledelsen i NAV NG har arbeidet målrettet med å finne løsninger på i hele pilotperioden. I henhold til samarbeidsavtalene skulle det skapes fullverdige NAV-kontor i alle de seks kommunene. Det innebar at en del av de statlige arbeidstagerne, som tidligere hadde jobbet med avgrensede områder innen trygdefeltet og innen arbeidsmarkedsfeltet, og slik sett var spesialiserte, nå skulle representere bredden i de to tidligere etatenes fagområder ved lokalkontorene. Deres nye arbeidsrolle skulle være generalisten innen henholdsvis trygde- og arbeidsmarkedsfeltet. De kommunalt ansatte, som ble med inn i NAV, var ikke i den grad spesialiserte som flertallet av de ansatte som kom fra Aetat (respondent), og som en del av de fra Trygdeetaten var. Slik sett innebærer NAV-reformen at mange av medarbeiderne må gjennom en avlæringsprosess av egen spesialistkompetanse, i tillegg til en ny læringprosess i generalistisk retning. Dette kan NAV-piloten ha til felles med andre NAV-kontor, selv om det selvfølgelig vil variere med hensyn til hvordan hvert enkelt NAV-kontor organiserer sin virksomhet. Det vil si hvilken arbeidsdeling kontorene finner frem til, i hvilken grad man beholder spesialistkompetanse, og om man inngår samarbeidsløsninger mellom NAV-kontor. Under kapitlet organisering av arbeidsprosesser og samhandling (kap. 6) skal vi se nærmere på de løsninger som ble valgt for å overkomme kompetanseproblemene innenfor rammene av forutsetningen om ”fullverdige NAV-kontor” i hver kommune (jmf. partnerskapsavtalene).

5.7 Forholdet mellom de tidligere enkeltstående etatene og prioritering av arbeidsoppgaver i pilotperioden

Når det gjelder forholdet mellom de tre tidligere enkeltstående etatene i det nye NAV, og deres syn på hverandre, så ser det ut til at trygdedelen av NAV kom til å dominere den første fasen av det nye NAV-kontoret i NG. En tidligere Aetats medarbeider sa det slik:

”Trygd har svelget oss med hud og hår! De er mye større enn oss, de har flere ansatte og er sterkere. De har flere stønadsordninger og de er mindre modernisert (enn tidl. Aetat).”

Trygdemedarbeidere sier på sin side at arbeidsbyrden ved kontorene er ulikt fordelt, med en overbelastning på trygdemedarbeiderne. En medarbeider som arbeider i mottaket kan bekrefte at etterspørselen fra brukerne etter trygdetjenester er stor:

”Vi har utrolig mange flere saker på trygd, kanskje 80% trygdesaker og 20% arbeid og sosial.”

Ledere i NAV NG sier at reformen hittil har handlet mye om trygd, og at dette har medført en ulikhet i styrkeforholdet mellom stat og kommune. Oppfølgingsarbeidet, som skal være en kjerneaktivitet i det nye NAV, blir av alle respondenter betraktet som et svært viktig, men hittil i et vanskjøttet arbeidsområde, fordi fokus i stor grad har vært på trygdeoppgavene.

En medarbeider fra tidligere Aetat sier det slik:

”Oppfølging skal jo nesten alle ha. Når legen sykmelder skal vi følge opp, vi bør samarbeide med bedrifter (...) Mange møter skal berammes og alle skal gjennomføres. Men enten får vi altså ikke gjort det, eller så får vi ikke gjort det godt nok.”

En leder i NAV mener det ikke ser så mørkt ut:

”Det er nok litt syting, men mye får vi til, for eksempel oppfølging av ordinære arbeidssøkere. Vi har mange dyktige personer.”

En annen leder påpeker noe liknende:

”Det er lett å fokusere på det som ikke går bra (...) (men) vi greier det aller meste. De dårlige episodene må ikke overdimensjoneres.”

Det at lederen ser lysere på situasjonen enn medarbeideren i dette tilfelle, kan skyldes flere forhold. Det kan være en ansvarlig leders måte å håndtere omdømmet på, men sett ut fra den ærligheten som respondentene (ledere og andre) for øvrig legger for dagen, så kan det også ligge noe annet her. Et forhold som nevnes av ledere ved lokalkontorene er at mange medarbeidere setter store krav til seg selv, kanskje for store noen ganger. En leder forteller om situasjonen ved kontoret før NAV-reformen:

”Trygdepersonalet fylte ut regningen for brukerne (...) og pengene var på konto neste dag. Servicen var ekstremt bra.”

Våre intervjuer med saksbehandlere underbygger vår antagelse om at de setter høye krav til eget arbeid vis a vis brukerne. De uttrykker at brukerne hittil i mindre grad har vært direkte skadelidende når det gjelder utbetalinger, selv om det har vært noen forsinkelser, og det har kommet noen klager, bl.a. på grunn av manglende oppfølging fra bedrifter i området. De føler imidlertid at de strekker seg langt for å få kontoret til å gå. En medarbeider forklarer hvorfor medarbeiderne strekker seg langt:

”Uansett – folk må jo få skillingene sine. Det er jo inntekta deres det dreier seg om”

Ved begge kontorene vi har undersøkt, har vi møtt medarbeidere som er svært engasjerte i arbeidet sitt, og de er svært opptatt av at brukerne skal få sine penger til rett tid. Opprettholdelsen av servicenivået i en omstillingsprosess oppleves imidlertid som krevende, og flere av medarbeiderne er selvkritiske og føler at de ikke strekker til. En medarbeider beskriver at hun føler en nederlags- og tapsfølelse. Ut fra intervjuene kan en få et inntrykk av at de ansatte føler seg presset mellom på den ene siden ønsket om å opprettholde en meget

høy servicegrad overfor brukerne og på den andre siden mindre tid til å opprettholde denne servicegraden på grunn av omstillingsarbeidet.

Men det er allikevel et faktum at tiltak og oppfølgingsarbeid, som flere ledere påpeker er kjerneaktiviteten i NAV, har vært skadelidende i pilotperioden, og at utbetalinger, knyttet til det tidligere trygd, har hatt en hovedprioritet. Resultatmål for regionen som går på tiltak og oppfølging viser denne nedgangen.²⁶ Medarbeidere i resultatoppfølgingsgruppa i Oppland fylke, som utarbeider det statistiske materialet, som måler bl.a. tiltaksintensitet og oppfølgingsarbeid, har en mistanke om at de ansatte i NG (og andre steder), i travle perioder, underrapporterer oppfølgingsarbeid, det vil si at de ansatte, når de har det travelt, heller er opptatt av å hjelpe brukerne, enn å registrere tjenesten i datasystemet (respondent i NAV utvikling, Oppland). Dette bekreftes av medarbeider i NAV-NG. Ansatte i NG bekrefter imidlertid også at tiltaks- og oppfølgingsarbeidet har blitt nedprioritert i pilotperioden. En leder i NG sier følgende:

”Vi må hjelpe de som står og venter, og vi må utføre de praktiske operasjoner som kreves der og da. Vi får ikke tid til det som krever vår proaktive holdning, som tiltak og oppfølging. Men vi ser på dette som et midlertidig fall, og det er en konsekvens av å være pilot. Det er krevende å være pilot, fordi resten av organisasjonen ikke er rigga.”

Med ”manglende rigging” viser lederen til bl.a. til selvhjelpsløsninger, opprettelsen av forvaltningsenheter/ spesialenheter, kundesenter, og et klarere ansvarsforhold mellom stat og kommune.

Status når det gjelder de momentene som nevnes ovenfor er som følger: Forvaltningsenheten i Oppland (Lillehammer, Gjøvik), kom endelig på plass fra september 2007. Det har også tidligere vært et samarbeid mellom NG og NAV-trygd på Lillehammer om trygdesaker, men fra september skulle alle saker sendes forvaltningsenheten. NG arbeider videre med å tilknytte seg et kundesenter, og leder i NAV NG håper det vil være på plass i løpet av tidligst våren 2008. Selvhjelpsløsningene arbeides det med kontinuerlig i NAV-systemet, mens ansvarsfordelingen mellom stat og kommune er et større spørsmål, som både innbefatter det regionale samarbeidet om piloten, men det berører også problemstillinger som må løses politisk på et sentralt nivå. Samarbeidet mellom stat og kommune om NAV-kontorene kommer vi tilbake til.

Leder for kompetanseenheten sa dette om nedgangen i tiltak og oppfølging i NG:

”Denne nedgangen er en nødvendig fase som vil komme for alle nyetablerte kontor. Det er en følge av omstillingen som medarbeidere og organisasjoner gjennomgår med etableringen av NAV-kontor. Denne fasen må komme og den vil komme.”

De siste oversiktene over produksjonsmål når det gjelder tiltak og oppfølging viser en viss økning i tallene knyttet til oppfølging på slutten av pilotperioden, noe som kan tyde på at NAV NG er på vei mot å få et større fokus på det som skal være kjerneoppgaver for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

²⁶ Tallmateriale fra resultatoppfølgingen i NAV Oppland.

5.8 Medvirkning og innflytelse i omstillingsprosessen og etablering av medbestemmelsesapparatet

Medbestemmelsesapparatet var ikke det første som kom på plass i NAV-piloten, hevdet to tillitsvalgte på et plenumsmøte for alle ansatte i Nord Gudbrandsdal, som ble avholdt i desember, 2007. Det har også vært litt komplisert hvordan man skulle utforme medbestemmelsesordningene i NG, med hele syv arbeidsgivere (seks kommuner og stat), og to ulike tariffavtaler og medlemmer fra flere forskjellige fagforeninger.

Den regionale leder ønsker på sin side å samarbeide med de tillitsvalgte på et regionalt nivå. For de statlige tilsatte så er ikke dette noe problem, siden deres styringslinje går via kontorleder, og videre mot regional leder i NAV NG. Problemer knyttet til representativitet melder seg imidlertid når de kommunalt ansatte skal ha en felles representant på regionalt nivå, siden de kommunalt ansatte har seks ulike arbeidsgivere, og i utgangspunktet ingen styringslinje som går mot regionalt nivå.

Slik det fungerte nå i NG, så var de to hovedorganisasjonene LO og YS representert i det regionale medbestemmelsesapparatet. Det skal være en representant fra stat og en fra kommune fra begge hovedorganisasjonene, i tillegg til en representant fra de øvrige organisasjoner.

De tillitsvalgte mente i sitt innlegg på plenumsmøtet at ordningen fungerte godt til vanlig, men at ordningen kan bli komplisert når det oppstår vanskelige saker. Flere dilemmaer knyttet til organiseringen av medbestemmelsesapparatet kom opp i diskusjonen som fulgte, og det rådet usikkerhet om hva som ville være de beste løsninger. -Skulle man kunne delegerer tilsettingsmyndighet for kommunalt ansatte til regional leder? -Hvordan skulle ansatte representeres ved tilsettingsprosesser ved de lokale NAV-kontor? -Burde man ha en kommunal arbeidsgiverrepresentant på regionalt nivå?

Etableringen av et tillitsvalgsapparat, som både innbefatter statlig og kommunal side er en problemstilling for andre NAV-kontor i Norge også. I et samarbeid mellom seks ulike kommuner, som i Nord Gudbrandsdal, kompliseres dette naturlig nok, siden det blir flere arbeidsgivere.

En problemstilling som ble diskutert på plenumsmøtet, men også omtalt i intervjuer er behovet for å harmonisere arbeidsvilkårene for statlig og kommunalt ansatte. Dette gjaldt i forhold til lønnsforskjeller mellom statlige og kommunalt ansatte, forskjeller i arbeidstid og ferie, samt ulike permisjonsordninger. Et eksempel som en av de ansatte nevnte var at to kollegaer fra samme NAV-kontor var på det samme kurset. Den statlig ansatte fikk permisjon med lønn, mens den kommunalt ansatte fikk ulønnet permisjon for å delta på samme kurs.

Selv om disse forskjellene var til stede, så forholdt ledergruppen seg meget pragmatisk til dette, og fant fleksible løsninger etter hvert som problemstillingene oppsto (observasjon på ledermøtet). Men som leder i NAV NG sier:

”Dette er små ting vi bruker mye tid på, og som vi godt kunne ha klart oss uten.”

De ansatte på lavere nivåer visste om forskjellene, men de var på dette tidspunktet i omstillingsprosessen (des. 2007) mer opptatt av andre forhold, som å opprettholde driften av NAV-kontorene i NG. Enten skyldtes dette at medarbeiderne i en travel omstillingsperiode hadde begrenset kapasitet til å ta opp denne problematikken, alternativt så stolte de på at lederne og de tillitsvalgte kom til å ta seg av slike problemstillinger på sikt.

Når det gjelder medvirkning i selve omstillingsprosessen, så er det en oppfatning blant de ansatte at iverksettingsprosessen i NAV-piloten i NG har vært toppstyrt. De fleste respondenter som omtaler dette peker på at toppstyringen har vært fra ledergruppa i NG, og enkelte medarbeidere på lavere nivåer mener at toppstyringa kommer fra fylkesnivået og fra direktoratet.

Ledergruppa i NG diskuterte også medvirkning i endringsprosessen på et ledermøte. En av lederne uttalte følgende:

”Det kan virke som om de ansatte har blitt hengende bak oss. Har vi dem på lag så er det en styrke, har vi dem mot oss blir det vanskelig”. En annen leder: ”Vi har et forbedringspotensiale i forhold til de ansatte, særlig i forhold til medvirkning i omstillingsprosessen.”

Selv om det ser ut til at lederne i NAV NG ønsket seg et bedre samarbeide med de tillitsvalgte i forbindelse med omstillingen, og ønsket å trekke de ansatte i større grad med i beslutninger, så har vi jo allerede sett at det tok noe tid før det regionale medbestemmelsesapparatet var på plass. Dette kan skyldes kapasitetsproblemer hos de tillitsvalgte i en omstillingsprosess, men det kan også skyldes den kompliserte arbeidsgiverstrukturen i NAV generelt og NAV NG spesielt. Lederne oppfordret imidlertid hverandre til å ta et ansvar for å trekke med de ansatte på lokalt nivå.

Når det gjelder den toppstyringen, som en del ansatte viser til i forbindelse med etableringsprosessen, så var det ulike synspunkter på dette. Respondenten nedenfor etterlyser sterkere ledelse på den ene siden, men savner også medvirkningsmuligheter.

”Den sterke toppstyringa er et problem og det er ikke et problem. I starten skulle vi selv i fellesskap ha kommet frem til arbeidsdelinga. Det må vi til å gjøre nå. Vi må evaluere og gå tilbake. Men igjen; noen må lede prosessen her lokalt.”

Dette utsagnet er interessant på den måten at det kan se ut som om den ansatte etterspør en mer situasjonstilpasset ledelse. I noen situasjoner og på noen områder ønsket vedkommende mer ledelse, men i andre situasjoner og på andre områder ønsket vedkommende seg mer medvirkning (jmf. toppstyring som et problem). Vedkommende kommenterer også ulike ledernivåer ved å etterspørre en sterkere lokal prosessledelse, enn det som synes å ha vært tilfelle.

Vi har allerede sett at fylkeskoordinator i den innledende fasen beklager seg over at det ikke ble ”tid til prosess” i regionen frem mot oppstart av piloten. Enkelte ansatte mener at det også var for lite tilrettelegging av omstillingsprosessen ved enkelte kontorer. Forskjellene fra kontor til kontor, tyder på at det har variert i hvilken grad den lokale leder har tatt rollen som prosessleder i omstillingene. Det kan også ha variert i hvilken grad det har vært behov for ledelse av omstillingsprosessene. Ved små kontorer vil antageligvis samordningen av medarbeiderne være mye mindre komplisert enn ved større kontor. Det vil også være

forskjeller i medarbeideres beredhet²⁷ til selv å ta initiativer i forbindelse med omstillingstiltak.

Når det gjelder dette med å differensiere hvor det skal være mer ledelse og hvor det bør være mer medvirkning, så nevner flere respondenter at de burde ha vært mer med på å bestemme hvordan oppgaveløsningen skulle foregå, og i det hele tatt hvordan arbeidet ved kontorene burde organiseres. Dette kommer tydelig til uttrykk i dette utsagnet:

”De skulle ha hørt mer på oss på grasrota. Vi vet hvordan det fungerer (...) Lederne kjenner ikke til det arbeidet vi utfører.”

De lokale lederne kommer fra enten det tidligere Aetat, fra kommunen eller fra den tidligere trygdeetaten. Det innebærer at de lokale lederne antageligvis hadde bratte læringskurver i forhold til tjenestespekteret og oppgavene ved to av de tre tidligere enkeltstående etatene. Dette forholdet understreker nødvendigheten av å trekke de ansatte med i planleggingen av arbeidsprosessene.

