

Arbeidsnotat nr. 200 / 2014
Working paper no. 200 / 2014

NAV kontorene i Nord Gudbrandsdal - Organisatoriske rammer for sosialtjenesten

Av Trine Løvold Syversen



**Høgskolen
i Lillehammer**

Lillehammer University College • hil.no

For fullstendig oversikt over publikasjonene i HiLs skriftserie se
http://hil.no/hil/biblioteket/forskning_og_publicisering/skriftserien_ved_hil

ISSN 0806-8348

Kr. 100,-

Alle synspunkter står for forfatterne sin regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Høgskolen I Lillehammer. Denne artikkel kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatteren.

Any views expressed in this article are those of the authors. They should not be interpreted as reflecting the views of Lillehammer University College. This article may not be reprinted in part or in full without the permission of the author.

NAV kontorene i Nord Gudbrandsdal - Organisatoriske rammer for sosialtjenesten

Sammendrag

I dette notatet kartlegges organiseringen av de seks NAV kontorene i Nord Gudbrandsdal, med et særlig fokus på rammer og praksis på sosialtjenesteområdet. Problemstillingen som notatet belyser er følgende: Hva kjennetegner organiseringen av sosialtjenesten ved de seks NAV kontorene i Nord Gudbrandsdal, og hvilke forskjeller og likheter kan identifiseres?

Empirien for denne undersøkelsen er hovedsakelig intervjuer av ansatte og ledere ved de seks NAV kontorene; Dovre, Lesja, Sel, Vågå, Skjåk og Lom. I tillegg anvendes ulike dokumenter som kan understøtte og supplere intervjudata.

Funnene i undersøkelsen indikerer at NAV kontorenes sosialtjeneste organiseres forskjellig på tross av at kommunene på mange områder likner hverandre, og på tross av at NAV kontorene har hatt den samme overordnede ledelse fram til vår 2013. Kontorene skiller seg fra hverandre langs dimensjoner som oppgaveportefølje, ressurser, kompetanse, arbeidsdeling, koordinering, sosialfaglig kompetanse og i hvordan kontorene samhandler med kommunene. Informanter rapporterer om forskjellig praksis og tenkemåter i saksbehandlingen på sosialtjenesteområdet mellom NAV kontorene.

Kontorene har til felles at de har ambisjoner om å endre organisering og arbeidsmåte. Informantene uttrykker et ønske om en større grad av integrert samhandling mellom de ulike oppgaveområdene. Det viser seg imidlertid at det er utfordringer knyttet til å få gjennomført en slik organisering. Medarbeideres kompetanseprofiler, manglende mestringfølelse, og fravær oppleves som hindringer for å få realisert den ønskede modellen. De fleste kontorene arbeider i henhold til en pragmatisk arbeidsdeling, som bestemmes av den situasjonen kontoret til enhver tid er i.

Emneord

Økonomisk sosialhjelp, sosialtjeneste, organisering av NAV kontor

Forord

Dette notatet omhandler organiseringen av sosialtjenesten ved NAV kontorene i Nord Gudbrandsdal. Dette arbeidsnotatet er en del av en større undersøkelse som tar for seg forskningsspørsmålet om mulige årsaker til forskjeller i utbetalingen av økonomisk sosialhjelp mellom kommuner i Nord Gudbrandsdal. Forskningsarbeidet er delt i tre delundersøkelser, som til slutt skal danne grunnlaget for en forskningsrapport:

Del 1: Trekk ved organiseringen av sosialtjenesten ved NAV kontorene i Nord Gudbrandsdal (P1)

Del 2: Trekk ved saksbehandlerpraksis på sosialtjenesteområdet i NAV Nord Gudbrandsdal (P2)

Del 3: Trekk ved sosioøkonomiske forhold i regionen og virkninger av tiltak for Kvalifiseringsprogrammet og arbeidsavklaringspenger (P3)

Prosjektet har hatt en styringsgruppe bestående av: Magnhild Vole, NAV Nord Gudbrandsdal (leder), Synnøve Flått, NAV Oppland, Tone Huuse Svesengen, Fylkesmannen i Oppland, Halvor Nissen, Dovre kommune, og Anne Mæhlum, brukerrepresentant.

Professor Liv Johanne Solheim har vært prosjektleder, og høgskolelektorene Tina Billbo, Hanne Glemmestad, Ørjan Mydland og Trine Løvold Syversen, har vært prosjektmedarbeidere.

Dette arbeidsnotatet utgjør delundersøkelse 1: Trekk ved organisering av sosialtjenesteområdet ved NAV kontorene i Nord Gudbrandsdal.

Datagrunnlaget for dette arbeidsnotatet baserer seg dels på intervjuer og dels på dokumenter. Forskergruppen takker alle informantene ved NAV kontorene og i kommunene i Nord Gudbrandsdal for at de stilte seg til disposisjon og var behjelpelige med å finne fram til de aktuelle dokumenter.

Vi takker oppdragsgiverne for oppdraget og for et godt og konstruktivt samarbeid om forskningsprosjektet.

Lillehammer, 20.08.2014.

Trine Løvold Syversen

Liv Johanne Solheim (prosjektleder)

Organiseringen av sosialtjenesten ved NAV kontorene i Nord Gudbrandsdal

1.0 Innledning

Dette notatet omhandler de sosiale tjenester ved de lokale NAV kontor i Nord Gudbrandsdal, og tar for seg hvordan sosialtjenestearbeidet organiseres ved NAV kontorene.

I forbindelse med NAV reformen skulle statlige arbeids- og velferdstjenester ses i sammenheng med og samlokaliseres med deler av kommunenes velferdstjenester i lokale NAV kontor. Det skulle være opp til hver kommune, i samarbeid med det statlige fylkesleddet i NAV, å bestemme hvilke av de kommunale sosiale tjenester som skulle overføres til de lokale NAV kontorene. Det skulle videre i stor grad være opp til de lokale NAV kontorene hvordan det enkelte NAV kontor skulle organisere arbeidet (Alm Andreassen og Fossetøl, 2011). Tjenesteportefølje og organisering av det enkelte NAV kontor skulle beskrives og befestes i en samarbeidsavtale eller mellom kommunene og NAV etaten, ved NAV fylkesledd (Syversen, 2011).

De seks kommunene i Nord Gudbrandsdal, Sel, Dovre, Lesja, Vågå, Lom og Skjåk har samarbeidet om en regional modell for NAV kontor, som ble kalt for NAV Nord Gudbrandsdal (NNG). NNG besto av lokale NAV kontor i hver kommune, og en administrativ overbygning med en felles NAV leder for hele regionen. I tillegg hadde NNG en felles Kompetanseenhet, som skulle være en felles kompetanseressurs for alle de seks lokale kontorene (Syversen, 2008).

I dette notatet tar vi for oss organiseringen av hvert av de seks NAV kontorene, og vi gjør en sammenlikning langs noen dimensjoner for å identifisere forskjeller og likheter mellom NAV kontorenes organisering av sosialtjenesteområdet.

Hensikten med denne undersøkelsen er å generere et kunnskapsgrunnlag om organiseringen av sosialtjenesten ved de seks NAV kontorene, for å drøfte mulige årsaker til forskjeller i praksis på sosialtjenesteområdet og særlig i forhold til forskjeller i utbetaling av økonomisk sosialhjelp mellom kommunene i Nord Gudbrandsdal.

Nedenfor følger en kort presentasjon av NAV Nord Gudbrandsdal (NNG). Deretter vil vi presisere hva vår tilnærming til å studere organisering av NAV kontorene innbefatter. Vi redegjør kort for metodisk tilnærming, før vi går gjennom hvert enkelt av de seks NAV kontorene i Nord Gudbrandsdal. Til slutt gjør vi en sammenlikning av organiseringen av de seks NAV kontorene.

1.1 Presentasjon av sosialtjenesten i NAV Nord Gudbrandsdal

1.1.1 Etablering av NNG som pilotkontor i Oppland fylke

NAV Nord Gudbrandsdal (NNG) ble etablert i 2006, som ett felles NAV kontor for de seks kommunene i Nord Gudbrandsdal. I forbindelse med iverksettingen av NAV reformen skulle alle fylker etablere et eget pilot kontor, og for Oppland sin del falt valget på NNG. Den organisatoriske modellen som ble valgt for NNG var spesiell sammenliknet med de andre pilotene i Norge, nettopp

fordi de seks kommunene i Nord Gudbrandsdal ønsket å etablere *en regional modell* for sitt NAV kontor.

Den regionale modellen innebar at NNG skulle ha en felles leder, som skulle koordinere de seks lokale NAV kontorene og fellestjenestene. Lederen var statlig tilsatt, men hadde ansvaret for både den kommunale og den statlige delen av NNG. I regionscenteret, Otta, ble det etablert en regional Kompetanseenhet, som skulle fungere som en ekstra kompetanseressurs for de lokale kontorene i NNG. Leder for NNG og Kompetanseenheten ble lokalisert i samme bygning som NAV kontoret i Sel (Otta), men fysisk adskilt fra denne.

Hver av de seks samarbeidende kommunene skulle ha sine egne lokale NAV kontor, eller "avdelingskontor," som de også ble kalt. I forbindelse med etableringen av de lokale NAV kontorene ble det i NNG, som ellers i landet, skrevet lokale avtaler mellom det statlige fylkesleddet i NAV og de enkelte kommunene. Samarbeidsavtalene skulle regulere den kommunale oppgaveporteføljen ved hvert kontor, og elementer ved organiseringen, bl.a. ledermodell (for eksempel enhetlig eller todelt ledelse).