Videre kan det se ut til at omstillingsstrategiene til de lokale lederne har vært noe forskjellig, og at medarbeidernes grad av medvirkning og tilfredshet med prosessen har variert fra lokalkontor til lokalkontor. Nå er det imidlertid ikke bare forskjell fra kontor til kontor når det gjelder i hvilken grad medarbeiderne føler de har hatt medvirkning. Det ser også ut til å være en forskjell i hvordan medarbeider har opplevd omstillingsprosessen ut fra om de tidligere har arbeidet i Trygdeetaten, Aetat eller kommunenes sosialtjeneste.

Som vi tidligere har vært inne på så nevnte medarbeidere fra det tidligere Aetat og kommunene at reformen i stor grad dreide seg om trygd. Det påpekes også en informasjonsforskjell. De fra trygd fikk mest informasjon om omstillingsprosessen, mente ansatte fra kommunene. Kommunalt ansatte ved ett av kontorene gir uttrykk for at de, som kommunalt ansatte, følte seg som den svake parten i samarbeidet med de statlige ansatte ved NAV-kontoret. Til tider følte de kommunalt ansatte at de ble satt utenfor diskusjoner som omhandlet organiseringen av NAV-kontoret. Selv om medarbeiderne ved begge de kontorer vi har sett nærmere på, vektlegger at de har det hyggelig sammen på jobb, så har det også vært noen konflikter mellom medarbeidere fra de ulike etatene, som går på organiseringen av arbeidet. Men selv om reformen i NAV NG mye kom til å dreie seg om trygd, så var det ikke noen større tilfredshet blant dem når det gjaldt medvirkning. Flere tidligere trygdemedarbeidere i NAV i NG viser til at de ved en anledning kom med et innspill til NAV-fylkesledd, men klager på at ”ingenting har skjedd,” og de følte i prosessen at deres innspill ikke ble tatt hensyn til.

Ledelsen i NAV NG formidler imidlertid erfaringer som tyder på et godt samarbeid med fylkesleddet og påpeker i motsetning til ansatte på lavere nivå, fylkesleddets lydhørhet og fleksibilitet overfor de problemer de møtte i pilotperioden. Fra noen av respondentene, særlig innen det tidligere trygdefeltet, oppleves det imidlertid ikke slik, og det kan jo tyde på at kommunikasjonen mellom ledelse og saksbehandlere i NAV NG kunne ha vært prioritert høyere. Som tidligere nevnt så bekrefter fylkeskoordinator at det ble for lite prosess og medvirkning fra de ansatte i prosjektperioden på grunn av tidspresset, og uttalelser i

²⁷ I ledelse-teori (situasjonstilpasset ledelse) snakkes det om hvordan en leder må tilpasse sin lederstil i forhold til bl.a. medarbeideres modenhet. I vårt tilfelle kan vi omfortolke ”modenhet,” som beredhet til å ta ansvar for omstillingsaktiviteter (se Hersey og Blanchard, 1988). Men uansett så må en ledelse evt. gi medarbeiderne mandatet til å ta initiativet.

ledermøtene på slutten av pilotperioden (se ovenfor) tyder også på at de nåværende ledere i NAV NG ser at de her har et forbedringspotensiale når det gjelder medvirkning, og i å trekke de ansatte mer med i utviklingen av NAV NG.

5.9 Samarbeidet stat og kommuner

Konstruksjonen med et samarbeid mellom stat og kommune om de lokale NAV-kontor er som tidligere nevnt, en komplisert modell, og det mener også enkelte respondenter, som uttaler seg om dette.

”De to styringslinjene er ikke optimalt driftsmessig, men strategisk. (...)” sier en leder i NAV NG.

Vi har vært inne på kompleksiteten i stat-kommune samarbeidet i forbindelse med arbeidsgiverspørsmål og organiseringen av medvirkningsapparatet, og hvordan dette kompliseres ytterligere med en regional modell med flere kommuner.

Flere respondenter påpeker også forskjeller i styringskultur i stat og kommune. En kommunal leder sier det slik:

”...men statens byråkrati ruller og går, og egner seg ikke så veldig til å finne løsninger der og da. Det er store forskjeller i tenkning i kommune og stat.”

En leder fra en kommune i NG mener at den byråkratiske staten ofte kan få en litt for arrogant holdning vis a vis kommunene, og at dette særlig kommer til syne i de innledende dokumentene før styringsvedtaket om NAV-reformen (respondent). En rådmann i NG sier følgende:

”Det er ofte premisser sentralt i NAV som blir styrende, men nå er det jo en dialog mellom Tor Saglie i NAV og Olav Ullern i KS.”

En lokal NAV-leder i NG omtaler relasjonen mellom staten og kommunene i Nord Gudbrandsdal på denne måten:

”NAV er den dominerende parten. De gir føringer som kommunen må forholde seg til. Det er andre forventninger hos leder i NAV enn hos rådmannen. For meg er lojaliteten hos brukerne, og da er det irrelevant om jeg er statlig eller kommunalt ansatt, men min sjef er NAV-leder i NG.”

Både lokalt og i regionen og i forhold til det sentrale nivået oppfatter flere ledere i NAV NG og ledere i kommunene at staten er den dominerende parten i samarbeidet. En av respondentene viser også til at stat og kommune har ulike forventninger til ledelsen av det lokale NAV-kontoret.

Selv om representanter fra kommunal side i NG viser til gode samarbeidsrelasjoner med NAV-fylkesledd, så har relasjonen også vært preget av uenighet på enkelte punkter. En kommunalsjef fortalte hvordan administrasjon og politikere fra en av de samarbeidende kommunene kritiserte NAV-fylke for å legge for lite ressurser i den felles ”NAV-kontor potten.”

”Rådmannutvalget drøftet dette mange ganger, og de var ikke overbegeistret. Det var misnøye med staten. De trodde at de skulle få hevet den statlige tilstedeværelsen i regionen med NAV-reformen, men i realiteten så gikk den statlige ressursinnsatsen ned i regionen etter at NAV-piloten ble opprettet. (...) I stedet for å luke bort stillinger, så burde det motsatte vært gjort. Innsatsen burde vært større i omstillingsfasen. NAV ser ut til å undervurdere ressursbruken ved omstillinger.”

Som vi også har nevnt tidligere så ble den planlagte reduksjonen av stillinger, som skyldtes en tidligere overdimensjonering i forhold til de gjeldende fordelingsnøkler for antall statlige stillinger, ikke iverksatt i pilotperioden. Dette skyldtes sykmeldinger i NAV Nord Gudbrandsdal (respondent). Når det gjelder antallet statlige arbeidsplasser i regionen på sikt, så er det heller ikke entydig at det blir færre statlige arbeidsplasser i regionen. Om det på sikt skjer en reduksjon tilsvarende to-tre statlige stillinger ved NAV-kontorene i regionen, så vil opprettelsen av den planlagte spesialenheten i Vågå være en omfattende økning av statlige arbeidsplasser i regionen. I en pressemelding fra NAV-direktør i Oppland, den 14.03.2007²⁸, så bekjentgjøres det at det skal opprettes spesialenheter, og en av to spesialenheter i Oppland legges altså til Vågå. Med dette fikk Vågå kommune og Nord Gudbrandsdalsregionen 20 nye statlige arbeidsplasser.

Et poeng som imidlertid gjentas av mange av respondentene er ressursmangelen, som ledere og medarbeidere ved flere NAV kontor i NG opplever i forbindelse med omstillingen. En representant fra en av kommunene, mener det er det statlige NAV som ikke forstår hvor ressurskrevende omstillingene i forbindelse med NAV-reformen er. Som et eksempel på dette fremheves en uenighet om størrelsen på lederstillingen²⁹ ved ett av NAV-kontorene. Kommunen ønsker å øke stillingsandelen til NAV-leder ved kontoret, men får ingen respons av partnerskapsstyret:

”Dette er meldt inn til partnerskapsstyret, men ingenting skjer.”

Når det gjelder piloten i Nord Gudbrandsdal så er det flere interessenter, eller parter som har til dels sammenfallende interesser, som jo hele det regionale pilotprosjektet er et resultat av, men det er også ulike interesser som kommer til syne i etableringsprosessen og i pilotperioden. Vi har allerede nevnt enkelte uenigheter mellom det statlige NAV og kommunene i regionen. Disse uenighetene har, i henhold til respondentenes svar, hovedsakelig gått på kostnader og ressursinnsats fra stat kontra kommunene. Det var også en frykt i kommunene når NAV gikk inn for opprettelsen av spesialenheter, fordi mange mente det ville bety en utarming av lokalkontorene, og en flytting av arbeidsplasser fra distriktene til byene, altså en ny sentralisering av NAV. Når en av spesialenhetene kom til Vågå, så ble ikke denne regionen, sett under ett, skadelidende. En utfordring for NAV, NG, slik respondentene uttrykker det nå, like i forkant av tilsettingsprosesser i Vågå, er å beholde de medarbeiderne de har ved NAV-kontorene i regionen, for som en NAV-leder sier:

”Mange kan nok tenke seg å søke seg til spesialenheten i Vågå!”

Vi kan imidlertid også se interesseforskjeller mellom kommunene. Disse uenighetene går særlig på lokalisering og i hvilken grad man skal sentralisere oppgaver i NAV til regionsenteret Sel. Kommunene i dette distriktet er generelt opptatt av å opprettholde folketallet, og i den forbindelse arbeidsplasser. Derfor har temaet om antallet statlige

²⁸ www.nav.no

²⁹ Som tidligere nevnt varierer lederressursen fra 30-60% ved avdelingskontorene i NAV NG

arbeidsplasser i de ulike kommunene, og kampen om disse, vært et viktig tema for politikere og administratorer i regionen³⁰.

Leder for NAV NG gir uttrykk for at samarbeidsmodellen mellom stat og kommune har en del spenninger i seg, og at den ikke er særlig robust:

”Partnerskapsmodellen er en godværsmodell, og hvis det kommer til store konflikter om ansvar, myndighet og struktur, så vil modellen kunne ha utfordringer med å overleve. Det er i utgangspunktet en konsensusmodell.”

Disse store konfliktene har ikke kommet i pilotperioden, og partnerskapet i NAV NG fungerer i all hovedsak godt. De iboende spenningene i modellen er imidlertid noe flere respondenter i ledersjiktet i NAV NG og i kommunene viser til.

5.10 Sammendrag iverksetting

NAV-piloten i NG ble til på grunn av et initiativ fra ordførere i regionen. Bakgrunnen for valg av en regional modell for NAV-kontoret i NG sprang ut fra lange tradisjoner for regionalt samarbeid, og kan slik sett betraktes som en organisatorisk løsning, som viderefører en institusjon i regionen. Den regionale modellen var ikke ferdig utformet når NG søkte om å bli pilot, men det var noen overordnede ideer og målsettinger om ”regionalt samarbeid,” ”en nyskapende tilnærming,” ”seks fullverdige NAV-kontor,” og ”en felles kompetansenhet,” og en felles faglig og administrativ leder.” Med disse målsettingene, som innledningsvis er på et høyt abstraksjonsnivå, tilslutter NAV-piloten seg til noen begreper som har positive konnotasjoner, og vinner på denne måten legitimitet og får støtte fra NAV-forum og NAV-interim som Opplands pilotkontor. Utfordringene oppstår når målsettingene skal konkretiseres og fylles med innhold.

I tillegg kommer utfordringene med å iverksette en reform med svært korte tidsfrister. Fra beslutningen om pilotkontor ble fattet (april) til åpningen av kontoret (oktober) var det mindre enn seks måneder og innimellom var det sommerferie. Det ble ikke tid til å forberede de ansatte godt nok på det som skulle skje. Det faktum at den regionale modellen besto av flere kommuner, som skulle opprette seks avdelingskontor innen rammene av det regionale NAV-kontoret lettet ikke prosesskravene, og var medvirkende til at medarbeiderne opplevde etableringen og omstillingene som vanskelige. Høye forventninger og et ”oversalg” av hvor raskt virkningene av omleggingene ville komme, bidro til frustrasjoner blant de ansatte.

Oppsplittingen av det tidligere regionaliserte Aetat, utover på de lokale NAV-kontorene, ble av ansatte, særlig innen tidligere Aetat, oppfattet som en rasering av fagmiljøet. Dette gjaldt også til dels trygd, men i mindre grad, siden det allerede var trygdemedarbeidere i de fleste kommunene. Oppsplittingen medførte kompetansehull ved de lokale NAV-kontorene. Dette er ikke en særegen problemstilling for NAV NG, siden en oppsplitting av den tidligere regionaliserte Aetat vil forekomme mange steder, og etter all sannsynlighet medføre kompetansehull, siden medarbeiderne i det tidligere Aetat er relativt spesialiserte.

³⁰ Noen kommuner i regionen mistet statlige arbeidsplasser ved opprettelse av lokale NAV-kontor, mens andre kommuner fikk statlige arbeidsplasser ved denne omleggingen. Når Vågå kommune fikk en av to spesialenheter i Oppland fylke, med 20 nye statlige arbeidsplasser, så var det politikere i andre kommuner i NG, som ytret seg kritisk, fordi de selv opplevde en nedgang i antallet statlige arbeidsplasser.

Iverksettingen i NAV NG ble videre preget av mangelfulle organisatoriske og ressursmessige rammer for omstillingen. Forvaltningsenhetene var ikke opprettet og de blir nå i ettertid sett på som nødvendige betingelser for å lykkes med etableringen av lokale NAV-kontor. Dette har naturligvis piloten i NG til felles med andre piloter, som ble opprettet på samme tidspunkt. Sen tilsetting av leder i NAV NG og manglende medvirkning i omstillingsarbeidet, er forhold i NG, som kan ha bidratt til å øke usikkerheten blant medarbeiderne.

Et gjennomgående trekk ser ut til å være at omkostningene ved omstillinger synes å være undervurdert. Iverksettingsprosessen i NAV NG viser at arbeidet med å endre arbeidsroller og tilpasse seg nye kompetansekrav, samtidig som den daglige drift ved kontorene skulle opprettholdes, har vært krevende for ledere og medarbeidere. Arbeidsrelaterte sykmeldinger ved flere av NAV-kontorene og andre sykmeldinger vanskeliggjorde omstillingsarbeidet i NAV NG. Enkelte kontorer i NAV NG klarte å opprettholde tjenesteytingen på hele spekteret av NAV's oppgaver i pilotperioden, men de fleste kontorene klarte det ikke. De aller fleste henvendelsene til NAV-kontorene i NG dreide seg om trygderelaterte spørsmål, og pilotperioden kom til å dreie seg aller mest om å få utført trygdetjenestene. I regionen ble særlig oppfølgingsarbeidet vis a vis sykmeldte skadelidende, mens produksjonen i regionen ble rettet mot utbetalinger.

Ledere i NAV NG påpekte i all hovedsak et godt samarbeid med NAV-fylkesnivå, og at det er en positiv samhandling i partnerskapsstyret. Samtidig fremheves statlig dominans i partnerskapet mellom staten og kommunene, og samarbeidsmodellen mellom staten og kommunene ses på som sårbar. Kommunene og staten har hatt uenigheter knyttet til ressursinnsats og kostnadsfordelinger. Kommunene i regionen har som nevnt gode tradisjoner for samarbeid, men de er opptatt av likeverdighet i samarbeidet. Derfor er de på vakt i forhold til evt. omfordeling av ressurser og statlige arbeidsplasser, og evt. sentraliseringstendenser.

Eventuelle konflikter mellom kommune og stat vil være tilstede i NAV NG på samme måte som ved andre NAV-piloter og andre NAV-kontor. Evt. konflikter mellom kommuner knyttet til ressurser, stillinger og lokaliseringerdebatter er en utfordring som i særlig grad ser ut til å gjøre seg gjeldende i en regional modell. På den annen side, så har man i den regionale modellen et samarbeidsforum hvor uenigheter håndteres.

Iverksettingsprosessen i NAV NG har antageligvis mange fellestrekk med iverksettingsprosesser i andre piloter. Den manglende organisatoriske riggingen av NAV før etableringen av pilotene, den raske iverksettingsprosessen, forventningspress, kompetanseproblematikk ved oppsplitting av Aetat (og dels trygd) og øvrig fusjonsproblematikk, i tillegg til en komplisert samhandlingsmodell mellom stat og kommune om de lokale NAV –kontor er generelle problemstillinger ved etablering av NAV-kontor.

De særlige utfordringene i iverksettingen av den regionale modellen ser ut til å ha ligget i en enda større kompleksitet i samhandlingsmodellen, i og med at det i tillegg til et samarbeid mellom stat og kommune, var et samarbeid mellom seks kommuner. Om det er et stort behov for å drive utviklingsprosesser med medarbeiderne i iverksettingen av NAV-kontor i én kommune, så hevdes prosessbehovene og være enda større når seks kommuner skal samarbeide om ett NAV-kontor, som skal være lokalisert på seks forskjellige steder.