Når det gjaldt den statlige oppgaveporteføljen ved NAV kontorene i Nord Gudbrandsdal så skulle den i henhold til samarbeidsavtalene mellom NAV fylke og de seks kommunene være lik. De kommunale oppgavene som legges til NAV kontorene varierer noe mellom kommunene.

Den statlige tjenesteporteføljen for NNG er identisk og beskrives slik i vedleggene til samarbeidsavtalene:¹

"De 6 NAV kontorene i Skjåk, Lom, Vågå, Sel, Dovre og Lesja skal være fullverdige der alle tjenester innen arbeids- og velferdsetaten (NAV) (jfr. Tjenestematrise) skal være tilgjengelige."
(Samarbeidsavtalene, vedlegg 2)

Begrepet "fullverdige" NAV kontor har vært viktig i diskusjonene om organiseringen av NNG. Formuleringen betyr ifølge den regionale NAV ledelsen ikke at alle de seks kontorene skal ha statlige ansatte som har kompetanse på alle de statlige tjenesteområdene på hvert kontor, men kompetansen skal være tilgjengelig i regionen (Syversen, 2008).

Når det gjelder organiseringen av NNG, så beskriver samarbeidsavtalene at det skal opprettes en "Fronttjeneste," som skal tilby informasjon, veiledning, forventningsavklaring, registrering og dokumentasjon, og et "Bakland" som skal ivareta funksjonene knyttet til "Bistand til arbeid, aktivitet og deltakelse" og funksjoner knyttet til "inntektssikring" og "utgiftsdekning" (Samarbeidsavtale, vedlegg 2).

I tillegg spesifiseres det i avtalen at alle kontorenes bakland på oppfølging- og arbeidsgiverkontakt utgjør et felles bakland for hele regionen. Det innebærer:

"...at det enkelte kontor "søker kompetanse" i den enheten/ hos den ansatte som har den relevante kompetansen – enten i eget kontor, i et annet kontor eller i kompetanseenheten. Evt. i eksterne miljø"

¹ Beskrivelsen av den statlige tjenesteporteføljen er lik for alle de seks NAV kontorene i NG. Beskrivelsen gjengis i alle de seks samarbeidsavtalene for NAV kontorene i NG, og kan finnes under et «vedlegg 2.»

for eksempel Arbeidslivssenteret, Arbeidsrådgivningskontoret eller andre.” (Samarbeidsavtale, vedlegg 2).

Ovenfor omtales forventningene til hvordan avtalepartnerne ser for seg at den regionale modellen skal berike lokalkontorene med kompetanse. I fortsettelsen poengteres det at denne ordningen fordrer gode samhandlingsrutiner mellom enhetene, og den regionale Kompetanseenheten vil få en sentral rolle som kompetanse og koordineringsenhet – den skal være ”NAVET” som sikrer spesialisert ”baklandskompetanse.”

Baklandskompetansen skulle være på områdene: langtidssykemeldte, personer som har søkt om eller innvilget yrkesrettet atferd, personer på rehabiliteringspenger, personer på tidsbegrenset uførestønad, personer innenfor gruppen enslige forsørgere og etterlatte, personer med gradert uførepensjon, personer med uførepensjon som skal reaktiveres. Langtidsmottakere av sosialhjelp, ungdomsgruppa (OT). I tillegg skulle Kompetanseenheten ha kompetanse på og koordinere markedskontakten i den felles arbeidsmarkedsregionen.

Kompetanseenheten skulle også ”... være den som bidrar til ”felles standard”/ være normgivende organ for utøvelse av lovmessig og faglig skjønn” (Samarbeidsavtale, vedlegg 2).

Ledelsesmodellen som ble valgt ved hvert av de lokale NAV kontorene måtte tilpasses den regionale ledelsen. Ved hvert av de seks lokalkontorene ble det valgt en enhetlig ledelse, med en statlig eller kommunalt tilsatt leder i en delstilling. Stillingsprosenten som leder varierte mellom de lokale kontorene, avhengig av størrelsen på NAV kontoret. Resten av stillingen til de lokale NAV kontor lederne skulle benyttes til saksbehandling.

I et nasjonalt perspektiv ble piloten, NNG, betraktet som interessant å få prøvd ut, siden den innebar et samarbeid mellom mindre kommuner, som på denne måten kunne se sine ressurser i sammenheng. Norge består for en stor del av mindre kommuner på størrelse med kommunene i Nord Gudbrandsdal. Av den grunn var man nysgjerrig på hvilke erfaringer man gjorde seg med denne modellen i NNG, og om den kunne ha overføringsverdi til andre liknende regioner i Norge.²

1.1.2 En utfordrende reform og organisatorisk modell

Det skulle vise seg at iverksettingen av NAV reformen har vært utfordrende for mange NAV kontor (Alm Andreassen og Fossetøl, 2011). Reformen innebar fusjoner av to store statlige etater, og en sammenslåing av statlige og kommunale tjenester i felles lokale NAV kontor. Parallelt med implementeringen av NAV reformen og de lokale NAV kontorene, kom andre reformer, som for eksempel opprettelsen av de regionale forvaltningsenhetene i NAV, Pensjonsreformen, og endringer i virkemiddelapparatet (Kvalifiseringsprogrammet, Arbeidsavklaringspenger). Alle disse forholdene gjorde iverksettingen av NAV reformen omfattende og komplisert.

Den organisatoriske modellen i NNG hadde i seg elementer, som gjorde implementeringen av reformen enda mer utfordrende. I tillegg til å få til stat og kommunesamarbeidet ved NAV kontorene til å fungere, skulle de seks kommunene i Nord Gudbrandsdal også få det interkommunale samarbeidet til å fungere. Alle de seks kommunene i NG var deleiere i det felles NAV kontoret, med

² Se bl.a. GD 03.10.2006: ”En krevende velferdsreform.”

en felles leder og en felles Kompetanseenhet, som skulle betjene hele regionen. Kommunene og det statlige NAV fylkesledd måtte bevilge penger til disse fellesfunksjonene.

Ved NAV kontorene var det en målsetting om integrert tjenesteyting, slik at statlige og kommunalt ansatte skulle arbeide med alle slags brukere, uavhengig av om brukerne hadde behov for statlige eller kommunale tjenester. Det medførte at enkelte kommunalt ansatte gjorde oppgaver på det statlige tjenesteområdet. I en innledende fase var det i mindre grad omvendt, siden arbeidspresset ble hevdet å være større på statlig side (Syversen, 2008). Dette skyldtes ikke minst at NAV's forvaltningsenheter ikke var kommet i drift ved opprettelsen av pilotkontoret i NNG i 2006.

Den regionale ledelsens forsøk på å se ressursene i NNG i sammenheng skapte konflikter, fordi de kommunene som hadde lave utgifter til sosialhjelp ikke var klare for å avse ressurser og bistand til de kommunene som hadde høyere utgifter til sosialhjelp. Dette ble betraktet som en slags subsidiering, som gikk utover kommunestyrenes mandater. Et sentralt spørsmål som flere av kommunene etter hvert stilte seg var hvilket utbytte de fikk av de ressursene som ble bevilget til den regionale kompetanseenheten og lederressursen på Otta. I mai 2013 skulle den felles lederen for NNG slutte etter 6 år i stillingen. Det skulle ikke tilsettes noen ny felles leder for NNG, men kommunene ville fortsette samarbeidet i en annen form.

1.1.3 Det regionale samarbeidet – erfaringer og status

Etter intervjuer med NAV medarbeidere i NG fikk vi et innblikk i erfaringer med det regional leddet. Nedenfor gjengis dette under temaene ledermøtet, kompetansesamarbeid og betraktninger om status og veien videre. Denne delen bidrar til å ramme inn vårt hovedtema, som altså er forskjeller og likheter mellom NAV kontorene.

Ledermøtene

En viktig del av den regionale modellen er partnerskapsmøtene, hvor regional leder, en representant fra NAV fylke (gjærne fylkesdirektøren) møter rådmennene i regionen. En av rådmennene beskriver partnerskapsmøtene som velfungerende, med faste møtetidspunkter. Allikevel har det ifølge rådmannen i den senere tid vært vanskelige saker man har diskutert i møtene, som går på selve hensikten med det regionale samarbeidet. Det har vært til dels motstridende interesser mellom kommunene, og at det har vært vanskelig for regional leder å få gehør for større integrasjon mellom de ulike NAV kontorene i regionen (rådmann).

I tillegg til partnerskapsmøtene ble det holdt jevnlig ledermøter for alle NAV lederne, som ble ledet av den regionale NAV lederen for NG. På ledermøtene fikk NAV lederne informasjon fra det statlige NAV (NAV fylkesledd) gjennom regional leder, NAV lederne diskuterte saker av felles interesse, utviklingssaker for NNG og for å drive erfaringsoverføring mellom NAV kontorene. NAV lederne i NNG har ulike oppfatninger av hvor hensiktsmessig det var med en regional modell og en regional ledelse. En NAV leder framhevet særlig erfaringsoverføringen som nyttig, og samarbeidet om bl.a. arbeidsmarkedsspørsmål (NAV leder 1). En annen NAV leder beskrev det som en stor fordel med en regional ledelse, fordi den regionale ledelse avlastet lokalkontorene, slik at kontorleder fikk anledning til å konsentrere seg om å lede lokalkontoret og drive saksbehandling ved lokalkontoret (NAV leder 4).

En tredje NAV leder hadde en annen oppfatning, og ønsket i større grad å komme i direkte kontakt med NAV fylkesledd og andre NAV ledere fra andre deler av Oppland fylke enn NG. For denne lederen ble den regionale modellen et hinder for en direkte kontakt (NAV leder 3).

Ettersom tiden gikk var det flere NAV ledere som uttrykte skepsis til hvilken nytte den regionale enheten hadde for NAV kontorene i NG. Den regionale lederens avgang våren 2013 må ses i lys av dette.

Kompetanseenheten og kompetansesamarbeidet

En hovedide i det regionale samarbeidet var at kompetansen i NG skulle ses i sammenheng. Kompetansen i Kompetanseenheten skulle, sammen med kompetansen ved hvert enkelt kontor, gi alle kontorene i NG den kompetansen de trengte i møtet med brukerne. For å få til samhandlingen om kompetanse mellom kontorene iverksatte regionalledet en tokontormodell, hvor to og to kontor skulle samarbeide. Lesja og Dovre skulle samarbeide, Vågå og Sel var samarbeidskontor, og Lom og Skjåk skulle samarbeide. Tokontormodellen ble beskrevet som hensiktsmessig i en periode, selv om det kunne bli et overforbruk av enkelte personer (Syversen, 2008). Når NAV sine forvaltningsenheter ble etablert og kom i drift, så ble behovet for tokontorløsningen gradvis mindre (NAV leder 1).

Koordineringen av kompetansen i regionen viste seg vanskelig å få til. Det ble utarbeidet mange kompetanseoversikter i NNG, men når det kom til stykke viste det seg at tersklene for å ta kontakt på tvers av NAV kontorene og med Kompetanseenheten var høy. En NAV leder mente at det forble uklart hva Kompetanseenheten skulle kunne bidra med.

”Hvis man skal ha nytte av den regionale enheten så må den utvikles. Vi må sette navn på hva vi skal kunne forvente av den. Samlet i NNG har vi kunnskap på alle områder, og den må deles” (Informant 2).

Dette utsagnet viser til både manglende klarhet i oppgavefordelingen mellom NAV kontor og regional enhet, og til mangler ved delingen av kunnskap i regionen. Flere informanter påpeker at Kompetanseenheten ikke har oppfylt forventningene. En av dem uttrykker seg slik:

”Funksjonaliteten til Kompetansesenteret er ikke stor. Vi stiller oss spørsmålet hva vi får igjen for det vi betaler inn til den felles kompetanseenheten” (Informant 3).

Selv om man ikke fikk en systematisk kompetanseoverføring mellom kontorene innen NNG i særlig omfang i det daglige arbeidet, så ble det med ujevne mellomrom arrangert felles faglige verksteder i NNG (4-6- ganger i året). Disse verkstedene samlet ansatte fra de ulike NAV kontorene, og de ansatte fikk en arena for å ta opp faglige problemstillinger knyttet til nytt lovverk, nye dataverktøy og daglig praksis knyttet til saksbehandling. Det ble avholdt AAP verksteder og verksteder på sosialtjenesteområdet, som av informanter blir betegnet som vellykkede tiltak på regionalt nivå

«(På verkstedene...) ...får veiledere samles og de får være i fred og jobbe faglig. Verkstedene har vært veldig nyttig og gull verdt» (Informant 2).

Informantene i Dovre mener verkstedene har bidratt til å heve kompetansen og senke tersklene for at ansatte ved de ulike kontorene tar kontakt med hverandre hvis man lurere på noe. I en periode ble

verkstedene arrangert hver måned. En NAV leder beklager at dette tilbudet dessverre ikke har vært like godt for de som arbeider i front ved NNG (VP).

Forberedelsene til møtene har vært litt ymse påpeker en informant, og dermed har utbyttet også vært varierende.

«Noen bare "rasker med seg" noen saker, mens andre forbereder sakene grundig» (Informant 2).

De ansatte ved de ulike kontorene har i relativt stor grad møtt opp på verkstedene, så det må bety at de ble prioritert. En annen funksjon sosialverkstedene har hatt er at saksbehandlerne fra ulike kontorer fikk et sammenlikningsgrunnlag for sin egen skjønnsutøvelse. Dette kommer vi tilbake til nedenfor, hvor informanter vurderer hva som kjennetegner praksis ved sitt eget NAV kontor. En av de store fordelene ved regionalledet var, ifølge en NAV leder, at det nettopp bidro til å holde fokuset på det faglige samarbeidet oppe.

«Fordelene ved det regionale leddet var at de purret på oss til å holde de regionale møtene i gang, og til å avholde faglige verksteder» (NAV leder).

Status

På tross av det overnevnte samarbeidet hevder en av NAV kontorlederne at NNG aldri ble noen felles enhet.

«Det har vært mye fram og tilbake. De seks forskjellige kontorene ble aldri en enhet. Det var ikke noe fokus på lik organisering. Det var forskjellige syn på organisering. De seks kontorene forble selvstendige kontorer på tross av overbygningen» (NAV leder).

Lesja kommune har over flere år vært den av kommunene i NG som i størst grad har vært kritisk til initiativer som innebar en større integrasjon mellom NAV kontorene i NG. Bakgrunnen for dette er, ifølge rådmannen at man i Lesja kommune har valgt å legge inn den klart største ressursinnsatsen til NAV kontoret blant kommunene i Nord Gudbrandsdal, og at en større integrasjon (bl.a. gjennom en såkalt vertskommunemodell, jf. "Valdresmodellen") ville føre til en ressurslekkasje fra Lesja.³ En helhetlig omfordeling av ressursene i NNG vil i henhold til rådmannen være vanskelig å få til, så lenge prioriteringen i form av ressursinnsats fra de ulike kommunene i NG er så vidt forskjellig.⁴ Lesja kommune ønsker en stedlig fag- og personalledelse i Lesja, som gir kommunen «en kommunal råderett» over hvilke tjenester som skal ligge til NAV kontoret (rådmann). NAV Lesja kan på sikt se for seg et utvidet faglig samarbeid med NAV Dovre (Rådmann).

Lesja kommune meldte seg ut av samarbeidet i 2011, og flere lå an til å trekke seg ut på det tidspunktet datainnsamlingen foregikk (vår 2013). Da leder for NNG sluttet i mai 2013, etter mange år i sin stilling, ble han ikke erstattet, og man besluttet at samarbeidet skulle gå over i en annen form.

³ I saksutredningen heter det: «... en vertskommunemodell vil føre kommunale ressurser ut fra Lesja kontoret til bruk i kontorer som ikke har samme kommunale ressursinnsats.» (Saksutredning 2006/924, 29.04.2011).

⁴ For som utredningen sier: "Kommunen vil prioritere bruken av ressursene i kommunen og ikke utenfor." (Saksutredning 2006/924, 29.04.2011).

Framtidsutsiktene for Nord Gudbrandsdalssamarbeidet på arbeids- og velferdsområdet blir beskrevet slik av en informant:

«NAV NG leder sin stilling blir ikke videreført, så da blir vi vel sittende på hver vår tue?!» (Informant 2).

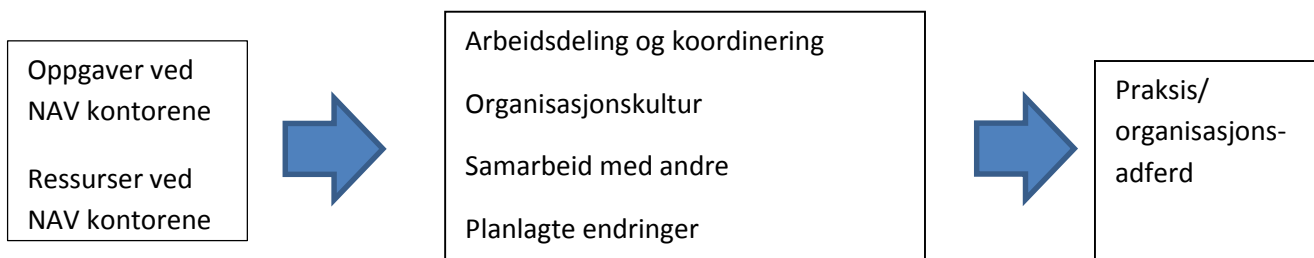
Utsagnet viser at informanten ser potensialet i et samarbeid mellom NAV kontorene i NG, ikke minst et faglig samarbeid, men pr. vår 2013 er samarbeidsaktiviteten lav, og pr. januar 2014 er samarbeidsaktiviteten på samme lave nivå. Det viser at det faglige samarbeidet på regionalt nivå pr. januar 2014 ikke er prioritert.

1.2 Organisering av NAV kontor - en begrepsmessig presisering

For at en virksomhet – offentlig eller privat - skal kunne realisere sine målsettinger på en effektiv måte fordres en organisering av arbeidet og arbeidsprosessene. En organisering dreier seg om hvordan arbeidet inndeles, koordineres og kontrolleres, men også hvordan en virksomhet samarbeider med andre (Child, 2005).

Vi vil beskrive den formelle organisering av hvert av de seks NAV kontorene. Formell organisering er gjerne nedfelt i organisasjonskart og andre organisasjonsbeskrivelser, og betraktes som et resultat av bevisst planlegging. Organisering kan imidlertid også være et resultat av en fremvoksende praksis, som blir til når aktivitetene i organisasjonen tilpasser seg eksterne og interne forhold (Child, 2005). Denne praksisen kan etter hvert formaliseres og nedfelles i organisasjonsbeskrivelser, eller den kan eksistere som en praksis, som ikke nedfelles skriftlig, men som organisasjonsmedlemmene evt. kan fortelle om i intervjuer. Dette innebærer at det ikke trenger å være fullt samsvar mellom den formelle organiseringen og den faktiske adferden og praksis i organisasjonen.