Iverksettingsprosessen ser også ut til å være preget av uklarhet i forhold til hvordan en regional modell skulle konkretiseres. På den ene side ser valget av modell ut til å være preget

av tradisjoner og institusjoner om interkommunalt samarbeid i regionen. Isolert sett vil dette kunne ha lettet iverksettingsprosessen, fordi man da går på opptråkkede stier. På den andre siden har det vært en problematisk iverksettingsprosess med tildels uklare mål i en innledende fase (hva skulle den regionale modellen egentlig være), og tildels noe store forventninger til hva som er mulig å gjennomføre på relativt kort tid, med begrensede ressurser.

6.0 Organisering av arbeidsprosesser og samhandling

I denne delen vil vi ta for oss organisering av arbeidsprosesser og samhandling på flere nivåer.

Vi vil først ta for oss hvordan de interne arbeidsprosesser og samhandling foregår, ved de to lokalkontorene vi har studert. I denne delen tar vi for oss den planlagte arbeidsdelingen mellom Veileder oppfølging (VO) og Veileder publikum (VP), og vi ser nærmere på den såkalte virksomhetsmodellen, som ledelsen i NAV NG besluttet at NAV-kontorene i regionen skulle organiseres i henhold til. I tillegg til planene for organisering av arbeidsprosesser vil vi se på hvordan det faktisk ble arbeidet. I den forbindelse berøres også andre forhold som har betydning for arbeidsutførelsen.

NAV-NG består av seks lokalkontor, og hvordan de interne arbeidsprosessene fungerer vil variere mellom dem. Denne gjennomgangen vil derfor fungere som to eksempler, som viser hvordan de interne arbeidsprosesser og samhandling kan foregå for lokale NAV- kontor i en regional modell.

Deretter går vi opp ett nivå og ser på hvordan organiseringen av arbeidsprosesser og samhandling foregår i regionen. Hva er de regionale funksjonene, hvordan er de organisert, og hvordan fungerer de i praksis.

I den siste delen vil vi komme inn på hvordan samhandlingen mellom NAV NG og andre samarbeidende institusjoner fungerer. NAV NG har mange samarbeidspartnere, men her begrenser vi oss til samhandlingen med forvaltningsenheten på Lillehammer og kommunene i regionen.

Da denne undersøkelsen først og fremst dokumenterer ledere og ansattes erfaringer og synspunkter, berøres i liten grad brukerrelasjoner.

6.1 Samhandling mellom kontoransatte ved to lokalkontor i NAV NG

De to lokale NAV-kontorene har hatt noen like rammebetingelser, ved at de begge er lokalkontor, eller avdelingskontor, under det regionale pilotkontoret i NG. De har imidlertid forskjellige utgangspunkt for å iverksette NAV-reformen. Det skyldes først og fremst at kontorene er forskjellige i størrelse, men de er også forskjellige når det gjelder tidligere organisering og kontinuitet i ledelsen av kontorene.

Kommune A er et litt mindre kontor med 3,5 – 4 stillinger. De har pr. desember 2007 ansatte med bakgrunn fra alle de tre tidligere etatene. Kontoret har hatt en samlokalisering av tidligere trygd, Aetat og sosialtjeneste før igangsettingen av NAV-piloten i NG. Ved dette kontoret har det vært samme ledelse siden oppstart i 2006.

Kommune B er et litt større kontor med 12 stillinger, og har likeledes ansatte fra alle de tre tidligere etatene. Medarbeidere fra kommune og trygd flyttet inn i det gamle Aetats kontor i

forbindelse med etableringen av NAV-kontoret i oktober 2006. Ved dette kontoret ble det tilsatt en leder i forbindelse med etableringen, men pr. des. 2007 er det en konstituert leder ved kontoret.

Vi har tidligere vært inne på at det ble en iverksettingsprosess i NAV NG, hvor det ikke var tid nok til å gjennomføre omstillingsprosesser med de ansatte, og at forberedelsene til igangsettelsen av NAV-piloten i oktober 2006 av den grunn kan betraktes som mangelfull. Dette har preget pilotperioden ved at de ansatte antageligvis har opplevd pilotfasen som vanskeligere enn den ellers kunne ha vært, gitt bedre tid til forberedelser. I tillegg har pilotperioden i NG, som ved andre NAV-piloter, vært preget av at NAV som organisasjon ikke var ”rigget” for at de lokale NAV-kontorene skulle kunne håndtere alle de oppgaver som tidligere lå til Aetat, trygd og den kommunale sosialtjenesten. Dette gjelder i særlig grad de såkalte forvaltningsoppgavene som fra september 2007, ble flyttet til spesialenheten på Lillehammer/ Gjøvik. Selv om kontorene i NAV NG hadde hatt en avtale om å sende forvaltningssaker til Lillehammer også før september 2007, så ble pilotperioden preget av et svært høyt arbeidstrykk, og da særlig i forhold til trygdesaker.

Når det gjelder organiseringen av arbeidet omtaler en NAV-leder omstillingen for de ansatte på denne måten:

”De ansatte hadde trygge og kjente arbeidsoppgaver, men så skulle alle plutselig jobbe med alt fra dag en (åpningsdagen).”

Det ble med andre ord en opphevelse av tidligere arbeidsroller som trygdemedarbeider, sosialkontormedarbeider og Aetatsmedarbeider, med sine ulike spesialområder, og en opprettelse av en generalistrolle, hvor alle skulle være ”NAV-veiledere.” Det skulle være to typer veiledere. Henholdsvis dreier det seg om ”veileder publikum” (VP), som skulle veilede brukere i mottaket, og ”veileder oppfølging” (VO) som skulle drive mer med oppfølging av brukere.

Brukerne skulle fordeles på medarbeiderne ut fra hvilke virksomheter/bedrifter eller næringer de var tilknyttet. Det ble kalt for en ”virksomhetsmodell.” De øvrige brukere, som ikke hadde et arbeidsforhold, skulle fordeles på medarbeiderne ut fra fødselsdato. En NAV-leder kommenterte virksomhetsmodellen på denne måten:

”Det var enklest for markedet eller bedriftene å forholde seg til en person ved NAV. Det var en ryddig organisering, men den var ikke 100% gjennomførbar. En person kan ikke være spesialisert på alle fagfelt. (...) Det dreier seg om de ansattes troverdighet som kompetansepersoner.”

Lederen forteller videre at det var et stort trykk på de lokale lederne for å iverksette denne modellen. Tiden kontorene fikk til rådighet for å innføre virksomhetsmodellen var 10-12 uker.³¹

6.1.1 Det mindre kontoret

En modifisert virksomhetsmodell

Ved det mindre kontoret var det mye diskusjoner, og leder beskriver hvordan vedkommende snakket mye med de tilsatte for å forstå både dem og arbeidsoppgavene de skulle utføre.

³¹ Fra oppstart i oktober, 2006 til januar, 2007.

”Vi brukte mye tid på å hva denne omleggingen egentlig ville bety, derfor ble jeg veldig trygg på det når det skulle presenteres.”

Resultatet ble som følger:

”Vi i x kommune laget vår egen modell, som var en kraftig modifisert modell. (...) Det var rom for lokal tilpasning og det rommet brukte jeg bevisst. Det var greit for x og y (ledere i NAV). Vi har hele tiden medarbeiderne og brukerne i fokus.”

Modifiseringen av virksomhetsmodellen gjaldt for det første fordelingen av brukere på de ansatte. Ved kontoret valgte de ikke å fordele brukere etter virksomhet eller fødselsdato, for de uten arbeidsforhold. De tok isteden hensyn til hvem de ansatte hadde kjennskap til fra før. Evt. nye brukere fordeles etter en samtale mellom de ansatte. Den andre modifiseringen som dette kontoret gjorde, dreier seg om tidsplanen for gjennomføring av målsettingen om integrert oppgaveløsning.³² Istedenfor en full integrasjon av alle oppgaver opprettholder dette kontoret en spesialisering på oppfølgingsoppgavene. Den tidligere trygdeansatte arbeider med trygdesaker, mens den tidligere Aetats ansatte arbeider med arbeidsmarkedssaker. Den personen som har sosialhjelpssaker fortsetter med det i det nye NAV-kontoret. Koordineringen av arbeidet skjer i ”virksomhetsteam,” som innebærer at medarbeiderne arbeider i flerfaglige grupper, hvor flere medarbeidere er inne i flere saker hele tida.

Selv om det i den opprinnelige modellen var forutsatt at også brukere kun skulle forholde seg til én veileder, så mente NAV-leder at det heller ikke var helt uproblematisk for en bruker, at vedkommende på alle måter og i alle saker, skulle være ”prisgitt” kun en saksbehandler. Slik sett fungerer teammodellen bra, mener leder:

”Vi server alle, men vi har våre spesialfelt allikevel.”

Oppgaveintegrering - en stegvis omstilling over tid

Når det gjelder iverksettelsesprosessen sier kontorleder at de har valgt å se omstillingen over en lengre tidsperiode.

”Vi har tilpasset omstillingstempoet. Vi er bevisste på hva vi viker ifra. Vi kjenner de opprinnelige planer, vi kjenner kontoret, og vi tilpasser til de lokale forhold.”

Denne kjennskapen til lokale og interne forhold, som bl.a. medarbeideres kompetanse, arbeidsoppgaver og behov, samt kjennskapen til de eksterne krav, i form av opprinnelige planer og hva som for øvrig kreves utenfra, gjør at leder befinner seg i en posisjon, hvor vedkommende kan realisere målsettingen som er lagt i NAV om et lokalt handlingsrom.³³ Det kan se ut som om den lokale leder gjøre en oversettelse av NAV-reformen og den regionale fortolkningen, slik at den passer inn i forhold til lokale forhold.³⁴

³² Integrert oppgaveløsning viser her til planen om at alle ansatte skulle arbeid innen hele spekteret av oppgaver i NAV-feltet.

³³ Sitat fra Rammeavtale mellom KS og AID, 2006: ”...den nye etaten (NAV) og kommunene skal ha stor handlfrihet 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.” (se www.ks.no/upload/60414/NyRammeavtaleNAV.pdf)

³⁴ I den senere tid har det blitt et større fokus på endringskompetanse som en type oversettelseskompetanse. Det vil si at reformatoren på bakgrunn av innenfra kunnskap og utenfra kunnskap, nettopp tilpasser en reform til de lokale forhold (se Røvik, 2007). I denne tradisjonen kan en også snakke om gode og dårlige oversettelser. En må imidlertid ikke overse at en slik oversettelse også kan være en anledning til å fortsette som før.

Når det gjelder den stegvise endringsstrategien som leder ved dette kontoret legger opp til, så kommenterer vedkommende leder det slik:

”Det er kanskje ikke så raskt og greit som å si ”Nå gjør vi det slik og slik,” og det gjør at vi kanskje ikke har kommet så langt i integreringen av oppgaveløsningen vår. Men se på samhandlingen! Vi har gode samarbeidsmøter, og i forhold til oppfølging har vi kommet langt. (...)”

Dette kontoret har valgt å integrere oppgaveløsningen på teamnivå, og ikke på personnivå. Dermed opprettholder de en spesialisering blant oppfølgingspersonalet (VO). De arrangerer fellesmøter, eller såkalte ”trekantsamtaler,” hvor alle ”profesjoner” ved kontoret er med. Alternativt snakker de med hverandre etter behov.

”Vi har kommet lengre enn samlokalisering, men vi skal ikke dit at alle skal kunne alt. Det må være rom for spesialisering. Men en breddekunnskap for det NAV tilbyr skal alle ha. (...) For eksempel er jeg trygg på at alle vet at det er stoppunkt i forhold til rehabilitering, og at de vet hva sosialstønad er.”

Leder mener at denne tilpasningen til lokale forhold, som både går på måten man organiserer arbeidet på og den stegvise iverksettingsprosessen man har valgt, er en årsak til at de ved kontoret pr. desember 2007 ikke hadde noen sykmeldte (som en del andre kontorer i NG hadde på det tidspunktet), og at de var à jour i forhold til saker og dialogmøter (oppfølging). I tillegg mener leder at de ansatte trives på jobb, noe som de ansatte i intervjuer bekrefter.

Selv om trykket for å iverksette virksomhetsmodellen var høyt fra regional ledelse sin side (i alle fall i de innledende fasene av pilotperioden), så brukte lokal leder det handlingsrommet, som tross alt var tilstede, og tilpasset arbeidsprosesser og tempo i forhold til medarbeideres kapasitet og behov. Dette ble gjort av hensyn til medarbeidere og brukere. Både med bakgrunn i respondenters vurderinger og resultatmålinger på saksbehandling og oppfølging for nov./des. 2007, ser det ut til kontoret har opprettholdt effektiviteten i oppgaveutførelsen.

Faremomentene ved den strategien den lokale leder har valgt for kontoret kan være at kontoret kommer sent i gang med opplæringen av hverandre i de ulike saksområder, og at man ikke kommer dit hen at man får realisert målsettingen om generalistkompetanse på NAV-området. Ved små kontorer så vil en sterk spesialisering medføre en større sårbarhet ved fravær.

Flere medarbeidere gir da også uttrykk for at de er utålmodige i forhold til prosessen med å arbeide i henhold intensjonene i NAV-reformen. De samme medarbeiderne gir også uttrykk for at de ønsker mer vekt på opplæring, mens andre hevdet at det ikke fantes tid til overs til å drive opplæringsarbeide. Leder mener på sin side at alle medarbeidere lærer mye bare ved samhandling, og at kunnskapen om hverandres områder kommer med erfaring i samhandling.

I tillegg til teammøter og samhandling etter behov, så har kontoret hver morgen korte postmøter. Her samsnakkes det også kort om saker. En ansatt forklarer:

”Når vi skal betjene på tvers, og betjene ulike typer saker, så må vi ha slike møter. Det er nødvendig med avklaringer.”

VP og VO – faste personer i mottaket

Når det gjelder arbeidsfordelingen mellom VP og VO ved det mindre kontoret, så er det to personer som deler en stilling i mottaket, som faste VP-er. De gjør ingen saksbehandling i mottaket. De øvrige ansatte arbeider som VO og saksbehandlere på sine områder, og en av

VO-ene avlaster i mottaket. En av de ansatte i mottaket hadde ikke fått noe opplæring, og følte usikkerhet ved dette:

”Ideelt sett burde en ha opplæring før en starter. Jeg blir stressa av det. Jeg har det travelt og føler samtidig at jeg ikke gjøre en skikkelig jobb. (...)

Vedkommende VP-er fortsetter å forklare hvordan vedkommende håndterer dette problemet med manglende opplæring:

”Jeg skriver gule lapper og spør de andre, så sånn sett så blir det mye dobbeltjobb. (...) Det er laget et faktaark (...) og det bruker jeg (...), men det er dessverre ikke helt oppdatert.”

Et problem som VP-ene merket i begynnelsen var at brukerne ville snakke med sine saksbehandlere, men etter den nye arbeidsdelingen i VO og VP, så fikk de ikke det. En VP-er forteller:

”Mange brukere er vant til å kunne slå av en prat med saksbehandleren sin, og ble litt skuffet da de ikke fikk det lengre. (...) Nå har brukerne lært det, og da går det bedre.”

Når det gjelder inndelingen i VP og VO, så er dette en endring som ble raskt gjennomført ved det mindre kontoret, og denne skjermingen av saksbehandlerne ser ut til å ha fungert godt, på tross av litt misnøye fra brukere innledningsvis.

Den kommunale tjenestemeny

Sosialdelen ved NAV-kontoret innbefatter alle tjenester unntatt barnevern. Innledningsvis var både barnevern, flyktninger, husbank og rus, transportstøtte og støttekontakt inne i NAV-kontoret. Barnevern ble raskt tatt ut igjen. Når barnevernsmedarbeider skulle på kurs om alle NAV's tjenester, så ”stjal det tid” fra barnevernsarbeidet. Med et så akutt behov for denne type tjenester, så kunne ikke denne medarbeideren spre seg på flere områder, slik målsettingen med NAV-reformen er (respondent). Støttekontakt tjenesten er også på vei ut av NAV, da den antageligvis vil få et sterkere fokus, hvis den overføres til omsorgssektoren i kommunen (respondent).

Dette viser at kontoret i ettertid ser fordelene ved å skjerme en del av de kommunale tjenestene fra integreringsarbeidet som pågår i NAV, fordi dette arbeidet oppleves som så krevende, at andre kommunale tjenester kan bli skadelidende. Slik innskrenkes antallet funksjoner som er lagt inn fra kommunen ved dette kontoret.