I et organisasjonsperspektiv forutsettes det imidlertid at organisasjonsmedlemmenes adferd, i dette tilfelle praksis på sosialtjenesteområdet ved NAV kontor, påvirkes av de organisatoriske rammer som omgir arbeidet (Egeberg, 1989). I tillegg vil organisasjonsadferden påvirkes av den uformelle strukturen, eller den organisasjonskultur som gjerne utvikler seg over tid. En organisasjonskultur beskrives gjerne som tenkemåter, verdier, normer og virkelighetsoppfatninger (Schein, 1985). For å få et så helhetlig og realistisk bilde av arbeidet som foregår på sosialtjenesteområdet som mulig, vil vi studere både organisasjonsstruktur og organisasjonskultur, og den faktiske adferd ved hvert av de seks kontorene. I tillegg vil vi kartlegge de oppgavene som er lagt til NAV kontoret, samt ressurs- og kompetansesituasjonen, og samarbeidet som NAV kontoret har med andre, siden alle disse faktorene antas å påvirke organiseringen og i neste omgang; de ansattes adferd. I tillegg til dette vil vi se på enkelte av de framtidsutsikter og endringsplaner som informanter fra de enkelte kontorene gir uttrykk for, siden planer vil kunne antyde i hvilke retning NAV kontoret beveger seg. Vi studerer følgelig organisering i bred forstand for å kunne bli i stand til å identifisere forskjeller og likheter mellom NAV kontorene. De dimensjoner ved oppgaver, ressursituasjon og organiseringen som vi vil se nærmere på kan fremstilles skjematisk på denne måten.



Pilene i figuren viser den antatte sammenhengen mellom de ulike dimensjonene som studeres. Oppgaver og ressurser, som besluttet av kommunene og av NAV fylke, vil påvirke organisering og planlagt organisering. Organiseringen av NAV kontorene besluttet av NAV kontorene selv, og denne vil, jf. et organisasjonsperspektiv (bl.a. Egeberg, 1989), legge føringer på praksis og organisasjonsmedlemmenes adferd. Vi avgrensner oss i denne sammenheng til å studere og beskrive disse dimensjonene ved hvert kontor, og ikke i hvilken grad de ulike dimensjonene (variablene) påvirker hverandre. Forskjeller og likheter i de ulike dimensjonene i figuren over vil danne grunnlaget for å konkludere m.h.t. hvilke forskjeller og likheter vi finner mellom NAV kontorene i Nord-Gudbrandsdal. Når det gjelder organisasjonspraksis / organisasjonsadferd beskrives denne samtidig med de fire dimensjonene i midterste rute.

1.2.1 Dimensjonene som studieobjekter

Som nevnt vil vi sammenlikne de seks kommunene langs noen dimensjoner, som kan hjelpe oss til å identifisere forskjeller og likheter mellom kommunene i deres organisering av NAV kontorene. Nedenfor presenteres dimensjonene vi vil undersøke ved hvert NAV kontor.

Dimensjon 1: Ressurser ved NAV kontorene

Ressurser i denne sammenhengen er både stillingsressurser og hvilke kompetanseressurser hvert kontor innehar. Begge forhold vil påvirke omfanget av oppgaver som skal fordeles og hvordan oppgavene fordeles mellom de enkelte medarbeiderne ved NAV kontorene.

Den statlige stillingsressursinnsatsen ved NAV kontor regnes ut fra et gitt beregningsgrunnlag, som i utgangspunktet er likt for alle kommunene. Den kommunale ressursinnsatsen til NAV kontorene varierer fra kommune til kommune. Denne variasjonen mellom kommunene skyldes ressursmessige muligheter og lokalpolitiske prioriteringer.

I denne undersøkelsen vil vi derfor undersøke antallet kommunale og statlige stillinger, og gjennom intervjuene vil vi kartlegge hvilken samlet kompetanse hvert NAV kontor har til rådighet på sosialtjenesteområdet.

Dimensjon 2: Oppgaver ved NAV kontoret

I denne undersøkelsen vil vi studere hvilke oppgaver og funksjoner som skal løses ved NAV kontorene i de seks kommunene, og hvilke funksjoner og oppgaveområder som medarbeidere ved NAV kontoret rapporterer at de samarbeider med kommunen om.

I forbindelse med NAV reformen skulle kommunene selv bestemme hvilke kommunale oppgaver knyttet til sosialtjenesten, som de skulle legge til de nyetablerte NAV kontorene. Den såkalte minimumsløsningen, som var økonomisk sosialhjelp (Alm Andreassen og Fossetøl, 2011) angav hva kommunene som et minimum måtte legge til de nye NAV kontorene av tjenester. Kommunene kunne for øvrig velge om de ville legge også andre sosiale tjenester inn i NAV kontoret, som for eksempel familiesaker, barnevern, rusområdet m.m. Denne nye grensedragningen skilte økonomisk sosialhjelp fra andre kommunale områder som tidligere var (sam-) lokalisert og organisert i kommunene. Oppgaveportefølje vil ha betydning for ressursbehovet ved NAV kontoret, og for hvordan arbeidet fordeles og koordineres.

Denne undersøkelsen vil derfor gi en oversikt over hvilke oppgaver de forskjellige kommunene har lagt inn i de forskjellige NAV kontorene.

Dimensjon 3: Arbeidsdeling og koordinering

Som nevnt vil vi kartlegge organiseringen med hensyn til hvordan medarbeidere deler arbeidet mellom seg (arbeidsdeling), hvordan arbeidet samordnes og ledes og kontrolleres (koordinering). Vi vil beskrive den formelle organiseringen, men vi er også opptatt av faktisk organisasjonsadferd. Med andre ord tar vi høyde for at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom beskrivelser av organisasjonsstrukturen og det som faktisk foregår. En annen viktig del av vår kartlegging av organisasjonsadferd er å få en innsikt i den organisasjonstenkningen som gjør seg gjeldende hos de ansatte. Hvordan forstår de sitt eget og andres arbeid, og organiseringen av dette? (Egeberg, 1989). I dette notatet legger vi først og fremst vekt på organisasjonstenkningen, altså tenkningen om arbeidsdeling og koordinering, og den tenkningen som angår lovanvendelse og skjønnsutøvelse i saksbehandlerpraksis. Organiseringen og organisasjonstenkningen vil imidlertid kunne påvirke skjønnsutøvelse og sakbehandlerpraksis.⁵

Denne undersøkelsen vil derfor gi en oversikt over NAV kontorenes formelle organisering, faktisk organisasjonsadferd og organisasjonsmedlemmenes organisasjonstenkning.

Dimensjon 4: Endringer og planlagte endringer ved hvert NAV kontor

Det finnes mer eller mindre faste strukturer for samhandling, men både disse fastere strukturene og den daglige organisasjonspraksis er i stadig forandring. Som alle organisasjoner forandrer NAV kontorene seg, både på bakgrunn av bevisste reformer og endringer, men også gjennom daglige justeringer og tilpasninger (Brunsson og Olsen, 1990).

Siden det felles NAV kontoret NAV Nord Gudbrandsdal ble etablert som et av pilotkontorene i Norge i oktober 2006 har alle de seks kontorene i regionen og det felles regionkontoret gjennomgått forandringer. Ved den seneste endringen, våren 2013, forlot NAV kontorene i Nord Gudbrandsdal den felles overbygning med en felles NAV leder, som hadde både kommunale og statlige fullmakter til å koordinere samarbeidet mellom NAV kontorene i regionen. Lederne for de lokale NAV kontorene ble konstituert som midlertidige ledere med lederfullmakter på statlig og kommunalt område. Både pågående endringer og planlagte endringer kan antas å gi et innblikk i hvilken retning NAV kontorene kan komme til nå gå fremover. Derfor vil vi i forbindelse med presentasjonen av hvert av de seks

⁵ Hvordan organisering evt. virker inn på saksbehandlerpraksis og skjønnsutøvelse vil vi omtale nærmere i den oppsummerende drøftingen av delprosjektene (P1, P2, P3).

lokale NAV kontorene gi en skisse av enkelte endringer som pågår lokalt og som har relevans for vår beskrivelse av organiseringen av NAV kontorene.

Dimensjon 5: NAV kontorenes samarbeid med andre kommunale tjenester

Som Child sier (og som vi har nevnt ovenfor) dreier en organisering seg om hvordan arbeidet inndeles, koordineres og kontrolleres, men også hvordan en virksomhet samarbeider med andre (Child, 2005). Innledningsvis har vi sett hvordan NAV kontorene har samarbeidet og samarbeider med hverandre i den regionale modellen som ble valgt for NNG. Når vi sammenlikner kontorene langs dimensjonen «samarbeid med andre kommunale tjenester» ser vi nærmere på hvordan NAV kontorene samarbeider med andre deler av den kommunale organisasjonen.

Med NAV reformen skjedde det en endring, som etter all sannsynlighet ville få konsekvenser for hvordan oppgaver på sosialtjenesteområdet løses. Før NAV reformen lå økonomisk sosialtjeneste i tilknytning til andre kommunale oppgaveområder. Etter NAV reformen skulle økonomisk sosialtjeneste flytte sammen med representanter fra Trygdeetaten og Aetat. Hvordan samarbeidet med tidligere kolleger i kommunen foregår antas å kunne ha betydning for forskjeller i hvordan oppgaver på sosialtjenesteområdet løses. Derfor er det en av de dimensjonene vi undersøker i denne sammenheng.

Dimensjon 6: Organisasjonskultur – eller «hvordan vi gjør det hos oss?»

Organisasjonskultur er de normer, verdier og virkelighetsoppfatninger (Schein, 2010) som organisasjonsmedlemmene er bærere av. Verdier, normer og virkelighetsoppfatninger kan være til dels ubevisste for organisasjonsmedlemmene. Dermed ligger det i fenomenets karakter at organisasjonskultur kan være et u håndgripelig fenomen å studere (se Egeberg, 1989).⁶ Mange har allikevel studert organisasjonskultur (for eksempel Schein, 2010, Bang, 2011), og slike studier fordrer som regel en metodisk tilnærming, som innebærer langvarig deltakende observasjon (jf. sosialantropologiske metoder). Det har vi ikke hatt anledning til i dette prosjektet. Vi vil allikevel ta med noen poenger knyttet til hvordan organisasjonsmedlemmene selv oppfatter kulturen ved kontoret. En egenrapportering av dette vil kunne være beheftet med en del feilkilder, siden oppfattelsen av en organisasjonskultur vil være subjektiv, og vil kunne variere sterkt avhengig av hvem man intervjuer. For eksempel vil ledere kunne ha en tendens til å rapportere mer positivt om en organisasjonskultur, enn det andre medarbeidere kanskje vil gjøre, som en del av omdømmebyggingen (Brønn og Ihlen, 2009).

1.3 Metodisk tilnærming

Problemstillingen vi belyser i dette notatet er av en utforskende karakter (Alvesson og Sköldbberg, 2008). Det vil si at vi har et bredt forskningsspørsmål, som åpner opp for å utforske og for å forstå et fenomen, snarere enn å teste ut forhåndsbestemte hypoteser. Et utforskende forskningsdesign, uten forhåndsbestemte hypoteser fordrer en kvalitativ metodisk tilnærming. Kvalitative intervjuer og dokumentstudier er godt egnet til å identifisere både formelle og uformelle aspekter ved

⁶ Egebergs instrumentelle modell tar for seg variabler som påvirker organisasjonsadferd (Egeberg 1989). Her anerkjennes organisasjonskultur som en årsaksvariabel, men den inkluderes allikevel ikke i en instrumentell modell, fordi variabelen «organisasjonskultur» ikke oppfyller et kriterium nummer to for å være med i en instrumentell modell, nemlig at den er manipulerbar. Som Egeberg sier er årsaks- og virkningsforholdet foreløpig for lite utforsket til at den inkluderes i modellen (Egeberg, 1989).

organisering, samt organisasjonsmedlemmenes forståelse og organisasjonstenkning (Silverman, 2011).

Datamaterialet vi anvender er intervjudata, ulike offentlige dokumenter og nettsider. Intervjuene er gjennomført som halvstrukturerte dybdeintervjuer. Det innebærer at informantene intervjues ut fra en intervjuguide, men underveis åpnes det for at også andre temaer berøres. Fordelen med dette er at man som forsker kan få fram temaer og poenger som kan være aktuelle og relevante for problemstillingen, men som forskeren ikke har tenkt ut på forhånd (Silverman, 2011). I den kvalitative delen av undersøkelsen betrakter vi det som en fordel, fordi vi på denne måten vil få rikere beretninger om vårt undersøkelsesobjekt (Ibid.).

Vi har gjennomført en runde med intervjuer ved alle NAV kontorene i Nord Gudbrandsdal. Det innebærer at vi har undersøkt organiseringen ved NAV kontorene på ett tidspunkt, men i intervjuene har vi også spurt om hvilke større endringer som har skjedd siden oppstart av NAV kontorene, og hvilke endringer som var planlagt på tidspunktet for datainnsamlingen.

I henhold til kildekunnskap så vil retrospektive utsagn i større grad kunne være heftet med unøyaktigheter og feil, enn informanters utsagn om samtid. Dette skyldes blant annet hukommelsesforskyvninger, som vil kunne gjøre utsagnene noe mer omtrentlige (Kjelstadli, 1992). Derfor har vi forsøkt å validere de retrospektive utsagnene ved å sammenholde disse med andre data, som dokumenter og sekundærkilder.

Dokumentene som benyttes varierer noe fra NAV kontor til NAV kontor. Felles for alle NAV kontorene er at vi anvender samarbeidskontraktene mellom det statlige NAV og de enkelte kommunene. I tillegg anvender vi organisasjonsbeskrivelser, stillingsinstrukser, måldokumenter og møtereferater og kommunenes nettsider. Dokumentene benyttes for å kvalitetssikre intervjudata, men de innebærer også viktige opplysninger, som ikke kommer fram andre steder. I forbindelse med beskrivelsen av endringer over tid benytter vi også undersøkelser av NNG, som er gjennomført tidligere, samt interne evalueringer, som kommunene i NNG har initiert (se egen oversikt over dokumenter).

Intervjuene er gjennomført i perioden februar- mars i 2013. Vi intervjuet mellom 1-2 saksbehandlere og lederne ved alle NAV kontorene i NAV NG, og to rådmenn og andre representanter for kommunene (se oversikt for hvert NAV kontor). Nedenfor følger gjennomgangen av kommunene og organiseringen av sosialtjenesten ved hver av de seks NAV kontorene. NAV kontorene presenteres i denne rekkefølge: Dovre, Lesja, Sel, Vågå, Skjåk og Lom, da vi innhentet data i denne rekkefølgen.

NAV kontor	Dokumenter	Informanter
Dovre	1. Samarbeidsavtale NAV etaten og Dovre kommune 2. Organisasjonskart for NAV Dovre pr. februar 2013 3. Stillingsbeskrivelse og andre dokumenter knyttet til Prosjektlederstillingen for «Prosjekt Sosialhjelp» 4. Informasjon fra kommunens nettsider, bl.a. organisasjonskart pr. februar 2013	-To saksbehandlere -NAV kontorets leder -Tidligere NAV leder/ nåværende kommunalsjef
Lesja	1. Samarbeidsavtale mellom Lesja kommune og NAV Oppland	-To saksbehandlere -NAV kontorets leder

	2. Saksutredning for kommunestyret 3. Informasjon fra kommunens nettsider, bl.a. organisasjonskart pr. februar 2013	-Tidligere NAV leder/ nåværende rådmann
Sel	1. Samarbeidsavtale mellom Sel kommune og NAV Oppland 2. Oversikt over faste møter, ukeplaner og dagsplaner. 3. Informasjon fra kommunens nettsider, bl.a. organisasjonskart pr februar 2013.	-Fire saksbehandlere -NAV leder -Tidligere NAV leder/ nå kommunal sjef
Vågå	1.Samarbeidsavtale mellom Vågå kommune og NAV Oppland 2.Årsrapport for Vågå kommune 2012 3.Informasjon fra kommunens nettsider, bl.a. organisasjonskart pr. desember 2012.	-En saksbehandler -NAV leder
Skjåk	1.Samarbeidsavtale mellom Skjåk kommune og NAV Oppland 2. Informasjon fra Skjåk og Lom sine nettsider for kommunene, med bl.a. organisasjonskart.	-En mottaksmedarbeider -NAV leder
Lom	1.Samarbeidsavtale mellom Lom kommune og NAV Oppland 2.Informasjon fra Lom og Skjåk sine nettsider for kommunene, med bl.a. organisasjonskart.	-En saksbehandler -NAV leder

1.4 Om beskrivelsen av NAV kontorene

Nedenfor følger beskrivelser av de seks NAV kontorene i NG. Gjennomgangen av den statlige tjenesteportefølje er lik for alle de seks NAV kontorene, og den er presentert ovenfor i den felles presentasjonen av NNG. Det er også beskrivelsen av erfaringene og status for den regionale modellen. Dette er opplysninger som er felles for NAV kontorene og som danner en ramme for beskrivelsen av enkeltkontorene.

For hvert av de seks NAV kontorene kommer først noen opplysninger om hver kommune, før vi presenterer og analyserer empirien i henhold til de seks overnevnte dimensjonene. Hver kontorbeskrivelse er strukturert i forhold til de samme hovedoverskrifter.

Siden dette er en kvalitativ undersøkelse, med halvstrukturerte intervjuer (se over), så vil våre data være noe forskjellig fra kontor til kontor. Dette betrakter vi som en fordel (og som et resultat av et bevisst valg av metode), fordi man på denne måten kan få frem de opplysningene og problemstillingene som er mest aktuelle for det enkelte kontor. For eksempel har NAV Dovre nylig vært gjennom en endringsprosess knyttet til saksbehandlingen på området økonomisk sosialhjelp. Da er det naturlig å vie denne endringsprosessen plass i fremstillingen. Et annet eksempel er NAV kontorene i Skjåk og Lom. Disse kontorene er inne i en sammenslåingsprosess, og da vil dette bli viet plass i fremstillingen.

Noen av dimensjonene vil bli slått sammen under den samme overskriften. Det dreier seg om dimensjon 1: Ressurser, og dimensjon 2: Kommunale oppgaver som er lagt til kontoret. Begge utgjør trekk ved kontorene, som er bestemt av aktører utenfor NAV kontoret (kommunen og NAV fylkesledd – se undersøkelsesmodell ovenfor). For øvrig vil dimensjonene tilsvare overskriftene, og beskrivelsen av hvert NAV kontor avsluttes med en oppsummering. Deretter følger et kapittel, hvor NAV kontorene sammenliknes med hverandre.