6.1.2 Det større kontoret

En omskiftelig hverdag

Ved det større kontoret har det i løpet av pilotperioden vært to ledere, og den nåværende leder, som ble rekruttert inn fra Kompetanseenheten, er konstituert, og fungerer til kontoret får tilsatt en ny leder. Kontoret har i pilotperioden hatt relativt mange sykmeldinger, noen har vært arbeidsrelaterte og noen ikke. Men sykmeldingene har medført et stort arbeidspress på de gjenværende medarbeiderne, og slik har kontoret kommet inn i en vond sirkel. En medarbeider beskriver det slik:

”Det ble veldig trasig her på kontoret, vi kom uheldig ut med mye sykdom (...), og fordi det ble slik, så har vi ikke fått startet å arbeide slik vi skal arbeide. Vi må bare jobbe hardt for å få betalt ut skilling.”

Ved dette kontoret fikk mange medarbeidere nye oppgaver ved oppstart av piloten. En tidligere trygdeansatte fikk nye oppgaver og beskriver situasjonen slik:

”Fra den 2. oktober i fjor fikk jeg andre oppgaver, da vi ble slått sammen med andre etater. Den nye jobben besto i oppfølging av sykmeldte, og da måtte jeg lære meg metoden med å prate med folk, altså brukere.”

Det var særlig tidligere ansatte i trygd og Aetat som ble flyttet eller tildelt nye oppgaver. Ansatte fra sosialetaten fikk ikke nye oppgaver, men akkurat ved overgangen til NAV sluttet to personer og etaten led av vakanser, og av ulike årsaker tok det lang tid før det ble tilsatt noen nye. Dette gav et ekstra arbeidspress på de gjenværende fra den tidligere sosialetaten.

Lite samhandling mellom statlige og kommunale medarbeidere

Når det gjelder samhandlingen mellom ansatte fra sosialetaten, Aetat og trygdeetaten, så har sosialdelen av NAV ved det større kontoret foreløpig vært helt adskilt fra resten av NAV-kontoret. En medarbeider fra sosialetaten sier følgende:

”Vi har hatt møter, men ingen brukerrettede eller produksjonsrelaterte møter med de andre.”

De kommunale medarbeiderne ved dette kontoret beskriver at de i en tidlig fase følte at deres faglige innspill når det gjelder arbeidsutførelse og organisering av arbeidsstrømmer møtte lite forståelse blant andre ansatte. En medarbeider sier:

”Jeg har følt arbeidet slitsomt og ensomt. Det er ingen som passer på deg.”

Denne respondenten viser til problemet med at lederne ikke alltid har innsikt i det arbeidsområdet de skal lede. Alle lederne i NAV NG kommer fra en av de tre etatene og har måttet tilegne seg kunnskaper om de øvrige to etatenes arbeidsoppgaver. Dette er ikke enestående for dette NAV-kontoret. Ved det konkrete kontoret har de imidlertid tatt tak i dette, og de har løst problemet ved at det faglige overordnede ansvaret for de sosialfaglige oppgavene, har blitt delegert til en av medarbeiderne. Dette løste den akutte behovet for faglig ledelse på sosialfagsområdet, men det bidrar ikke til at endringsprosessen, med integrasjon av oppgavene ved NAV-kontoret drives fremover.

Ved kontoret er det et sosialfaglig team, men dette teamet samhandler i liten grad med det de tidligere sosialkontormedarbeiderne omtaler som ”NAV³⁵,” som altså er den statlige delen av NAV-kontoret. Den kommunale medarbeideren omtaler dette forholdet slik:

”Jeg har faktisk aldri samhandlet så lite med Aetat og trygd som etter at jeg flyttet hit.”

En av forklaringene på dette var at medarbeiderne betraktet det som et lederansvar å ta initiativer til samordning på tvers, og det savnet medarbeideren fra sosialdelen av NAV-kontoret:

”Vi har jo hatt kontor vegg i vegg med hverandre, og noe burde ha vært utveksla, som gjelder kultur, samhandling, brukere og teleforkultur etc.”

³⁵ Denne språkbruken viser at den kommunale medarbeideren enda ikke identifiserer seg med å være en del av et NAV-kontor.

Når det gjelder dataløsningen så driver de kommunalt tilsatte og lærer seg Arena, som er det datasystemet som NAV-kontorene skal bruke fremover. De har ikke tilgang til intranettet i NAV, men derimot til ”kommune-navet.” Informasjonsstrømmene blir dermed forskjellig for medarbeidere fra stat og kommune, og dette kan bidra til å forsterke skillene mellom medarbeidere fra de ulike etatene.

Selv om respondentene viser til at samhandlingen med den statlige delen av NAV-kontoret har vært nesten fraværende, så observerte vi i januar, 2008, at en medarbeider fra sosialfeltet samarbeidet med en trygdemedarbeider, og tok ansvar for en sak som innbefattet saksbehandling i forhold til trygdereglementet. Dette kan tyde på at i hvert fall noen medarbeidere ved kontoret er på vei inn i en ny fase i forhold til bevisst å jobbe i retning av en integrert oppgaveløsning, også for sosialdelen.

Det er en mer omfattende samhandling mellom trygd og Aetat, altså den statlige delen av NAV-kontoret. En respondent forteller at de var veldig godt i gang med teammøter på våren 2007, men før de fikk videreført dette arbeidet ble medarbeidere av ulike årsaker sykmeldt. I henhold til respondenter betydde sykmeldingene som kom, at de måtte avbryte en del av arbeidet som bidro til oppgaveintegrering.

Nye oppgaver og nye opplæringsbehov

Mange medarbeidere fra stat fikk altså nye oppgaver med det nye NAV, men med det fulgte et opplæringsbehov, En medarbeider sier det slik:

”Det er et problem at vi har fått oppgaver som vi ikke kan.”

Det viste seg at manglende opplæring i de nye arbeidsoppgavene ble en viktig problemstilling ved dette kontoret, som ved mange andre NAV-kontor.

Selv om ansatte i NAV NG gjennomførte en del internopplæringskurs, bl.a. i datasystemer, så skulle mye av den fagrelaterte opplæringen skje med ”skulder ved skulder-” opplæring, altså at medarbeidere jobbet sammen, og ved siden av hverandre, for å lære av hverandre. Kontoret åpnet senere på dagen i en periode, fordi medarbeiderne skulle ha opplæringstid. Denne tiden, ble av mange brukt til ”å nijobbe” hver for seg, for å komme lengre ”ned i bunkene” (respondent). På grunn av stort arbeidspress, fravær og sykemeldinger, og antakeligvis et behov for en strammere styring av opplæringen lokalt, så ble det lite av den ønskede opplæringen.

Når det gjelder opplæring har NAV utarbeidet en omfattende kompetansepakke, som ansatte ved NAV-kontor skal gjennomgå i forbindelse med etablering av nye NAV-kontor. Denne gjennomgikk de ikke i NAV NG, siden den ble utviklet etter at NAV NG ble opprettet. Ansatte ved NAV NG har senere fått tilbud om å delta, men mange medarbeidere i NG har kommet lengre i sin kompetanseutvikling, og kursene er således ikke godt nok tilpasset behovet i NAV NG (respondent).

Organisasjonsmodeller tilpasses realitetene

Andre medarbeidere fikk beholde oppgavene sine, og synes de har vært heldige, når de ser hvordan mange sliter med å omstille seg til å utføre nye oppgaver. Selv om noen av

medarbeiderne gledet seg over at de skulle gjøre det samme som før, så mente de samtidig at en slik arbeidsdeling ville hindre fremgang når det gjelder målsettingen om integreringen av arbeidsoppgaver. Flere mente endatil at en gjennomføring av en integrert oppgaveløsning, hvor de eneste rolleinndelingene skulle være VP og VP var urealistisk:

”Det er rett og slett ikke mulig å håndtere alle feltene. (...) Hvis en har god tid til opplæring, så kan en klare det sånn på overflaten, men jeg vet ikke om noen som kan klare det heller.”

En leder i NAV har en forklaring på hvorfor noen medarbeidere fikk beholde sine oppgaver, og ikke ble pålagt å arbeide med utgangspunkt i en integrert oppgaveløsning:

”Du vet denne målingen vi hele tida har på oss angående resultatkrav, det medfører et fokus på produksjon, og da blir det lett for en leder å sette trygdefolket til å jobbe med trygdefaglige oppgaver.”

Ved det større kontoret forsøkte ledelsen å etablere en ny arbeidsdeling på kort tid, og planen var at de ansatte skulle deles inn i VO og VP, og for øvrig arbeide integrert. Noen tilpasninger av arbeidsprosessene eller omstillingstempo til lokale forhold nevnes ikke av noen respondenter ved dette kontoret, så her ser det ut som om målsettingen hele tiden har vært å gjennomføre virksomhetsmodellen. Imidlertid har kontoret på grunn av fravær blant personalet blitt tvunget til å gjøre tilpasninger, for å opprettholde kontorets daglige aktiviteter. Denne avstanden mellom de ambisiøse målsettinger og situasjonens realiteter kan ha bidratt til at de ansatte har følt påkjenningen med manglende måloppnåelse sterkere, enn ved det mindre kontoret, som bevisst reduserte ambisjonsnivå i forhold til organisasjonsmodell, kompetanseutviklingskrav og tempoplanen for omstillingene.

Inndelingen i VP og VO-er er, i henhold til en leder i NAV NG, helt nødvendig, for å sikre nok kapasitet til å behandle saker. Mottaksarbeid kan sluke hele arbeidsdager (respondent). Ved det større kontoret har alle en rolle som VO eller VP, men det går også litt over hverandre i praksis, sier respondenter, fordi det er umulig å holde seg oppdatert på alt, og derfor har ingen rendyrkede roller. Eksempelvis har en respondent, som kaller seg VP, følgende arbeidsoppgaver: (1) tre dager i uka i front, (2) oppfølging av 100 arbeidssøkere (3) Formidling arbeidsgivere (4) Oppfølgingstjeneste for ungdommer mellom 16-21, som ikke er i skole.

Arbeidstrømmer VP og VO

Når det gjelder arbeidstrømmen mellom VP og VO ved det litt større kontoret, så arbeides det kontinuerlig med å forbedre arbeidsdelingen og arbeidstrømmen. Egentlig var det meningen at det skulle være tre personer med kompetanse fra hver av de tre saksområdene, trygd arbeidsmarked og sosialområdet, i mottaket til enhver tid. I praksis har det ikke blitt slik på grunn av mangel på personalressurser.

Mottaket er delt i to skranke, en for henvendelser knyttet til reiseregninger og refusjoner, og en skranke for alle andre henvendelser. Den fysiske utformingen av mottaket er ingen fornøyd med, og det ble nedsatt en arbeidsgruppe, som skulle se bl.a. på dette. En problemstilling er hvordan de skal håndtere brukernes diskresjon i mottaket:

”Jeg skulle ha spurt mer i front før jeg sender brukerne videre, men lokalene er ikke slik utformet. Det er for åpent. Men det har jo med min kapasitet å gjøre også (...).”

Med egen kapasitet viser respondenten i dette tilfelle til egne kompetansehull innen NAV-feltet, og selv om vedkommende mener hun har lært mye dette året, så er det stadig ting hun ikke kan. Slik gjør hun når hun ikke vet svaret på brukerens spørsmål:

”Da sier jeg ”vet ikke, men jeg skal undersøke, også ringer jeg deg tilbake.” Eller jeg går og spør noen av de som kan det der og da, så sant de er ledige. Men du vet, det er ikke så mange å spørre på grunn av sykmeldinger. (...) det har vært tøft.”

Vedkommendes versjon av samspillet mellom mottak (VP) og bakland (VO) bekreftes av personer som arbeider i baklandet, som også mener at flere av sakene kunne ha fått sin avklaring i front. Allikevel beskrives samhandlingen som mellom VO og VP, og i det hele tatt samhandlingen mellom de ansatte ved det store kontoret som positiv:

”Kollegaene er imøtekommende selv om de sitter opptatt med noe annet. Men det er selvfølgelig lite tilfredsstillende og kunne så lite og måtte spørre andre om så mye. Jeg sliter med det.”

På grunn av manglende opplæring i form av formelle kurs, og på grunn av manglende uformell opplæring etter ”skulder ved skulder-” metoden, så skjer opplæringen i mottaket ved at VP spør sine kollegaer etter behov. Bakgrunnen for at de strukturerte opplæringsopplegg i liten grad har blitt realisert er i følge respondenter sykmeldinger og lite tid. Men forholdene for skulder ved skulderopplæring vil bedre seg, mener en VP når kontoret gjøres om, slik at de får en skranke.

”Opprettelsen av en skranke, hvor vi er flere som jobber sammen, er rett og slett viktig for opplæringens skyld.”

Det er et interessant poeng at den fysiske utformingen av mottaket ikke bare er viktig for brukeren som kommer til kontoret, men også for læringsmulighetene for de ansatte.

Stort sett så tar VO-ene samtaler med brukere etter avtale, slik som før omleggingen, men de tar også samtaler ved direkte henvendelser, men da blir det ofte litt ventetid for brukerne som kommer. Sosialkontoret har telefontreffetid mellom 13-14.30, og de har avtaler med brukere. Men det glir visst ofte ut (respondent), slik at brukere får kontakt med saksbehandlere på andre tidspunkter også.

Dette viser enda et eksempel på hvordan det har skjedd tilpasninger av modeller og planer til praksis. Tilpasninger har skjedd, både når det gjelder virksomhetsmodellen og skillet mellom VO-er og VP-er, og for trefftider og tilgjengelighet i baklandet, fordi arbeidsoppgavene må utføres, uansett modeller og planer. Arbeidstrykk og kompetanseproblemer³⁶ har presset kontoret til å til dels gå tilbake til å utføre oppgavene, slik de gjorde det tidligere. Men bl.a. på grunn av opprettelsen av Kompetanseenheten, og opprettelsen av forvaltningsenhetene, så må kontoret klare de samme oppgaver med færre stillingsressurser enn før omleggingen³⁷. Dette illustrerer det vanskelige spranget fra gammel til ny organisasjonsmodell, og behovet for ekstra ressurstilførsel for ”å smøre” organisasjonen i omstillingsfaser.

³⁶ Kompetanseproblemer går her på at medarbeiderne ikke har den generalistkompetanse, som kreves for en definitiv overgang til en virksomhetsmodell.

³⁷ Medarbeidere i NAV NG påpeker i des. 2007 at det fremdeles er mye dobbeltarbeid som utføres i ved de lokale NAV-kontorene og forvaltningsenheten.

To kontorer – forskjeller og likheter

De to kontorene har begge foretatt tilpasninger i forhold til den opprinnelige planen om å innføre en virksomhetsmodell. Det lille kontoret gjorde et strategisk valg i en tidlig fase om å modifisere både virksomhetsmodellen og omstillingstempoet. De opprettholdt en spesialisering, og integrerte oppgaveløsningen ved samhandling på tvers, bl.a. i teammøter. Dette fikk de godkjent av regional ledelse.

Ved det større kontoret ser det ut til at avviket fra de opprinnelige planer har skjedd som en mer eller mindre bevisst tilpasning over tid, og som et resultat av at kontorets drift måtte gå sin gang. På tross av disse praktiske tilpasninger så opprettholdes målsettingen om virksomhetsmodellen og full oppgaveintegrasjon, og slik opplever medarbeiderne å leve i spriket mellom en planlagt organisering og en faktisk organisering over tid. I en slik situasjon vil det kunne være fordelaktig å tilpasse de organisatoriske målene til realitetene, eller evt. utarbeide delmål for organisasjonsutviklingen, slik at medarbeiderne i større grad får en følelse av progresjon og retning i det daglige arbeidet.

Begge kontorer opererer med inndelingen i VO og VP, men ved det store kontoret så gikk rollene litt over i hverandre. VP-er ved begge kontorer følte problemet med manglende generalistkompetanse om NAV's tjenester, men de håndterte dette med å spørre sine kollegaer. Samhandlingen mellom medarbeiderne ved de to kontorene fremheves som god, men begge kontorer opprettholder en spesialisering. Ved det lille er det en integrert oppgaveløsning på teamnivå, ved det større kontoret foregår det en integrering av oppgaver i samhandlingen mellom ansatte fra tidligere trygd og Aetat, men i mindre grad med den tidligere kommunale sosialetaten. Den manglende integreringen av sosialdelen av NAV-kontoret med tidligere Aetat og trygd ser ut til å skyldes bl.a. forskjellig forståelse av brukeres behov og ulike tilknytninger til fagtradisjoner.

Begge kontorene har hatt god kompetanse på alle NAV-kontorets fagområder, og med dette skiller disse to kontorene seg ut fra enkelte andre lokalkontor i NAV NG.

6.2 Det regionale samarbeidet

I denne delen går vi opp ett nivå for å se nærmere på organisering av arbeidsprosesser på regionalt nivå.