2.0 Organisering av sosialtjenesten ved Dovre NAV kontor

2.1 Dovre kommune

Dovre kommune er et kommunikasjonsmessig knutepunkt i Nord Gudbrandsdal. Den nord-syd gående E-6 og Dovrebanen, krysser den øst-vestgående E-136 og Raumabanen. I forbindelse med utbyggingen av jernbane og veg har Dombås i lengre tid på 18-1900 tallet vært et sentrum for anleggsvirksomheten i regionen. I øst kobles kommunen med Østerdalen ved Hjerkin. Kommunen grenser til Oppdal i nord, Folldal i øst, Lesja i vest og Sel og Vågå i sør. I 2012 har Dovre kommune 2742 innbyggere. Hovednæringen i kommunene er landbruk (40%). Forøvrig er sysselsettingen fordelt på offentlig tjenesteyting, reiselivsnæringen og noe industri og håndverk.⁷ Dombås er kommunesenteret i Dovre. Dombås er også et handelssentrum for både Dovre og Lesja. Som et trafikkknutepunkt er Dombås et stoppested for mange tilreisende.

2.2 Trekk ved NAV Dovre: Stillingsressurser og kommunale oppgaver

NAV Dovre ligger i tilknytning til et kjøpesenter sentralt plassert i Dombås sentrum. Pr. februar 2013 er det 5,4 stillinger totalt ved NAV kontoret, tre stillinger er kommunale ansettelse og 2,4 stillinger er statlige ansettelse.

Når det gjelder kompetansen på det sosialfaglige området ble den beskrevet som god. I tillegg til en sosionom, som også var faglig leder på sosialfaglig område, hadde kontoret lært opp en person, som behersket det sosialfaglige området godt. På tidspunktet for vårt besøk ved NAV Dovre (vår 2013) var det klart at det ville bli en reduksjon på én stilling på kommunal side (prosjektstilling). Denne reduksjonen ville bety en svekkelse av kontorets samlede ressurser, men også en svekkelse av NAV kontorets kompetanse på det sosialfaglige område.

Fra NAV kontorets oppstart til i dag har NAV kontoret skiftet leder to ganger, og tidligere NAV kontor leder er i dag rådmann i Dovre kommune. Ved kontoret for øvrig har det over en syvårsperiode (2006-2013) naturlig nok vært noe utskiftninger av personell.

Når det gjelder den "kommunale tjenestemeny" for Dovres NAV kontor beskrives de tjenester som inngår i NAV kontoret fra kommunen i samarbeidsavtalen mellom NAV fylke og Dovre kommune (Samarbeidsavtale, vedlegg 3).

For det første nevnes økonomisk sosialhjelp, som en oppgave som legges til NAV kontoret. Økonomisk sosialhjelp benevnes i avtalen som "minimumsløsningen," og viser til det minimum av kommunale oppgaver, som loven tilsier skal ligge til NAV kontorene. Av andre oppgaver utover minimumsløsningen nevnes følgende: Gjeldsrådgivning, som legges til den regionale Kompetansenheten, samt rusområdet (tidligere LOST kap.6), som skulle ha en felles ruskonsulent i Kompetansenheten. For øvrig inngikk boligområdet i NAV kontoret (tidligere LOST kap.4), generell rådgivning, forebyggende virksomhet, sosialfaglig endringsarbeid, ungdomsarbeid, merkantile oppgaver (registrering av søknader, enkel saksbehandling, utbetaling), og TT-ordningen. Unntak fra tidligere LOST kap.4, som ikke ble overført til NAV kontoret var tjenesten knyttet til psykisk utviklingshemmede, ordningen med støttekontakt, avlastning og omsorgslønn.

⁷ www.dovre.kommune.no

2.3 Arbeidsdeling og koordinering ved NAV Dovre

Hvordan arbeidet fordeles og koordineres er to grunnleggende variabler når det gjelder organisasjonsdesign. I forbindelse med NAV reformen har det i stor grad vært opp til hvert enkelt NAV kontor å bestemme hvordan organiseringen skulle være. Organiseringen skulle på denne måten tilpasses lokale forhold og prioriteringer, som trekk ved kommunen, arbeidsmarkedet, personalressurser mv.

2.3.1 Arbeidsdeling

Som nevnt innledningsvis om NAV Dovre er det til sammen 5,4 stillinger. Det dreier seg om tre kommunale stillinger ved kontoret, og 2,4 stillinger på statlig side.

Ved NAV Dovre har de pr. feb. 2013 en fast arbeidsdeling m.h.t. hvem som arbeider i publikumsmottak og er "Veileder publikum" (VP) og hvem som arbeider med saksbehandling i NAV kontorets bakland, og er "Veileder oppfølging" (VO). I mottak er det for tiden en person i 100% stilling (VP). I tillegg til informasjon og ekspedisjon er såkalte standard tiltak og dagpenger lagt til mottaket. I tillegg kommer administrative og merkantile oppgaver. I mottaket gjøres en behovsprøving, før saken evt. sendes videre til oppfølging.

De øvrige ansatte arbeider som veiledere på oppfølging (VO) i NAV kontorets "bakland." I henhold til NAV leder arbeider VO-ene mest «på sine spesialområder.» Det innebærer at det pr. februar 2013 er en fast arbeidsdeling mellom de som arbeider med sosiale tjenester og de som arbeider med den statlige tjenesteporteføljen. Også blant statlige ansatte VO-er er det en fast arbeidsdeling i forhold til hver enkelt ansatt sin kompetanse.

2.3.2 Ledelse, koordinering og kontroll

Leder for NAV kontoret er statlig tilsatt. I henhold til partnerskapsavtalen mellom kommune og stat betaler kommunen leder og får deretter refundert en andel fra staten. Lederen har en lederressurs på 35%, og har 65% til saksbehandling. Lederen beskriver sine saksbehandleroppgaver slik:

"Leder arbeider med statlige ytelser, både dagpenger og folketrygd, tiltak, oppfølging ungdom og noe sykeoppfølging. -Ja, hele spekteret! Når det gjelder sosialsaker så er jeg litt med på møter og diskuterer, men sosialtjenesteområdet er delegert til (...navn på medarbeider)." (NAV leder)

Beslutningsmyndigheten på sosialtjenesteområdet er altså delegert til en kommunalt tilsatt medarbeider. Denne medarbeideren er sosionom, og fungerer som prosjektleder for «Prosjekt Sosialhjelp.» Selv om leder har delegert vedtaksmyndigheten på sosialtjenesteområdet, så deltar leder på faglige møter, og holder seg på denne måten orientert. NAV leder har på denne måten en viss innsikt i hvordan saksområdet håndteres.

De daglige morgenmøtene er et viktig møtested, som bidrar til å koordinere arbeidet ved NAV Dovre. Her møtes alle ansatte. I tillegg har NAV kontoret et fast ukentlig arbeidsmøte, hvor felles saker diskuteres.

2.4 Endringer og planlagte endringer

I NAV Nord Gudbrandsdal og i kommunene i NG undret man seg allerede tidlig over de relativt sett store utgifter til sosialhjelp og det relativt sett høye antallet sosialhjelpsmottakere i Dovre. Derfor ble det i 2008 opprettet et prosjekt i Dovre, som skulle bidra til å få ned antallet sosialhjelpsmottakere og om mulig redusere utbetalingen av økonomisk sosialhjelp. Prosjektet har vist seg å ha vært viktig

for å redusere det som ble betraktet som unormalt høye utgifter til sosialhjelp. Siden dette prosjektet nettopp omhandler en målrettet innsats for å redusere kommunens utgifter til sosialhjelp, vil vi beskrive innholdet i dette endringsprosjektet nedenfor.

Prosjektet, som vi her kaller "Prosjekt sosialhjelp," ble igangsatt i 2008. To personer har hatt stillingen som Prosjektleder, og da første prosjektleder sluttet, ble stillingen lyst ut på ny i 2009. I denne stillingsutlysningen kan man lese følgende om situasjonen på sosialområdet i Dovre kommune:

"Dovre kommune har større sosiale utfordringer enn sammenliknbare og nærliggende kommuner. I et samarbeid mellom Dovre kommune og NAV Dovre har vi styrket ressursene for å bedre situasjonen både for brukerne og kommunen" (stillingsbeskrivelse Prosjektleder, 2009).

Denne situasjonsbeskrivelsen viser hvilken oppfatning Dovre kommune og NNG hadde av situasjonen i Dovre, og dette dannet utgangspunkt for prosjektet. Målsettingen for prosjektet var todelt:

A – Prosjektet skulle skaffe kunnskap om situasjonen og de enkelte sosialhjelpsmottakerne

B – Prosjektet skulle bidra til en forbedring av rutiner og økonomiforvaltning for sosialområdet (Notat om "Justering av målsetting for prosjektstilling økonomisk sosialhjelp Dovre kommune," NAV Dovre 05.10.2010)

En viktig del av prosjektet var at prosjektleder og saksbehandlere på sosialtjenesteområdet gikk gjennom alle sakene knyttet til hver enkelt bruker i kommunen, med et særlig fokus på yngre mottakere av økonomisk sosialhjelp. En annen viktig del av prosjektet var rutineforbedringer i forbindelse med saksbehandlingen på sosialhjelpssaker og endringer når det gjaldt organiseringen av arbeidet ved kontoret. I følge NAV kontorets første leder hadde rutinene ved NAV Dovre vært mangelfulle fram til prosjektstart (tidligere NAV leder, nåværende kommunalsjef). Nedenfor nevnes noen av rutineforbedringene, som kom fram i intervjuene:

- 1) Bedre rutiner knyttet til økonomi og samhandlingen med økonomikontoret i kommunen.
-NAV kontoret betaler selv ut økonomisk sosialhjelp fra 2010. Dette forenkler prosessen.
-Kommunenes økonomikontor krever inn husleie i kommunale boliger, krever avdrag på lån mv. Dette letter arbeidet for NAV kontoret.
- 2) Bedre samarbeidsrutiner mellom de ansatte saksbehandlerne ved NAV kontoret.
Saksbehandlere fra stat og kommune har nå faste, ukentlige samarbeidsmøter hvor de diskuterer løsninger for felles brukere. Dette hindrer at brukere "shopper" tjenester og medfører helhetlige og samordnede løsninger for brukerne.
- 3) Ny møtестruktur: morgenmøte med fordeling av saker, arbeidsmøter for hele kontoret en gang i uka.
- 4) Faglig utvikling blant annet gjennom "kollegabasert veiledning."
- 5) Gjennomføring av rutiner som setter større krav til dokumentasjon fra bruker.
- 6) Innstramning i forhold til krav knyttet til jobb og aktivitet.
- 7) Rutineendringer i mottaket, med en behovsprøving der før brukere henvises videre.
- 8) Førstegangssøkere skal få et snarlig møte med saksbehandler.
- 9) Alle brukere skal få økonomisk veiledning av saksbehandlerne.