Som tidligere nevnt er Partnerskapsstyret det øverste styringsleddet for NAV-piloten i NG. Den regionale leder, har hele Nord Gudbrandsdal som sitt arbeidsområde, og bruker mye av sin tid ute ved kontorene. Regional leder har kontor plass i tilknytning til Kompetanseenheten. De jevnlig ledermøtene, som består av alle avdelingslederne (/lokale NAV-kontorledere) leder av Kompetanseenheten og en representant fra Arbeidslivssenteret³⁸ utgjør et viktig planleggings- og diskusjonsforum, og styrings- og samordningsforum for hele Nord Gudbrandsdalspiloten.

Utover det regionale styringsleddet kan de regionale funksjonene deles i to. For det første dreier det seg om funksjonene som ligger til Kompetanseenheten på Otta (Sel kommune). For

³⁸ På et ledermøte i desember ble det bestemt at representanten fra Arbeidslivssenteret skulle møte fast i NAV NG's ledergruppe, for å styrke kontakten med Arbeidslivssenteret ytterligere.

det andre dreier det seg om regionale funksjoner i form av samarbeid og samordning av tjenester mellom avdelingskontorene.

6.2.1 Kompetanseenheten på Otta

Kompetanseenheten skulle være en felles spesialenhet for alle de seks kommunene, og den skulle utføre funksjoner, som de enkelte NAV-kontor var for små til å løse selv.

Intensjonen var å (1) Utvikle kompetanse, og (2) Spesialistveiledning og oppfølging av kompetanse. Kompetanseenheten skulle inneholde arbeidslivskompetanse i form av en "tiltaks koordinator" og "markeds koordinator." På kompetansesiden skulle det være en "kompetanseutviklings koordinator." For øvrig skulle kompetanseenheten ha to gjeldsrådgivere.

Kompetanseenheten utviklet seg i en annen retning enn planlagt. På grunn av personellmangel ved lokal-/ avdelingskontorene ble kompetanseenheten en ressurspool for lokalkontorene (respondent). Leder ved kompetanseenheten sier det slik:

"Nå har jo kompetansen blitt brukt, men kanskje ikke som spesialistkompetanse.(...) Medarbeiderne ble brukt ute som ressurstilførsel, ikke spesialkompetanse. Det var bra vi hadde den, ellers så hadde vi slitt mer. Men idegrunnet med kompetanseenheten ligger fast."

Ledelsen ved NAV NG forventer at kompetanseenheten skal gjenopprettes når situasjonen har normalisert seg noe, og fraværet reduseres.

Tre ledere påpeker uavhengig av hverandre at den regionale leder burde ha hatt en egen stab, som et alternativ til kompetanseenheten. Det ville gitt regional leder en annen mulighet til å bruke tiden til styring og strategisk arbeid, istedenfor administrasjon. Problemet med en slik modell var i følge en leder at det "...ble politisk uspiselig (...) med en stor stab på Sel."

Med de erfaringer piloten nå har gjort seg, så er ikke disse tankene så kontroversielle lengre (respondent).

Pr. desember, 2007, var det kun to personer ved kompetanseenheten, nemlig gjeldsrådgiver, (som det for øvrig bare ble en av ved kompetanseenheten) og leder for kompetanseenheten, som i perioden til dels fungerte som en stabsperson for den regionale leder, i tillegg til å være kompetanseekoordinator.

Leder for kompetanseenheten forklarer relasjonen mellom lokalkontorene og kompetanseenheten i pilotperioden slik:

"Vi har måttet støtte alt det som holdt daglig drift oppe."

I en slik situasjon er det lett å forstå at trykket ovenfra på omstillingsaktiviteter måtte dempes noe ned.

6.2.2 Andre regionale funksjoner

Etter at ansatte fra de statlige etatene ble fordelt utover på de lokale NAV-kontorene oppsto det kompetansehull, ved at det i skjedde en fordeling av personer, og ikke en fordeling i henhold til kompetanse (respondent). De ansvarlige for denne fordelingen påpekte at "man har

de personalressursene man har,” og viser med dette at det var vanskelig å gjøre det på noen annen måte. Uansett så medførte fordelingen av de statlige medarbeiderne utover i regionen at det oppsto en situasjon med mangelfull kompetanse ved flere NAV-kontor. Noen kontorer ble stående helt uten trygdekompetanse, og noen manglet kompetanse fra det gamle Aetat.

For å overkomme dette problemet ble det utviklet en samarbeidsmodell, som fikk navnet ”tokontormodell.” To og to kontor skulle samarbeide for å overkomme kompetanseshull. Skjåk skulle samarbeide med Lom, Vågå skulle samarbeide med Sel, og Dovre skulle samarbeide med Lesja. Fordelene ved modellen var at regionen på denne måten klarte å ”serve” sine innbyggere, og tilby kompetent veiledning og saksbehandling i alle kommunene. En kontorleder uttrykker at vedkommende synes det er bra at det er etablert god kontakt mellom kontorene, fordi de da kan spille på hverandre:

”Det er vi ikke vant med i den kommunale sosialetaten, men det er de vant med i staten.”

En leder påpeker imidlertid at samarbeidet også er en hemsko. Tokontor-samarbeidet kan nemlig bli ensidig. Det vil si at det er noen kontorer som har kompetanse på alle NAV's områder, som bistår kontorer som har kompetanseshull. Derfor bærer samarbeidet i noen tilfeller mer preg av å være ensidig hjelp fra ett kontor til et annet. En leder kommer med dette hjertesukket:

”Hadde vi kun hatt ... (vår kommune) som oppgave, så hadde vi ikke hatt kapasitetsproblemer og ikke kompetanseproblemer. (...) av og til så blir jeg utålmodig i forhold til modellen.³⁹ Jeg er utålmodig i forhold til å bli NAV, å jobbe i henhold til målsettingene med NAV, men så ser jeg haugen med papirer fra andre kontorer...Jeg lengter etter 2010 når selvbetjeningsløsningene er på plass, pensjonsreformen er på plass, forvaltningsenhetene, kundesentrene.”

På bakgrunn av dette utsagnet, så kan det se ut som om de kontorene, som har kompetanse på alle feltene, ville ha kunne klart å realisere både arbeidsmåter og målsettinger med NAV-reformen relativt raskt, hvis de ikke hadde måttet ta hensyn til at de var en del av et regionalt system, og måtte bistå andre kontorer med større kompetanseshull. På den ene siden er det forståelig at de tenker slik, men når man tenker at de lokale NAV-kontor faktisk er avdelingskontor under et regionalt NAV-kontor, så blir denne tenkningen for snever.

Ut fra det regionale perspektivet så er tokontormodellen en god modell for å overkomme kompetanseproblemene. Trusselen ved denne modellen er at belastningen kan bli for stor for de ansatte ved de ressurssterke kontorene. Hvis medarbeidernes opplevelse av skjevbelastningen vedvarer, så kan man tenke seg at ordningen kan bli en disintegrerende kraft i det regionale samarbeidet om NAV. Man kan tenke seg at en løsning på dette ville være å formalisere at personer med den etterspurte spesialkompetansen (fra tidligere trygd eller Aetat) får en uttalt rolle som fagansvarlig veileder for personale ved begge kontorer i tokontorsamarbeidet. En intern veileder stilling bør i så fall være i en stillingsprosent, da ressursituasjonen i NG antageligvis ikke tillater at personer tas ut av produksjonen.

På bakgrunn av begrepene vi presenterte tidligere om arbeidsdelingsprinsipper, så har man på den ene siden en områdemodell (eller en markedsmodell), hvor kontorene har ansvar for et geografisk avgrenset område, og avdelingene skal da ideelt sett ha en bredt sammensatt kompetanse for å betjene dette området. Alternativet til en områdemodell er en funksjonsmodell, hvor man deler inn i avdelinger med bakgrunn i at medarbeiderne skal ha en

³⁹ Her henvises det til den regionale modellen.

likartet kompetanse. Slik dyrker man frem spesialistkompetanse innen et bestemt fagområde. Utviklingstendensen i Nord Gudbrandsdal er at man ville ha en områdemodell, med en spesialenhet, kompetanseenheten. Denne har hittil ikke kommet i drift etter intensjonene, men de regionale funksjonene (tokontormodellen) som har vokst frem i prosessen, fremmer i praksis en spesialisering. Eksempelvis så er det slik at trygdekompetansen ved kontorene i tokontorsamarbeidet, jobber enda mer med trygdesaker, enn de ellers ville ha gjort, hvis de kun skulle ha betjent bare ett kontor. På trygdeområde og til dels på det tidligere Aetatssområdet ser vi tendenser til en ny spesialisering og tendenser til en funksjonsbasert arbeidsinndeling.

En leder ved ett av kontorene, med god kompetanse på alle områder, forklarer hvordan kontoret nærmest har utviklet seg til et kompetansesenter for både trygdesaker og Aetatssaker:

”Våre trygdepersoner server andre kontorer på basis av sin kompetanse. Dette er uformelt, men gir jo et arbeidstrykk på disse personene som ikke er synliggjort.”

Nå er tokontor modellen en formalisering av samarbeidende kontor, men den tildekker kanskje at det i liten grad er gjensidighet i samarbeidsforholdet. Den viser videre ikke problemet med skjev belastning mellom medarbeidere, som vi har vært inne på tidligere.

Leder for NAV NG mener tokontormodellen skal fungere slik at

”...har man ledig kapasitet, så hjelper man.”

Våre respondenter strekker seg langt for å hjelpe andre avdelingskontor. Når de ser sakene som kommer, så vet de at de som har sendt saken fra seg ikke kan behandle dem. Da er det ikke så mange alternativer, og de lar ikke sakene ligge. Trusselen ved ordningen er som nevnt faren for overbelastninger.

Pensjonsenheten ble nylig opprettet (januar, 2008). Den består av to personer som skal serve hele NAV NG i forhold til pensjonssaker. Dette er ett av de nettverk av kompetansepersoner, som NG oppretter, som skal serve regionen, og det kan hende det kan bli flere. Pensjonsenheten er etablert på NAV-kontoret på Otta, altså i Sel, men kontoretableringen av kompetansenettverk kan i prinsippet etableres hvor som helst i regionen.

Samarbeid mellom kontorer når det gjelder lederressurs har også vært diskutert, som et regionalt grep. Det dreier seg om et samarbeid om å løse de rent administrative funksjoner. Pr. januar 2008 har dette vært diskutert, men det er ikke konkludert.

6.3 Kontorenes grensesnitt vis a vis kommunene og forvaltningsenheten på Lillehammer

Ovenfor har vi sett på arbeidsprosesser og samhandling innen de NAV- kontorene vi har studert, og organisering av arbeidsprosesser og samhandlingen på det regionale nivået. Nå skal vi heve blikket å se på NAV-kontorenes samhandling med noen eksterne samhandlingspartnere, nemlig forvaltningsenheten på Lillehammer og kommunene.

Når man slår sammen sosialtjeneste, Aetat og trygd ved de lokale NAV-kontor, så er det en reform som har som intensjon å oppheve grensen mellom de nevnte etatene. Reformen etablerer imidlertid nye grensesnitt mot andre etater. Likeledes vil etableringen av forvaltningsenheter danne nye grensesnitt mot lokalkontorene i NAV. Vi skal først se nærmere på hvordan grensesnittene med andre kommunale tjenester enn de deler av NAV som kommer fra kommunen, har utviklet seg etter etableringen av NAV-kontor. Deretter tar vi for oss hvordan medarbeiderne opplever grensesnittet mellom NAV-kontorene og den nyetablerte forvaltningsenheten på Lillehammer/ Gjøvik.

6.3.1 Kommunen og NAV-kontoret

Ved etableringen av NAV-kontor ble hele eller deler av den kommunale sosialtjenesten med inn i det lokale NAV-kontor. "Den kommunale tjenestemeny," det vil si de tjenester fra sosialtjenesten som kom inn i NAV-kontoret, varierer fra kommune til kommune.⁴⁰

I NG regionen var det i begynnelsen en iver etter å innlemme mange kommunale oppgaver i NAV, utover minimumskravet. En respondent opplyser kritisk, at i vedkommende sin kommune skulle "alt" inn i NAV.

"De vurderte de til og med å ta sykehjemmene!"

Denne optimismen i forhold til NAV og hva som kunne legges inn under NAV, viser for det første en stor tiltro til NAV-reformen som ide og problemløser. For det andre viser det at kommunene har hatt iderike og ubundne diskusjoner om NAV, og hva som skulle være NAV på lokalt nivå. Når det gjelder den kommunale tjenestemeny så ser det derfor ut som om kommunene benyttet seg av den lokale handlefrihet som ligger i kommunenes mandat, når det gjelder implementeringen av reformen⁴¹.

Nå ble ikke sykehjem og eldreomsorg med inn i NAV i noen av kommunene. Utover minimumsløsningen med økonomisk rådgivning og sosialhjelp, så varierer det mellom kommunene hva de har lagt inn i NAV-kontoret. Det gjelder boligkontor, bostøtte, barnevern og flyktingtjeneste, rusomsorg, gjeldsrådgivning, kommunale arbeidstreningssentra, transportstøtte funksjonshemmede, ungdomsarbeid m.v. Men tendensen innledningsvis var at kommunene var villige til å legge mange av tjenestene inn i NAV.

NAV-kontorene har gjort seg erfaringer, som tilsier at NAV-kontorene uansett har mye å gjøre med kjerneoppgaver innen trygd, Aetat og økonomisk sosialhjelp, og de ser at flere av de andre oppgavene de hadde lagt inn kan risikere å få mindre oppmerksomhet enn før, ved det nye NAV-kontoret (respondent). En respondent sier det slik:

"Problemet med å integrere barnevern i NAV var at det ble for lite tid til barnevern."

Bakgrunnen for dette er antageligvis det store fokuset som har vært på trygdeoppgavene, og det ressurskrevende omstillingsarbeidet som har pågått ved NAV-kontorene, med bl.a. et stort krav om kompetanseutvikling blant de ansatte, i retning av generalistkompetanse (NAV-basiskompetanse). På grunn av det akutte og store arbeidspresset blant annet innen

⁴⁰ Hvilke tjenester som er lagt inn i NAV kommer til uttrykk i samarbeidsavtalene mellom stat og kommune.

⁴¹ Angående dette mandatet se samarbeidsavtalen mellom NAV-direktoratet og KS.

barnevernet, som i eksempelet ovenfor, så ble det uaktuelt, å bruke deres tid til opplæring innen for eksempel Arena, arbeidsmarkedskunnskap eller trygderegelverk.

Dette berører problemstillingen i hvilken grad det er rom for spesialisering innen NAV-kontorene, eller om alle skal være generalister, slik som det tidligere nevnte virksomhetsmodellen fordrer.

Når det gjelder NAV-kontorets grensesnitt til andre samarbeidspartnere i kommunen, så hevder en NAV-kontor leder at samarbeidet med kommunen har blitt skadelidende i pilotperioden. I denne konkrete kommunen gjelder det samarbeidet med skole, barnevern og helsestasjon. Det har blitt større avstand til dem etter at sosialtjenesten gikk inn i NAV. En NAV-leder forklarer hvordan støttekontaktfunksjonen eksempelvis har blitt skadelidende:

”De sender søknader om støttekontakter hit, og NAV leter etter folk, men vi får ikke gitt støttekontaktene veiledning og oppfølging. Vi er i kontakt med pleie og omsorg for at de kanskje kan ta over dette området.”

Når NAV-kontoret ikke får gitt veiledning av støttekontakter, så kan dette gå både på kapasitet, men antageligvis også på mangel på kompetanse innen dette feltet.

Når det gjelder samarbeide med kommunene, så mener en kommunalt ansatt leder at kommunalt ansatte ledere er et skritt foran i samarbeidet med kommunene i forhold til hva statlig ansatte ledere er. I NG er det tre kommunalt ansatte ledere og tre statlig ansatte ledere. Regional leder er som tidligere nevnt statlig ansatt.

6.3.2 Forvaltningsenheten og NAV-kontorene

De trygdeansatte hevder at de har hatt god kontakt med hverandre i NG, og med kontaktpersoner i sine personlige nettverk innen tidligere trygd bl.a. på Lillehammer. Tidligere var det et ressurscenter for trygdesaker i Lillehammer og dermed et samarbeid mellom trygdeansatte i NG og trygdeansatte på Lillehammer. Siden mai 2007 ble forløperen til forvaltningsenheten etablert, og fra 1. september 2007 ble det formelt opprettet en forvaltningsenhet på Lillehammer med avdelingskontor på Gjøvik. Fra dette tidspunktet skal alle vedtak knyttet til trygdesaker fattes ved forvaltningsenheten. En medarbeider fra tidligere trygd beskriver situasjonen etter opprettelsen av forvaltningsenheten:

”Med opprettelse av forvaltningsenheten ble økonomien borte. Det virker bra å sende det av gårde, men mye ligger igjen. Sakene må forberedes, og sakene må jo være i orden før de sendes.”

En annen medarbeider sier det slik:

”Ja, det er mindre jobb, men vi må sende så mye (...) og vi har mange spørsmål og telefoner som tar mye tid. Mye arbeids ligger igjen her, som en ikke ser.”

Saksbehandlere innen trygdefeltet mener det har blitt en avlastning med opprettelsen av forvaltningsenheten, men sakene må jo fremdeles forberedes. Å forberede sakene betyr at all dokumentasjon må være på plass, og saksbehandler lokalt skal sette seg inn i saken og skrive en anbefaling til vedtak. En saksbehandler innen trygdesaker beskriver situasjonen slik:

”De krever mer dokumentasjon enn de vi krevde i noen tilfeller. Det blir litt mer flisespikkeri. Vi har nok ikke krevd nok dokumentasjon, fordi vi kjenner til personene og forholdene. Når de bor der og der, så må de ha drosje. Det vet vi for vi kjenner forholdene.”

Flere saksbehandlere mener at saksbehandlingen har blitt mer tungvint for brukerne, og det tar mer tid.

”Brukeren må vente lengre på frikort og legge ut penger for egenandeler (...) 510 kroner er mye skilling for mange.”

Når det gjelder grensensnittet mellom forvaltningsenheten og NAV-kontorene, så har det blitt utarbeidet et grensesnitt fra NAV sentralt. Dette fungerer i hovedsak, men respondenter mener at det enda ikke er helt innkjørt:

”Vi får en del saker tilbake på grunn av manglende dokumentasjon.”

På tross av at saksbehandlingen nå tar noe mer tid, fordi sakene må bearbeides, dokumenteres og sendes, så mener en NAV-leder at servicen ovenfor brukerne med hensyn til tidsbruk på søknadsbehandling nesten har vært i overkant god tidligere. Brukere kan ha fått pengene de har søkt på dagen etter at søknaden ble sendt. På grunn av dette så ser det ut til at det høye servicenivået som har vært, faktisk kan tåle en viss modifisering. Selv om dokumentasjonskravene til dels oppleves som ”flisespikkeri,” så fører de på den andre siden til en formalisering av saksbehandlingen og kan på denne måten kalles for en profesjonalisering.

Uansett så mener alle respondenter, som har uttalt seg om dette, at opprettelsen av forvaltningsenheten har vært en nødvendighet. De mener sogar at reformen aldri burde ha vært igangsatt - ikke pilotene heller - før forvaltningsenhetene var på plass. Noen medarbeidere mente at den ansvarlige ledelsen ikke forsto dette tidsnok, mens en annen respondent mente at ”noen” må ha sett porteføljens bredde (NAV-kontorenes oppgaveportefølje), og skjønt at ”dette går ikke.”

I det store og hele ser det ut til å være enkelte innkjøringsproblemer knyttet til grensensnittet mellom NAV-kontor og forvaltningsenheten, og det vises lokalt i NAV NG også til at det er visse innkjøringsproblemer knyttet til forvaltningsenheten på Lillehammer, med avdelingskontor på Gjøvik. Det fremheves imidlertid ikke som noe stort problem, annet enn at mye av det arbeidet som må utføres lokalt kanskje usynliggjøres. Medarbeiderne mener det allikevel er bra med denne sentraliseringen av forvaltningsoppgavene, og at det enda er oppgaver som ligger til lokalkontorene, som NAV-medarbeidere i NG mener bør vurderes sentralisert, og det er regnskapene for trygdutbetalinger, som må gjennomgås med hensyn til evt. endringer, som dødsfall o.a.

6.4 Sammendrag arbeidsprosesser og samhandling

Når det gjelder organiseringen av arbeidsprosesser ved lokalkontorene i NAV NG, så bestemte regional ledelse at man NAV-kontoret i NG skulle organiseres i henhold til en virksomhetsmodell. Det innebar at man fordelte brukerne på medarbeiderne i henhold til hvilken virksomhet/ bedrift/ næring i kommunen brukerne hadde sitt arbeidsforhold. De uten arbeidsforhold skulle fordeles med bakgrunn i fødselsdato. Dette innebar at medarbeiderne skulle opparbeide seg en generalist kompetanse som gikk på tvers av alle NAV`s tjenesteområder. I praksis viste dette seg vanskelig å få til. Ett av de to kontorene vi studerte nærmere foretok en planlagt og strategisk modifisering av modellen i innhold og i forhold til

iverksettingstempo før iverksettingen begynte. Ved det andre kontoret ble praksis også annerledes enn planlagt ut fra virksomhetsmodellen. Iverksettingen ble vanskelig, fordi man ikke fikk gjennomført den nødvendige opplæring og fordi ressursmangel⁴² gjorde sitt til at medarbeiderne måtte konsentrere seg om utbetalinger, slik at brukere fikk til sikret inntekten sin. Målsettingen om innføring av en virksomhetsmodell ble allikevel stående, og man har ikke revurdert denne pr. januar 2008. Ved det store kontoret ble det gjort forsøk med teamarbeid og integrert oppgaveløsning, men det lyktes kun for den statlige delen av NAV-kontoret. Den sosialfaglige delen av dette NAV-kontoret arbeidet adskilt fra de øvrige. Ved det mindre kontoret hadde medarbeiderne treffpunkter, slik at oppgaveløsningen ble integrert på teamnivå.

Begge kontorer opererte med VP og VO, og stort sett så fungerte dette, selv om arbeidsrollene gikk noe over i hverandre. Et problem var det imidlertid at VP-ene følte de måtte spørre de andre medarbeiderne for mye. På grunn av sykmeldinger og arbeidspress tok medarbeiderne seg i liten grad tid til opplæring på tvers, og ledelsen kunne ha styrt opplæringsprosesser strammere.

Det regionale samarbeidet fant sted med utgangspunkt i partnerskapsstyret, regional leder og ledergruppa. I tillegg ble det opprettet en Kompetanseenhet, som aldri ble prøvd ordentlig ut, fordi den ble til en "vikarpool" for lokalkontorene i NAV NG. For øvrig ble det opprettet en tokontormodell, hvor to og to kontor skulle samarbeide om oppgaveløsningen. Dette var en gunstig modell for oppgaveløsningen i regionen, men den gav en ekstrabelastning på enkeltpersoner, som hadde den mest etterspurte kompetansen (trygdefaglig kompetanse). Tokontormodellen medførte imidlertid at de etterspurte personene arbeidet enda mer spesialisert i forhold til sine kompetanseområder. Det er også etablert en egen pensjonsenhet ved NAV-kontoret i Sel, som skal drive saksbehandling og rådgivning på pensjonsområdet. Dette er enda en spesialisering av kompetanse, som åpner for større grad av funksjonsinndeling og som modifierer den valgte markdes-/ områdeorganiseringen, som NAV NG innledningsvis la opp til.

Etableringen av NAV brakte noen funksjoner sammen (Aetat, trygd og sosialenheten), men splittet andre. Sosialtjenetens kontakt med andre tjenesteområder i kommunene hevdes å ha blitt skadelidende ved opprettelsen av NAV-kontor. Det gjelder samarbeidet med skole, barnevern og helsestasjon. Det ble av enkelte hevdet at en leders evt. tidligere ansettelsesforhold i kommunen gav NAV-kontoret en nærmere relasjon til de øvrige tjenesteområdene i kommunen.

Det ser ut til å være visse problemer knyttet til grensesnittet mellom NAV-kontoret i NG og forvaltningsenheten. Saker kommer av og til tilbake på grunn av mangelfull dokumentasjon fra lokal saksbehandler. Uansett så blir forvaltningsenheten sett på som en nødvendig avlastning, og en viktig suksessfaktor for å lykkes med NAV-reformen. Men sakene må forberedes like fullt og medarbeidere opplever visse problemer knyttet til at de ikke kan få meddelt brukerne om status for en sak, når den er sendt forvaltningsenheten.

⁴² Ressursmangel går her hovedsakelig på mangel på personell på grunn av sykmeldinger.

7.0 Kompetansebehov i NAV-Nord Gudbrandsdal

NAV-reformen omtales reformen som en kompetansereform. Det blir hevdet at NAV-reformens suksess er avhengig av hvorvidt de ansatte har den kompetansen som kreves, fordi de utfordringer de ansatte vil møte i sitt daglige arbeid, stiller store krav til kunnskap, holdninger og ferdigheter.

7.1 Å jobbe på ”NAV-måten”

Når respondenter i NG omtaler NAV-reformen, snakker de for eksempel om at de ser frem til å jobbe på NAV-måten. En leder omtaler ”NAV-måten” slik:

”Det må noe avlæring til for å tenke helhetlig. For å oppfylle intensjonene med reformen så må vi få bort noe av den dominerende trygdekulturen, som er forvaltningsorientert. I trygd tenker man rett ytelse til rett tid, altså typisk forvaltning. –Og det er da jeg mener at kjernevirksomheten, og intensjonene med NAV-reformen, som er helhetlig tenkning, har gått tapt. De som kommer fra tidligere trygd har ikke klart å frigjøre seg fra forvaltningstenkningen, og bakgrunnen for dette er tosidig. På den ene siden har ikke forvaltningsenheten klart å levere som forutsatt og vi har ikke klart å vri vår oppmerksomhet mot oppfølging.”

Medarbeiderne fra trygd må altså kunne stole på at forvaltningsenheten gjør sin jobb, før de lokalt kan gi slipp på forvaltningstenkningen, som det altså ved NAV-kontorene gjelder å komme mer vekk fra, for å komme mer over på oppfølgingsiden, som omtales som kjernevirksomheten ved NAV-kontorene.

Avlæring er et viktig stikkord i sitatet ovenfor. For å komme vekk fra en situasjon hvor forvaltningstenkning (regelverk og utbetalinger) dominerer, til en situasjon med fokus på oppfølgingstenkning (fra sykmelding og ledighet til arbeid og aktivitet) fordres en avlæring for noen av medarbeiderne som har arbeidet med forvaltningsorienterte oppgaver, hevder respondenten.

Nå er det viktig å fremheve at det etter all sannsynlighet har vært nødvendig at forvaltningskompetansen i NAV NG har vært så dominerende i pilotperioden, som den har vært, siden forvaltningsenheten på Lillehammer jo ikke var i funksjon ved oppstart. Fokuset på utbetalinger har vært et hinder for å iverksette NAV etter intensjonene, men det har samtidig bidratt til at brukerne i NG har fått sikret sin inntekt i perioden. Nå er imidlertid forvaltningsenheten på plass, og det blir på en helt annen måte mulig å vri oppmerksomheten i NAV NG i retning av oppfølging.

I tillegg til oppfølging så skal det i NAV, ifølge en leder, være større fokus på de langsiktige perspektivene, og ikke kortsiktige utbetalinger. I tillegg til at dette er et spørsmål om kompetanse kan det derfor hevdes at denne vridningen i oppmerksomhet dreier seg om kultur og dominerende tenkemåter. Det er i henhold til respondenten et lederansvar å tydeliggjøre intensjonene med reformen, og arbeide med en kulturendring ved NAV-kontorene.

Å arbeide på NAV-måten, det vil altså si med et fokus på oppfølging og langsiktighet, er altså en målsetting med reformen i NAV NG. Spørsmålet blir hvordan man kommer dit hen, og

dette spørsmålet henger sammen med organisering, kultur og kompetanse. Nedenfor tar vi for oss organisering og kompetansebehov⁴³.

7.2 Kompetansebehov ved en virksomhetsmodell

Kompetansehevingsarbeidet hittil har vært lagt opp i henhold til at kontorene skal ha en virksomhetsmodell og en inndeling i VO-er og VP-er. En virksomhetsmodell er en kompetansekrevende modell hvis en legger opp til at alle medarbeiderne skal kunne betjene alle brukere, uansett hvilke problemstillinger som knytter seg til brukerne. Modellen fordrer en bredde- og en dybdekompetanse, som ansatte i NAV NG tviler på om er mulig å tilegne seg (respondenter). De ansatte kan og skal lære seg hva NAV tilbyr av tjenester, men en viss spesialisering må vi ha, sier en NAV-leder. En medarbeider sier det slik:

”Gitt de ressursene som er nå må vi ha en spesialisering. Alle må kjenne til sjekklister fra forvaltningen, (..men slik det legges opp til nå skal...) en person røre med for mye. Da blir det ikke noe substans igjen, og folk (brukere) får ikke svar.”

Anbefalingen fra en av lederne vi har intervjuet og flere ansatte er altså å gjeninnføre en viss spesialisering i oppgaveløsningen.

Våre intervjuer viser imidlertid at virksomhetsmodellen hittil ikke har blitt helt gjennomført. En av lederne som sto for introduksjonen av virksomhetsmodellen sier det slik:

”Vi er enige om tenkningen, men den er ikke gjennomført lokalt alle steder. I fylket sier de at det er et tidsspørsmål før dette vil bli gjennomført overalt.”

Dette utsagnet tyder på at ledelsen fremdeles holder fast ved virksomhetsmodellen i den videre utviklingen av NAV NG, men som neste sitat viser, så ser de at det er problemer med å iverksette denne modellen:

”Jeg ser ikke helt hvorfor. Vi lagde fremdriftsplaner, men medarbeiderne klarte ikke å slå i hop arbeidsoppgavene. Da det ikke er integrerte arbeidsoppgaver ved alle kontorene, da er det ikke naturlig med en virksomhetsorganisering.”

En forklaring på at medarbeiderne ved kontorene ikke organiserte arbeidet i henhold til virksomhetsmodellen, kan være at kompetansekravet var for høyt og urealistisk, slik som en del medarbeidere ser ut til å mene (”Det er umulig å bli god på alt.”)

En annen forklaring kan være at opplæringen av de ansatte ikke har vært tilpasset kompetansekravene i den nye arbeidsdelingen som ligger i virksomhetsmodellen. Dette kan gå på både innholdet i opplæring (hva) og måten opplæringen har foregått på (hvordan).

⁴³ Vi omtaler i liten grad kultur i denne rapporten. I NAV NG er det en utfordring å skape en enhetlig kultur mellom medarbeidere som tidligere kom fra tre ulike etater, det er også en utfordring å skape en samhörighet mellom de seks kontorene i regionen. I forhold til endringsarbeidet så kan det se ut som om det også er en problemstilling for medarbeiderne å omstille seg til nye roller, arbeidsoppgaver og tilpasse seg til den nye ”NAV- tenkningen.” Dette bunner i kultur og identiteter knyttet til de etater de tidligere arbeidet i, og til de tenkemåter som dominerte i etatene.

Det våre intervjudata viser er i alle fall at de ansatte mener at det har skjedd for lite opplæring. En medarbeider mener det trengtes mer struktur i opplæringsarbeidet:

”Vi trenger struktur! Selv om det settes av tid hver dag fra 08-10 så ser vi ikke selv at vi må drive med opplæring. Da setter vi oss ned og nijobber med de oppgavene vi ellers har, for å komme litt ned i bunkene. Vi prioriterer simpelthen ikke opplæring i hverdagen. Det var da vi skulle ha hatt en sjef som bestemte; Nå setter du deg sammen med xx, også driver dere opplæring.”

Denne respondenten etterlyste en sterkere ledelse av opplæringsarbeidet ved lokalkontoret, og at ansvaret for å ta initiativ tydeligvis i for stor grad har blitt lagt til hver enkelt medarbeider. Samme respondent forteller videre om en mulig årsak til en manglende oppgaveintegrasjon:

”Det er typisk at vi i en situasjon som er såpass uklar, ...at vi griper til de oppgavene vi kjenner. Da føler vi i hvert fall at vi får gjort noe!”

Disse utsagnene viser at styring og strukturering av opplæringsprosesser ved NAV-kontoret kan være avgjørende for å klare og iverksette en integrert oppgaveløsning.

Et annet forhold som kan ha hindret iverksettingen av virksomhetsmodellen er (som vi også har vært inne på tidligere) at de ansatte følte at de ikke hadde tid til opplæring, fordi den daglige drift ved kontoret var krevende å opprettholde i den nye strukturen.⁴⁴

7.3 Kompetansebehov – en viss spesialisering?

En viktig forutsetning som ligger i sentrale planer, så vel som i de regionale og lokale avtalene mellom kommunene og NAV- fylkeskontor, er at det skal opprettes fullverdige NAV-kontor i hver kommune. Hva som ligger i dette begrepet diskuteres, særlig etter at man så problematikken med kompetansehullene ved en del kontorer. -Betyr fullverdige NAV-kontor at all fagkunnskap i NAV, på både generalistnivå og spesialistnivå skal være representert i kommunen? –Eller betyr det at alle tjenester fra statlig side og tjenester fra kommunen skal leveres fra lokale NAV-kontor, men de trenger ikke å produseres der?