- 10) Bedre samarbeidsrutiner mellom NAV kontor og kommunale tjenester utenfor NAV om felles brukere. Særlig barnevernet, psykisk helse, men også økonomikontoret (se over).
- 11) Ingen saksbehandlere er alene om en sak.
- 12) Bytting av saksbehandlere for å løse opp i evt. tette bånd som var blitt skapt over år mellom saksbehandler og bruker. Tiltak 11 og 12 løste opp i problemet med "individualisert praksis" og en uheldig kultur for "rundhåndet" utbetaling, som en informant hevdet hadde utviklet seg ved kontoret.
- 13) Saksbehandlere arbeider planmessig med å få brukere fra ytelsen "økonomisk sosialhjelp" over på andre ytelser de har krav på.
- 14) Endringer i tenkemåte og metodisk tilnærming i saksbehandlingen. Prosjektleder sa følgende om denne endringen "Sentralt ved vurderingen av om en bruker hadde rett til økonomisk stønad var følgende spørsmål: "Hva kan vi gjøre for at bruker får et bedre liv?"
- 15) Utskifting av personale, som bidro til ny praksis ved NAV kontoret.
- 16) Kulturendring på kontoret.

Alle informanter påpeker at disse rutineforbedringene og endringene hadde substansielle effekter når det gjelder reduksjon av antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp og omfanget av sosialhjelpsutbetalinger.

2.4.1 Kulturendring ved NAV kontoret på Dovre

En viktig del av endringene ved NAV Dovre var endringer i tenkemåter om hva sosialhjelp skulle være, og det benevnes av kommunalsjefen i Dovre som en kulturforandring:

"Totalt (ble) det store endringer i systemet. Kulturen ble endret på kontoret, men kulturen ble også endret blant brukerne" (Kommunalsjef Dovre).

Prosjektet medførte et ekstraordinært fokus på saksområdet økonomisk sosialhjelp ved NAV Dovre, og på å forbedre kvaliteten i saksbehandlingen. Prosjektleder påpeker at nedgangen skyldes den systematiske tilnærmingen ved gjennomgangen av alle brukere av sosialtjenesten i perioden. Man fikk på plass de nye rutinene og den nye metodikken i saksbehandling av sosialhjelpssaker, og man tok tak i arbeidet med å endre kultur og praksis. Et viktig tiltak i denne forbindelse var å oppheve den individualiserte praksis, som hadde fått lov å utvikle seg ved NAV kontoret.

Som kommunalsjefen påpeker ovenfor skjedde det ikke bare en kulturforandring innen NAV kontorets fire vegger. Etter noen klager og det som omtales som «harde tak» mellom ansatte ved NAV kontoret og enkelte brukere fikk til man etter hvert til en endring også i samhandlingsrelasjonen mellom kommune og brukere i Dovre, som resulterte i en kvalitetsforbedring i forhold til lovens intensjoner med økonomisk sosialhjelp.

Den nye kulturen ved NAV kontoret i Dovre beskrives som «en åpen kultur,» hvor «det er ok å spørre hverandre om alt» (NAV leder). Det vil si at informanten betrakter organisasjonskulturen som egnet til at man lærer av hverandre.

2.4.2 Økonomiske besparelser og kvalitet

I følge NAV leder bidro «Prosjekt sosialhjelp» til økonomiske besparelser for kommunen:

”Vi har spart 2,5 millioner (på prosjektet). I begynnelsen av prosjektet var brukertallet stabilt, og det undret oss! Etter hvert ble det færre brukere, men det tok lang tid. De (på sosialtjenesteområdet) arbeidet målrettet og fikk det til” (NAV leder).

Det skjedde en faktisk reduksjon i utgiftene til økonomisk sosialhjelp i prosjektperioden. Intensjonen med sosialhjelp er allikevel ikke å spare penger, men å sørge for at utbetalingene som skjer er riktige i henhold til loven. I hvilken grad saksbehandlingspraksis er kvalitetsmessig god kan man få et inntrykk av gjennom Fylkesmannens tilsyn med de sosiale tjenester ved NAV Dovre, som ble gjennomført i perioden 23.06 – 23.11 i 2010. Hensikten med tilsynet var å undersøke om NAV kontorene har styringssystemer og internkontroll, som sikrer at ”søkers rett til økonomisk stønad blir ivaretatt” (tilsynsrapport). Ved Dovre NAV kontor gav Fylkesmannen ett avvik, som Fylkesmannen beskriver slik i tilsynsrapporten:

”Dovre kommune sikrer ikke kartlegging, vurderinger og beslutninger slik at alle søknader om økonomisk stønad blir behandlet etter lov og forskrift” (fra tilsynsrapport).

Tilsynet ble avsluttet den 23.11.2010, og i tilsynsrapporten står følgende begrunnelse for det:

”Tilsynsmyndigheten har vurdert de tiltakene som er satt i verk som tilstrekkelige. Tilsynet er derfor avsluttet” (fra tilsynsrapport).

Denne konklusjonen tilsier at saksbehandlingen på sosialtjenesteområdet ved NAV Dovre tilfredsstiller tilsynsmyndighetens kvalitetskrav.

Vinteren 2013 ble alle kommunens prosjekter faset ut på grunn av svak kommuneøkonomi. Slik ble også prosjektstillingen knyttet sosialhjelpsområdet faset ut. Prosjektlederen synes dette er synd, og vedkommende begrunner det slik:

”Vi kunne ha redusert utbetalingen av økonomisk stønad ytterligere» (Prosjektleder PS).

Både NAV leder og prosjektleder er spente på om det vil bli et tilbakefall med en stigende kurve i antall mottakere og utgifter til økonomisk sosialhjelp fremover.

2.4.3 Fremdeles utfordringer for NAV Dovre

Selv om prosjektet ser ut til å ha vært vellykket med tanke på å redusere kommunens utgifter til økonomisk sosialhjelp, så har NAV kontoret på Dovre, på lik linje med hele NAV NG, en utfordring knyttet til økningen av unge mottakere av økonomisk sosialhjelp. Denne økningen kommer til syne i kommunens interne notat⁸ og nevnes i intervjuene med de ansatte ved NAV Dovre. En informant omtaler dette slik:

”Økningen i ungdom som mottar stønad og skal ”nave” er et problem for oss» (Informant 2).

Informanten beskriver hvordan voksne brukere av økonomisk sosialhjelp hjelper unge i å finne fram til NAV kontoret og viser dem hvordan de skal søke. Slik kan det se ut som om kunnskapen som de eldre sosialhjelpsbrukerne har, overføres til nye generasjoner.

⁸ Mottakere av økonomisk sosialhjelp mellom 18-24 år i perioden 2008-2012 har økt fra 25 til 28 personer (Internt notat om ”Prosjekt nedgang i sosiale utgifter i Dovre kommune, 2012”).

«Tendensen er dessverre at det repareres, istedenfor at det forebygges» (Informant 2).

Ettersom NAV Dovre så utviklingen med økningen i unge stønadsmottakere fikk arbeidet med de unge stønadsmottakerne etter hvert høyeste prioritet, og det er særlig dette arbeidet prosjektleder gjerne ville ha fortsatt å arbeide med, om ikke prosjektet hadde blitt avsluttet (Prosjektleder PS).

2.4.4 Planlagte endringer ved NAV Dovre

Avviklingen av «Prosjekt sosialhjelp» innebar at sosialtjenesteområdet ved NAV kontoret ville bli redusert med en stilling. Ved denne stillingsreduksjonen mistet kontoret både en stillingsressurs på sosialtjenesteområdet, og viktig sosialfaglig kompetanse. Både leder og fungerende prosjektleder for PS betraktet denne reduksjonen på sosialtjenesteområdet som en utfordring. NAV leder sier følgende om arbeidsfordelingen ved kontoret fremover:

«Vi skal omorganisere nå. Det blir resultatet av å miste en stilling. Vi må fordele datoer på flere for å unngå at saker hopper seg opp» (NAV leder).

I omorganiseringen som skulle settes i gang ved kontoret skulle leder beholde sine oppgaver, men de øvrige ansatte i baklandet måtte jobbe mer på tvers av saksområder enn tidligere.⁹

«Veilederne må forandre seg til å bli en generalist. Slik kompetansen er nå så må vi tenke teammøter, og at vi veileder hverandre skulder ved skulder» (NAV leder).

Fra en spesialisert arbeidsdeling i baklandet sikter NAV kontoret seg inn på en generalisert modell for arbeidsdeling, hvor de ansatte også på statlig side, tildeles brukere av sosialtjenesten ut fra brukernes fødselsdato.