Dette er en diskusjon, hvor partnerne i samarbeidet kan ha ulike synspunkter og interesser. Diskusjonen berører sentrale spørsmål knyttet til både ressurser og kompetanse. I NG har imidlertid kommunene blitt enige om en viss sentralisering av kompetanse når de valgte å organisere seg i en regional modell med en felles kompetanseenheter.

En mulig løsning på dette er at man kan opprettholde en viss spesialisering, og at integrasjonen av kompetanse ikke skal foregå i forhold til å utvikle en generalistkompetanse hos hver ansatt, men at integrasjonen foregår på team nivå. Alle må selvsagt utvikle en viss grad av generalistkompetanse. Det vil si at de skal vite hvilke tjenester NAV-kontoret tilbyr, og de skal utvikle en veiledningskompetanse i forhold til brukerne. Men samtidig innebærer en slik modell at medarbeiderne bruker store deler av den fagkompetansen de har, inn i teamene.

⁴⁴ Den nye strukturen gav som nevnt kompetansehull, og følelsen av reduserte ressurser med opprettelsen av kompetanseenheter

Ett av kontorene vi har undersøkt arbeider på denne måten, og det andre kontoret jobbet slik i en periode, inntil sykmeldinger gjorde at arbeidet måtte legges om, slik at den faglige kontakten mellom medarbeidere ble overlatt til den enkeltes initiativ.

På grunn av kompetansehullene må imidlertid teamene til dels gå på tvers av NAV-kontorene. For å få til kommunikasjon på tvers vil det være viktig å ta i bruk teknologiske hjelpemidler som det innkjøpte videokonferanseutstyret. Dette har hittil ikke vært særlig i bruk, fordi de ansatte mangler kompetansen som skal til og kanskje hittil ikke har sett fordelene ved å ta det i bruk.

De data vi har viser at det er en pågående diskusjon om hvilken organisering kontorene i NG skal ha. Det går på hvilken grad av spesialisering som skal tillates i forhold til målsettingen om generalistkompetanse. Spørsmål om spesialisering har hittil vært knyttet opp mot en sentralisering i forvaltningsenheter, men også til kompetanseenheten i Sel. Diskusjonen om spesialisering knyttet til etableringen av forvaltningsenheter er ikke lengre en levende diskusjon ved NAV-kontorene i NG. Forvaltningsenheterne er ønsket og nødvendige. En viss sentralisering av kompetanse i form av kompetanseenheten i Sel er også godtatt av de involverte partene i NG.

All sentralisering av kompetanse er imidlertid et veldig brennbart politisk spørsmål i NG, da kommunesiden i partnerskapet ikke vil miste statlig kompetanse, og statlige arbeidsplasser lokalt. Slik kan det se ut som om det, med de gitte ressurser, blir en konflikt mellom hensynet til faglighet og faglig robuste miljøer og hensynet til lokalisering, som for øvrig er en kjent problemstilling også innen andre reformprosjekter.⁴⁵

Ønsket var jo imidlertid at den regionale modellen med en kompetansenet skulle overkomme denne problematikken. Men som vi har vært inne på så har ikke modellen blitt skikkelig utprøvd.

Løsningen som har vokst frem, i den situasjonen NAV NG har vært i, er imidlertid en utvikling av kompetansenettverk, i form av tokontormodellen, og i form av opprettelsen av pensjonsenheten ved NAV-kontoret i Sel. Man kan tenke seg at denne modellen videreutvikles ved opprettelse av flere kompetansenettverk, og bruk av videokonferansestyr.

Hvilket kompetansebehov medarbeiderne i NAV NG har henger sammen med hvilken organisering NAV NG skal ha. Som vi har sett på gjennomgangen av organisering av arbeidsstrømmer ovenfor, så har det vært en målsetting om å arbeide i henhold til en virksomhetsorganisering, og i henhold til en generalistisk NAV-kompetanse, som har en arbeidsdeling som går mellom VP og VO. Allikevel har det i pilotperioden forekommet visse tilpasninger av denne organisasjonsmodellen til praksis ved kontorene. Noen tilpasninger har vært resultatet av bevisste valg, mens andre mer ser ut til å ha blitt slik, som en nødvendighet for å få utført påkrevde arbeidsoppgaver.

Tilpasningene har, som vi har vært inne på, gått i retning av en større grad av spesialisering ved kontorene, enn det var lagt opp til innledningsvis. Dette gjelder innad i lokalkontorene, men også mellom kontorene i det regionale samarbeidet. Tidligere trygdepersonell har i stor grad fortsatt arbeidet med trygdeoppgaver, likeledes har medarbeidere fra sosialetaten og Aetat også til en stor grad fortsatt med oppgaver knyttet til den etaten de var ved før NAV-

⁴⁵ Bla. sykehusdebatten i Sykehuset innlandet.

pilotens etablering. På bakgrunn av samlokalisering og mer eller mindre formaliserte møter ved kontorene og samarbeid om brukere på teamnivå, så har det skjedd en læring mellom medarbeidere fra de tidligere tre etatene. Men respondentene føler behov for mer opplæring. Et viktig spørsmål fremover blir i hvilken grad virksomhetsmodellen med sin inndeling i VO og VP skal fastholdes som målsetting og ambisjon, eller om man i større grad skal tillate en viss spesialisering blant VO-er.

Det er viktig med hensyn til det kompetanseutviklingsarbeidet som skal utføres i NAV NG at ledelsen med jevne mellomrom foretar en statusvurdering i forhold til måloppnåelse når det gjelder organisasjonsform, slik at kompetanseutviklingen blir best mulig tilpasset den organisasjonsform og den arbeidsdeling som virksomheten bestemmer seg for å ha.

En medarbeider uttrykker behovet for en rolletilpasset opplæring i følgende sitat:

”Før vi begynte med Arena opplæring, så burde det vært avklart hvem som skulle ha oppgave x,y, z osv. Da kunne vi vært mer målrettet i opplæringen, i forhold til hvilke oppgaver folk skulle sitte med.”

Som vi allerede har redegjort for så tiden knapp ressurs for medarbeiderne i NAV NG. Det fordrer at ledelsen blir gode i å tilpasse organisasjonsform og rollefordelinger og kompetansebehov i forhold til dette.

7.4 Hva sier medarbeidere og ledere om eget kompetansebehov?

Selv om det er noen frustrasjoner, som vi har redegjort for tidligere, etter et år med pilotgjennomføring i NAV NG, så viser våre intervjudata at medarbeiderne i utgangspunktet synes NAV-reformens målsettinger er gode, og flere respondenter ser frem til å arbeide på ”NAV-måten.” To forskjellige informanter sier det slik:

”Det er så mye flott og morsomt, men vi kommer altså ikke i gang med det.”

”Det er mye fine virkemidler, men vi får ikke tida til å sette oss inn i det.”

Disse utsagnene viser at motivasjonen for å lære er tilstede, men det må organisatorisk tilrettelegges, slik at medarbeiderne får tid og overskudd til å drive med kompetanseutvikling. Intervjudata viser at ledelsen ved lokalkontorene har nøkkelroller i forhold til å igangsette og styre opplæringsaktivitetene. Medarbeiderne venter på lederinitiativene både for den formelle opplæringen sin del, i form av kurs og i forhold til tilretteleggingen for skulder ved skulderopplæring i arbeidshverdagen.

Intervjudata viser videre at medarbeiderne ønsker en mer rolletilpasset opplæring, slik at de som skal ha en bestemt rolle får opplæringen som trengs for denne. De har liten tid i arbeidet sitt, og føler det som bortkastet å lære om ting de ikke kommer til å arbeide med.

NAV NG arbeider for tiden målrettet med å avdekke den enkeltes opplæringsbehov i forhold til utviklingen av breddekompetanse ved NAV-kontoret i NG: Den enkeltes kompetansebehov varierer ut fra hvilken etat de tidligere arbeidet innenfor.

Det er allikevel en enighet blant ledelsen i NAV NG om at alle NAV-medarbeidere må ha en felles basiskompetanse om NAV. Denne basiskompetansen innebærer

- 1) Generell kompetanse om NAV (særlig tjenesteportefølje)
- 2) Kunnskaper om NAV's virkemidler ("verktøykassa")
- 3) Veilederkompetanse
- 4) Datakompetanse

Når det gjelder datakompetanse, så er alle de tre datasystemene fra de tre tidligere etatene i bruk. I kommunen har de brukt et system som heter Velferd. Det må de bruke fremdeles. I tidligere trygd brukte de Infotrygd. Det er også i bruk nå. Arena er navnet på det datasystemet det tidligere Aetat brukte, og det skal være systemet alle skal ta i bruk om noen år. Derfor må alle lære seg Arena. Siden de andre systemene også er i bruk, og det er nødvendig for en del av medarbeiderne og i hvert fall kunne deler av de andre systemene. En medarbeider påpeker opplæringsbehovet slik:

"Nå har vi tre datasystemer vi skal kunne. Vi kan 1, 5. Du skal bare se dette Infotrygd systemet. Bokstavene flyr rundt i lufta. Jeg kan noe, som å registrere sykmeldinger, men det er komplisert før du får opplæring i det!"

Opplæringen i forhold til Arena er godt i gang ved NAV NG. En medarbeider påpeker imidlertid at det er en ulempe å lære om et datasystem du ikke bruker til daglig, fordi man da glemmer fort det man har lært. Dette viser igjen viktigheten av at både innholdet i hva man lærer, skal passe i forhold til de oppgaver man sitter med til daglig, men at også tidspunktet for læring er viktig, siden medarbeiderne opplever at kompetanse man ikke bruker forsvinner.

Dataopplæring er et nødvendig og greit område å tilby kurs innenfor, men i henhold til innspill og diskusjoner på personalmøtet i desember i NAV NG, så gav både medarbeidere og en leder uttrykk for at det er viktig med opplæring i "NAV-faget" før en begynner med opplæring i dataverktøy. Dette var det stor enighet om. Det bringer oss over på det neste punktet nemlig kjennskap til hva NAV tilbyr.

På det samme møtet kom det innspill på hvilken kompetanse som medarbeidere for øvrig hadde behov for. En medarbeider sier det slik:

"Vi trenger mer på fagopplæring. Vi savner mye på virkemidler, altså å få kunnskaper om verktøykassa. Vi kjenner til vår egen (henviser her til egen etat), men vi trenger grunnleggende kunnskaper om de to andre også!"

Behovet for kunnskaper om den nye NAV-etatens verktøykasse kom også til uttrykk i flere intervjuer, slik at kunnskaper om virkemidlene i NAV er et opplevd kompetansebehov for medarbeidere i NAV NG.

For øvrig legger medarbeidere og ledere vekt på at kjernevirksomheten i NAV er det som vi ovenfor har omtalt som "NAV-måten" å arbeide på forutsetter at generell veiledningskompetanse utvikles (respondenter), og karriereveiledning mer spesielt. En leder sier det slik:

"Målgruppen er jo folk som må skifte jobb og endre karrierevei. Dette foregår som regel i dialog 2-møter. Det betyr at de skal ut av nåværende arbeid og inn i noe nytt. Vi må kunne hjelpe folk i slike store omstillingsprosesser (...) fordi det berører bosetting, utdanning, inntekt – det er store ting! –Og her trengs kompetanse."

Siden oppfølging av sykmeldte og personer uten arbeid er en kjerneoppgave i NAV, så poengterer noen medarbeidere, og flere ledere, at de betrakter veiledning som en avgjørende kompetanse for å få et større fokus på oppfølgingsoppgavene ved NAV-kontoret i NG, istedenfor på forvaltningsoppgavene, som har tatt det meste av fokuset i pilotperioden.

Veiledning blir sett på som en nøkkelkompetanse for å realisere intensjonene i NAV-reformen, og for å komme videre i utviklingen i NAV i NG.

7.5 Sammendrag kompetansebehov

Når man skal bestemme en virksomhets kompetansebehov, så må man gjøre det ut fra hvilke oppgaver som skal løses og hvilken oppgavefordeling (organisering av arbeidsoppgaver) virksomheten har, eller skal ha.

Arbeidsdelingen og organiseringen av arbeidsstrømmer er under utvikling i NAV NG, og pr. januar, 2008, diskuteres ulike organisasjonsmodeller, både på lokalkontornivå og i forhold til regionen. Viktige spørsmål i denne sammenheng er grad av spesialisering versus generalistkompetanse. Virksomhetsmodellen, med VO og VP, fordrer en generalistkompetanse blant alle medarbeidere, men i praksis har vi sett at NAV NG går i retning av en viss spesialisering og at de regionale løsningene, som tokontormodell og pensjonsenheten, både forutsetter og fremmer en viss spesialisering. Teamarbeid er også en modell som tillater en viss spesialisering blant medlemmene i teamet, og oppgaveintegrasjonen blir da på teamnivå. For å kunne drive en strategisk kompetansestyring, slik at virksomheten skal kunne nå sine mål, så vil det være fordelaktig for ledelsen i NAV NG gjøre en statusvurdering i forhold til organisasjonsmodell. Skal man fremdeles etterstrebe virksomhetsmodellen, med vekt på generalistkompetanse ved lokalkontorene, og en områdebasert modell (markedsmodell) i regionen, eller skal man i større grad tillate en spesialisering og elementer av en funksjonsbasert modell på regionnivå?

Medarbeiderne i NAV NG ser i all hovedsak ut til å være motiverte for å ta den nye verktøykassa i NAV i bruk, og å jobbe på "NAV –måten." Tid er imidlertid en knapp ressurs for medarbeiderne i NAV NG, og derfor ønsker de seg en kompetanseutvikling som er målrettet i forhold til de oppgaver hver enkelt skal utføre. Siden det daglige arbeidet krever sitt, så har de ansatte lett for å prioritere bort opplæring, hvis initiativet overlates til dem selv. Derfor ønsker de seg en strammere styring og samordning fra ledelsen lokalt når det gjelder kompetanseutviklingen.

På bakgrunn av våre intervjudata med både ledere og medarbeidere i NAV NG så samler respondentene seg om tre hovedområder, som her presenteres i uprioritert rekkefølge.⁴⁶ For det første dreier det seg generell kompetanse om NAV's tjenesteportefølje. For det andre dreier det seg om å tilegne seg kunnskaper og ferdigheter i bruk av NAV etatens verktøykasse. For det tredje dreier det seg om å tilegne seg kunnskaper og ferdigheter i dataverktøy. For det fjerde dreier det seg om veilederkompetanse, som innebærer både kunnskaper, ferdigheter, holdninger og relasjonskompetanse.

For å kunne gjøre en god veilederjobb vis a vis en bruker trengs både ferdigheter i dataverktøy og konkrete kunnskaper om arbeidsmarked og virkemidler, i tillegg til kommunikasjonsferdigheter, empatiske evner, og ferdigheter som veileder. Holdninger kan i denne sammenheng gå på respekt for bruker og den situasjon vedkommende befinner seg i, samt å myndiggjøre brukeren i forhold til egen situasjon. Men det er også tale om en holdning

⁴⁶ Når det gjelder individuelle kompetanseplaner så er det foretatt kompetansekartlegginger i NAV NG, hvor de individuelle behovene kommer frem. Det dreier seg om egenvurderinger av egne kompetansehull i forhold til helheten i NAV's tjenester.

til løsninger, som er tuftet på målsettingen med NAV-reformen; nemlig å få flere ut i arbeid og aktivitet, brukerorientering og bidra til å utvikle en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

8.0 Status og veien videre

NAV- reformen er vedtatt med bred politisk enighet i Stortinget. Det var stor entusiasme og oppfinnsomhet blant de politisk valgte initiativtagerne i Nord Gudbrandsdalsregionen, som foreslo en regionmodell som pilot i Nord Gudbrandsdal. Regionmodellen i NG ble betraktet som svært interessant på grunn av kommunestrukturen i Oppland og store deler av Norge, og ble derfor valgt som en av de 25 pilotene. Reformen og det idègrunnlaget reformen bygger på (bl.a. de tre målsettingene for reformen) er i stor grad støttet og ønsket av medarbeidere i de berørte etatene.⁴⁷ På tross av politisk enighet på sentralt og lokalt nivå, lokal entusiasme i regionen, og tilslutning om reformens idègrunnlag blant de ansatte, så har den lokale iverksettingen av pilotprosjektet i NG vært krevende.

Utfordringene er til dels knyttet til både måten iverksettingsprosessen har foregått på, men også de utfordringer som ligger i de organisasjonsmodellene som er valgt.

Iverksettingsprosessen ble preget av et tidspress, hvor det ble liten tid til deltagelse og prosessorientert arbeid, noe som muligens kunne forbedret de ansattes opplevelse av den omstillingen de måtte gjennom. De organisatoriske rammene rundt etableringen av lokale og regionale NAV-kontor var uferdige. NAV- organisasjonen på fylkesnivå og sentralt var under oppbygging, og etableringen av forvaltningsenhetene, som i ettertid blir sett på som avgjørende for å få iverksatt lokale NAV-kontor, var ikke tilstede før på slutten av pilotperioden. I tillegg medførte fordelingen av de tidligere Aetatsansatte (og delvis trygdeansatte) utover på lokalkontorene til kompetansehull ved lokalkontorene, som NAV NG i pilotperioden har arbeidet med for å overkomme.

Dette er forhold som NAV NG kan ha hatt til felles med andre piloter. Det er imidlertid ting som tyder på at NAV-etableringen i Nord Gudbrandsdal ble noe vanskeligere enn etableringen i andre piloter.⁴⁸ På tross av at samarbeidet mellom stat og de seks kommunene i Nord Gudbrandsdal blir vurdert som et godt samarbeide av våre respondenter, og på tross av at regionen har lange og gode tradisjoner for regionalt samarbeide, så ser det ut til at den regionale modellen er mer krevende, fordi det er flere partnere involvert. Det er spenninger i modellen knyttet til lokaliseringsspørsmål og kommunene er opptatt av en rettferdig fordeling av statlige arbeidsplasser. Selv om samarbeidet i partnerskapsstyret beskrives som konstruktivt, så beskrives den regionale modellen også som en ”godværsmodell.” I utformingen av organisasjonen må den regionale ledelse i tillegg til å vurdere hva som vil være den mest hensiktsmessige organisering for effektiv oppgaveløsning, også ta hensyn til kommunenes særinteresser (for eksempel lokalisering, statlige arbeidsplasser). På tross av ideoende spenninger i den regionale modellen, så formidler respondentene at spenningene ”overdøves” av vilje til et godt samarbeid.

Når det gjelder de ansatte så ser det ut til at et regionalt NAV-kontor kan være mer tidkrevende å iverksette, fordi medarbeiderne er lokalisert på seks forskjellige steder. Her dreier det seg ikke bare om en fusjon av tre tidligere enkeltstående etater, som ved andre NAV-kontor, men det er også en fusjonering av en tjeneste på tvers av seks kommuner. For at medarbeiderne skal få en forståelse av helheten de er en del av, så fordres det et omfattende integrerings- og utviklingsarbeid.

⁴⁷ Se også Andreassen et. al, 2007.

⁴⁸ Det er foretatt medarbeiderundersøkelser i NAV-pilotene, ca. åtte måneder etter etablering, som kan tyde på dette.

I NAV NG ble det bestemt at en skulle fordele arbeidet i henhold til ”en virksomhetsmodell⁴⁹” og en inndeling i Veileder Publikum (VP) og Veileder Oppfølging (VO). I hvilken grad lokalkontorene tok i bruk denne modellen varierte. Et kontor valgte å modifisere modellen på en slik måte at endringene i retning av en virksomhetsmodell skulle skje gradvis. I praksis innebar det at de gjennomførte et skille mellom VO og VP, og at VO-ene fortsatt hadde sine spesialområder, og at de samarbeidet i team om enkeltklienter. Slik skjedde oppgaveintegreringen på teamnivå. Ved dette kontoret opprettholdt de produksjonen langs alle NAV’s måleparametere i pilotperioden.

Et annet kontor forsøkte å iverksette virksomhetsmodellen med full oppgaveintegreringen fra første dag. Virksomhetsmodellen er en kompetansemessig krevende modell, fordi den fordrer en avlæring og en ny læring, som medarbeiderne både kan vegre seg imot, og som kan vanskelig å få til, fordi tjenesteporteføljen i NAV er omfattende. I praksis skjedde en tilpasning av modellen over tid. På grunn av sykmeldinger ble tiden knapp for de gjenværende, og de prioriterte ikke tid til opplæring, som var en forutsetning for å arbeide i henhold til en virksomhetsmodell. De ansatte opplevde situasjonen som ekstraordinær, og ledelsen støttet alt som kunne opprettholde den daglige drift. Kontorets fokus ble først og fremst på utbetalinger og ikke på oppfølging. I januar 2008 ser man tendenser til at oppfølgingsarbeidet fikk større oppmerksomhet. Nedgangen i oppfølgingsarbeidet ble i ettertid sett på som en nødvendig fase, som alle kontor kom til å måtte gjennomgå, fordi omstillingsarbeidet i seg selv er såpass krevende.

For å overkomme kompetanseshullene ved en del lokalkontor ble det etablert en kompetanseenhet, et tokontorsamarbeid, og etter hvert også en regional pensjonsenhet. Kompetanseenheten kom aldri i drift etter intensjonene, fordi medarbeiderne måtte bidra som vikarer ute ved lokalkontorene p.g.a. sykmeldinger og annet fravær. Tokontorsamarbeidet bidro til at man overkom problematikken med kompetanseshull, men modellen innebar også en ekstrabelastning for enkeltkontorer (og enkeltmedarbeidere) med kompetanse på alle feltene.

Etableringen av NAV kontor opphever noen grenser men lager samtidig noen nye. Sosialtjenestens kontakt med andre tjenester i kommunene ble hevdet å være skadelidende ved opprettelsen av NAV-kontoret. Dette er trolig en virkning som vi også vil finne ved andre NAV-kontor. I desember 2007 var grensesnittet vis a vis forvaltningsenheten fremdeles noe uklart. Opprettelsen av forvaltningsenheten ble sett på som en avlastning, men fremdeles måtte sakene forberedes, og det foregikk en del dobbeltarbeide. I tillegg var det en informasjonsutfordring i forhold til brukerne når saken befant seg i forvaltningsenheten. Forvaltningsenheten ser på tross av dette ut til å kunne bidra til en formalisering og på noe sikt; en profesjonalisering av saksbehandlingen.

Når det gjelder kompetansebehov ved NAV NG, så har de arbeidet målrettet med å kartlegge kompetanse og avdekke kompetansebehov, ut fra en målsetting om generalistkompetanse. Det ser imidlertid ut til å være viktig at ledelsen i NAV NG, i samarbeid med medarbeiderne, gjør opp status med hensyn til hvilke organisatoriske modeller de ønsker å arbeide i forhold til. På tidspunktet for våre intervjuer var den uttalte målsettingen, når det gjaldt organisering, å arbeide i retning av en virksomhetsmodell og en generalistkompetanse. I praksis har NAV NG åpnet for en større grad av spesialisering av medarbeiderne. Det gjelder organiseringen av arbeidet ved lokalkontorene, tokontormodellen, opprettelsen av pensjonsenheten, og

⁴⁹ Brukere fordeles i henhold til hvilken virksomhet de arbeider i.

selvfølgelig kompetanseenheten, når den kommer i drift igjen. Det vil trolig være en fordel for alle parter å justere målsettingene knyttet til organisasjonsmodell, som vil innbefatte en endring av de tidligere oppsatte mål, og en tilpasning til realitetene i NAV NG. Alternativet er å beholde målet om en virksomhetsmodell, men å utarbeide en realistisk fremdriftsplan med delmål, som tilrettelegger for at omstillingen kan gå over noe lengre tid. Det kan se ut som om det oppleves som en ekstra påkjenning for medarbeiderne over lengre tid å arbeide i en organisasjon, hvor det er en diskrepans eller dekobling mellom mål (i form av planlagt organisasjonsmodell) og realiteter i arbeidsutførelsen.⁵⁰

Uansett om NAV NG velger å formalisere spesialiseringen som har funnet sted eller ei, så vil medarbeiderne ved NAV-kontoret måtte ha en bred og god kunnskap om hva NAV tilbyr. Det dreier seg om å få oversikt over tjenesteporteføljen og de nye virkemidlene (verktøyene) som ligger i NAV-systemet. Dette ønsker også de ansatte seg, selv om noen mener at det er ”umulig å lære seg alt.” De er allikevel opptatt av at opplæringen skal være rettet mot de funksjoner de skal ha, og at ”timingene” på opplæringstiltakene skal være riktig. Det betyr for eksempel at man skal ha dataopplæring i Arena først når man skal begynne å jobbe med det aktuelle datasystemet, ellers glemmer man det man har lært. Behovet for kompetanse i de ulike datasystemer som benyttes ved NAV-kontorene nevnes av mange respondenter. Likeledes betraktes veilederkompetanse som en avgjørende faktor for å realisere målsettingene med NAV-reformen.

8.1 Hvor går veien videre?

Medarbeidere som hadde innspill på hvor veien kom til å gå videre for NAV NG, så for seg mange forskjellige muligheter for fremtiden. Alle så imidlertid for seg varianter av regionale løsninger for NG. Noen spådde en kommunesammenslåing, slik at man kan få ”robuste primærkommuner,” andre spådommer gikk i retning av at hele NAV-kontoret etter hvert blir statlig, og regionalisert og at kun førstelinjen ble kommunal, og slått sammen med de kommunale servicekontor. Andre snakket om sammenslåinger av alle NAV-kontorene i Ottadalen, og sammenslåing av Sel, Dovre og Lesja for å få enhetene kompetansemessig bærekraftige. Alle la vekt på løsninger som innbefattet en viss størrelse på kontorene, for å få løst alle oppgavene i det nye NAV.

En regional modell gir noen muligheter i forhold til å overkomme sårbarhetsproblematikk når det gjelder kompetansehull og fravær ved små kontorer. I pilotperioden har imidlertid fokus i NAV NG vært på å støtte og opprettholde produksjonen ved de lokale NAV-kontorene, og det har til dels hindret NAV-piloten i NG å få utprøvd de regionale løsninger, slik intensjonen var. For eksempel kom Kompetanseenheten aldri riktig i funksjon. De regionale funksjonene som har eksistert, som felles regional ledelse, gjeldsrådgivning, felles kompetanseekordinator og tokontorløsningen har imidlertid fungert godt, og potensialet i en videreutvikling av regionale løsninger bør utforskes.

En mulig videreutvikling kan enten være opprettelse av tverrfaglige team på tvers av NAV-kontorene i regionen, med utstrakt bruk av videotelefon. Da blir det irrelevant hvor

⁵⁰ Dette forholdet omtales hos Festinger med hans begrep om ”kognitiv dissonans,” som påpeker følgende: Hvis kognisjoner står i konflikt med hverandre, som for eksempel at våre mål og vurderinger ikke stemmer overens med våre faktiske handlinger, så er dette så ubehagelig, at vi vil strebe mot ”kognitiv balanse” (Festinger, 1957).

medarbeiderne arbeider, men man oppretter formaliserte nettverk på tvers av de markeds- (/område-) baserte lokalkontorene. Alternativt kan man styrke funksjonsorganiseringen med etablering av mindre spesialistenheter i NAV NG, ala pensjonsenheten, hvor personer med likeartet kompetanse arbeider sammen, og faktisk også samlokaliseres. De bør i tillegg knyttes til medarbeidere ved lokalkontor for eksempel ved en teamløsning. Erfaringen med kompetansenheten tilsier at man bør være forsiktig med å ta personer ut av produksjonen i en situasjon, hvor medarbeidere føler at ressursene er presset. Respondenter påpeker imidlertid at spesialistkompetanse innen saksbehandling best opprettholdes ved nettopp saksbehandling, og at man derfor kan tenke at evt. spesialister både driver veiledning av medarbeidere og saksbehandling.

Undersøkelsen av de ansattes erfaringer med iverksettingsarbeid viser oss flere viktige lærdommer. En av dem er at lederne forenkler og tilpasser arbeidshverdagen ved lokalkontorene for medarbeiderne i omstillingsperioder, og faktisk tar rollen som endringsleder. En bevissthet omkring denne rollen kan bidra til å dempe den usikkerhet, som uansett vil være til stede i omstillingsprosesser. Medarbeidernes medvirkning er viktig både rettighetsmessig, men også funksjonelt, fordi de simpelthen kjenner de arbeideoppgavene de selv utfører aller best. Det er også funksjonelt i forhold til iverksettingsprosessen, for som en leder i NAV NG sa, så bidrar medvirkning til at man får de ansatte med seg.

Det vil fremdeles i noen år fremover være stor endringsaktivitet i NAV sektoren. Ledelsens rolle som forenkler og tilretteleggere for både det daglige arbeid og for de utviklingsorienterte aktiviteter vil være avgjørende i NAV NG, som ved andre NAV-kontor.

En akutt trussel for NAV NG pr. januar, 2008, er at medarbeidere kan velge "exit" fra NAV NG i forbindelse med opprettelsen av forvaltningsenheten i Vågå, og i forbindelse med at en del medarbeidere nærmer seg pensjonsalder. Gitt det gode arbeidsmarkedet som eksisterer pr. januar 2008, så må ledelse og ansatte arbeide for å gjøre NAV NG til en attraktiv arbeidsplass, for å beholde kompetanse og for å sikre ny rekruttering.

På tross av en krevende iverksettingsprosess, og på tross av utfordringer knyttet til organisering og kompetanse, så ser det ut til å være en konsensus blant respondentene om en regional modell for NAV –kontoret i Nord Gudbrandsdal, og en støtte til NAV-reformens grunnleggende ideer.

Referanser

Andreassen, T.A., I.Drange. T.Thune, L.C. Monkerud (2007): "På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen" *AFI-rapport 4/2007*, Oslo.

Arnkil, R. (2007): "Public Employment Service Reform of Finland in a nordic/ transnational Perspective." *Discussion paper, Forskersamling NAV –evalueringen, 26.11.07, Forskningsrådet*, Oslo.

Baklien, B.(2000): "Evalueringsforskning for og om forvaltningen" i O. Foss og J. Mønnesland (red.) *Sentrale kriterier for evaluering av offentlig forvaltning og tjenesteyting*. NIBR, Oslo.

Berger, P.L. og T. Luckman (1967): *The Social Construction of Reality*. Doubleday, New York.

Brunsson, N. og J.P. Olsen (1990): *Makten att reformera*. Carlssons, Stockholm.

Clegg S.R. og C. Hardy (1996): "Organizations, Organization and Organizing" I S.R. Clegg og C.Hardy (ed.) *Handbook of Organizational Studies*. Sage, London.

Christensen, T. (1991): *Virksomhetsplanlegging: Myteskaping eller instrumentell problemløsning?* Tano forlag, Oslo.

Christensen, T. og P. Læg Reid (2007): "The Whole-of-Government Approach-Regulation, Performance, and Public Sector Reform," Working Paper 6-2006, *Stein Rokkan Centre for Social Studies*, Bergen.

Cohen, M. og J.G.March og J.P.Olsen (1972): "A garbage can modell og rational choice." *Administrative Science quarterly*, 1972/1, 1-25.

Egeberg,M. (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Aschehoug/Tanum-Norli, Oslo.

Egeberg, M. (1989) (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutforming. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Tano, Oslo.

Festinger, L. (1957): *A theory of cognitive dissonance*. Row, Peterson and Company, Evanston.

Hersey, P. og K.H. Blanchard (1988): *Management of Organizational Behavior. Utilizing Human Resources*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ

Høyer, H.C. (2005): Den daglige forvaltningspolitikken. En studie av mindre organisasjonsendringer på regionalt forvaltningsnivå i Norge. *Doktoravhandling*. Karlstad: Karlstad University Studies 2005:46

Jacobsen, D.I. (2004): *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Fagbokforlaget, Bergen.

Jacobsen, D.I. og J. Thorsvik (2007): *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3.utg. Fagbokforlaget, Bergen.

Lai, L. (2004): *Strategisk kompetansestyring*. Fagbokforlaget, Bergen.

Lindøe, P.H., A.Mikkelsen, O.E.Olsen (2000): "Fallgruver i følgeforskning" *IRIS-rapport* 2000/335, IRIS, Stavanger.

Lines, R., I.G. Stensaker og A. Langley (2005) (eds.): *New Perspectives on Organizational Change and Learning*. Fagbokforlaget, Bergen

Meyer, J.W. og B. Rowan (1977): Institutionalized Organizations: "Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*, 83, p.p. 340-363.

Rattsø, J. og A. Hervik (2005): "Kommune –Norge i omstilling" i *Synspunkter på dagens kommunestruktur. Kronikksamling*. KRD, Oslo.

Røvik, K.A. (2007): *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundredets organisasjoner*. Universitetsforlaget, Oslo.

Selznick, P. (1957): *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Harper & Row, New York.

Simon, H.(1976): *Administrative Behavior. A study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 3utg. The Free Press, New York.

Dokumenter

St.prp.nr. 46 (2005-2006): Ny arbeids- og velferdsforvaltning

St.meld. nr. 9 (2006-2007): Arbeids, velferd og inkludering

St. prp. nr. 1 (2007-2008): Budsjettforslag AID

Samarbeidsavtalene om NAV i Nord Gudbrandsdal

Overordnet plan for NAV-interim, 16.11.2005.

Rammeavtale KS, AID, 2006

Gudbrandsdølen/ Dagningen 03.10.2007

Aftenposten, 15.07.2007

Nettadresser

www.nav.no

www.fylkesmannen.no

www.ssb.no

www.ks.no