2.5 NAV kontorets samarbeid med andre kommunale tjenester

I forbindelse med intervju spørsmålet om hvordan NAV kontoret samarbeider med andre kommunale instanser legger alle informantene vekt på at det hadde skjedd en betydelig forbedring i dette samarbeidet i de senere årene. En viktig endring er at NAV leder nå sitter i kommunens ledergruppe. NAV leder omtaler denne endringen slik:

«Det er nyttig å sitte der (i ledergruppa,) fordi de ulike etater skal jo samarbeide. At virksomhetslederne sitter samlet gir et system på samhandlingen mellom kommunenes ulike virksomheter» (NAV leder)

En virkning av NAV leders deltakelse i ledergruppa er at saker knyttet til NAV kontoret settes høyere på dagsorden og sørger for en kontinuerlig bevissthet om mulighetene for samarbeid mellom de ulike kommunale virksomhetene.

Kommunalsjefen i Dovre mente at Prosjekt Sosialhjelp (PS) har bidratt til at samarbeidet mellom NAV kontoret og øvrige kommunale instanser, som psykisk helse, skolen og barnehagen og barnevern hadde blitt mye bedre (Kommunalsjef). Når Kommunalsjefen sier at samarbeidet har forbedret seg som et resultat av PS, så kan vi anta at samarbeidet mellom NAV kontoret og de øvrige kommunale instanser var mindre omfattende i en tidlig fase etter etableringen av NAV kontoret på Dovre i 2006

⁹ Den nye arbeidsdelingen skulle iverksettes i februar 2013 og evalueres i løpet av sommeren 2013.

frem til i alle fall prosjektstart i 2008. Prosjektlederen for PS fremhevet særlig samarbeidet med barnevernet, psykisk helse. Rutinene i samarbeidet med økonomiseksjonen i kommunen ble også forenklet og forbedret med Prosjekt Sosialhjelp (Prosjektleder). NAV leder fremhevet samarbeidet med andre etater i kommunen på rusområdet. I tillegg nevnes Distriktsmedisinsk senter på Otta, som er en ressurs på det rusfaglige området.

Samlet sett ser det ut til at det har skjedd viktige endringer i NAV kontorets samarbeid med kommunale tjenester utenfor NAV kontoret. Pr. februar 2013 beskrives en situasjon hvor NAV kontoret med sosialtjenesten samarbeider godt med øvrige instanser i kommunen, og at både kommunen og NAV kontoret har tilegnet seg en høy bevissthet i forhold til å sørge for å integrere de kommunale tjenester med NAV kontorets øvrige tjenester.

2.6 En egen «Dovre praksis?»

Praksis på sosialtjenesteområdet ved Dovre har gjennomgått store forandringer, og informantene legger særlig vekt på «Prosjekt sosialhjelp,» som en avgjørende årsak til at tenkemåten og kulturen og praksisen for saksbehandling på sosialtjenesteområdet har forandret seg.

Informantene identifiserer den tidligere saksbehandlerpraksisen ved NAV Dovre som «rundhåndet.» En utskiftning av personalet, en avvikling av «en individualisert praksis,» og en oppløsning av «tette bånd» mellom saksbehandlere og brukere, omtales som viktige steg for en profesjonalisering av saksbehandlingen ved kontoret. Kontoret preges i dag av en «åpen kultur,» hvor det er i orden å spørre hverandre og kunnskap deles (NAV leder). Dette vil bli en ressurs i det endringsarbeidet, som NAV Dovre skal i gang med, hvor saksbehandlingen i baklandet skal foregå mer generalisert.

2.7 Oppsummert NAV kontoret i Dovre

Dovre er den kommunen i NNG som relativt sett har hatt flest mottakere av sosialhjelp og høyest utgifter til sosialhjelp. Prosjekt Sosialhjelp ble igangsatt av kommunen for å redusere utgiftene til økonomisk sosialhjelp. Prosjektet resulterte i andre måter å arbeide med sosialsaker på, og antallet sosialhjelpsbrukere og utgifter til sosialhjelp ble redusert. Både «Prosjekt sosialhjelp» og beslutninger som medførte at NAV leder kom med i kommunens ledergruppe, bidro til et tettere og mer hensiktsmessig samarbeid mellom NAV kontor og andre deler av kommunen.

Ressursmessig er det 3 kommunale og 2, 4 statlige stillinger ved NAV Dovre, men den ene kommunale prosjektstillingen skulle tas vekk vår 2013. Kompetansen ved kontoret på sosialtjenesteområdet beskrives som god, selv om kontoret kom til å miste en av dem som hadde opparbeidet seg god kompetanse på sosialtjenesteområdet. I sin saksbehandlerdel av stillingen arbeidet NAV leder hovedsakelig på statlig område, og hadde delegert beslutningsansvaret på økonomisk sosialhjelp til prosjektleder. Leder deltok på fagmøtene og i diskusjonene rundt saksbehandlingen på sosialtjenesteområdet, og hadde på denne måten en viss innsikt med hvordan oppgaveløsningen foregikk.

Ved NAV kontoret er det en fast deling mellom mottak og bakland. I baklandet arbeider medarbeiderne på statlig område og på kommunalt område. På statlig område har medarbeiderne

også hatt en fast arbeidsdeling ut fra tjenestetype. Det var planer å gå over til en generalisert oppgaveløsningsmodell vår 2013, fordi kontoret kom til å miste en stilling på sosialtjenesteområdet. På tidspunktet for datainnsamling (februar 2013) var ikke dette arbeidet kommet i gang. NAV Dovre har en bevissthet knyttet til en økning av unge brukere av økonomisk sosialhjelp. Dette betrakter informanter ved NAV Dovre som en utfordring i tiden fremover.

3.0 Organisering av sosialtjenesten ved Lesja NAV kontor

3.1 Lesja kommune

Lesja kommune i Nord Gudbrandsdal, er den største kommunen i Oppland i geografisk utstrekning (2175,3 Km²). Lesja kommune grenser mot Rauma og Sjøk kommune i vest, Nettet, Sunndal og Oppdal i nord, og Dovre i øst. Kommunen har 2195 innbyggere pr. 2012 (SSB). I kommunens egen beskrivelse,¹⁰ omtales Lesja som en typisk fjellbygd, ved at 82% av kommunens areal ligger over 900 m.o.h. Videre er 75% av kommunens areal vernet etter naturvernloven (nasjonalparker, landskapsvernområder, eller naturreservater). Kommunen har status som en av landets nasjonalparkkommuner.¹¹ Bosettingen i kommunen er hovedsakelig langs Raumabanen og E136, som går parallelt med hverandre i retning øst-vest. Bosettingen befinner seg hovedsakelig på stedene Lesja, Lora, Lesjaverk, Lesjaskog og Bjorli. Kommunesenteret er i Lesja. Bjorli er en destinasjon for skiturisme, med hyttebebyggelse og hoteller, som ved sin beliggenhet tiltrekker seg turister både fra Vestlandet og Østlandet. Hovednæringen i kommunene er landbruk (40%). Forøvrig er sysselsettingen fordelt på offentlig tjenesteyting, reiselivsnæringen og noe industri og håndverk.

Lesja kommunes organisatoriske oppbygging består av rådmannen på topp i det administrative hierarkiet. Under rådmannen er det to sektorledere. Den ene er Oppvekstleder, som har skolene, barnehagene, bibliotek, studiesenter og kultur under seg. Den andre er Helse og sosialsjef, har følgende tjenester i sin sektor: sykehjem, hjemmebaserte tjenester, legetjenesten, helsestasjon, psykiatritjenesten fysio- og ergoterapitjenesten, barnevern, bofelleskap for personer med særskilte behov. Under Helse- og sosialsjefen ligger også NAV kontoret med NAV leder.

3.2 Trekk ved NAV Lesja: stillingsressurser og kommunale oppgaver

NAV kontoret på Lesja ligger i nyrenoverte, tidligere banklokaler, sentralt på Lesja, langs E136. NAV Lesja er det NAV kontoret i NG som har hatt og har lavest antall mottakere av økonomisk sosialhjelp og lavest utbetalinger til sosialhjelp. Når det gjelder brukere av sosialtjenesten i Lesja, så forteller rådmannen følgende:

«Arbeidsløshet og sykefravær er som regel inngangsporten til NAV i Lesja. Det er få rene sosialhjelpsmottakere. Klienter får sosialhjelp i kombinasjon med andre ytelser» (Rådmann).

Med andre ord er det få brukere av NAV kontoret som har økonomisk sosialhjelp som eneste ytelse, samtidig hevder rådmannen at kommunen har prioritert sosialtjenesten, med en relativt sett god bemanning av NAV kontoret i forhold til andre NAV kontor i regionen.

«Av Nord Gudbrandsdalskommunene ligger vi høyest i KOSTRA¹² på ressursbruk i sosialtjenesten» (Rådmann Lesja).

¹⁰ <http://www.lesja.kommune.no/356.Informasjon-om-Lesjabygda.html> (30.01.13)

¹¹ Status som nasjonalparkkommune innebærer bl.a. at over 30% av kommunens areal er nasjonalpark (www.nasjonalparkkommuner.no)

¹² KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner (www.SSB.no).

Da NAV Nord Gudbrandsdal ble opprettet i 2006 fikk NAV kontoret i Lesja tilført to statlige stillinger. Den ene ble overført fra Trygdeetaten på Dovre til Lesja NAV kontor og den andre kom fra Aetat sin avdeling i Sel. Det var stor tilfredshet i Lesja med tilførselen av to statlige stillinger. Det var fire kommunalt tilsatte ved NAV kontoret fra etableringen av NAV kontoret i 2006, og med de to nye statlig finansierte stillingene besto NAV Lesja av til sammen seks medarbeidere. Med kommunens innbyggertall på ca. 2200 innbyggere mente NAV Oppland at NAV Lesja var relativt sett godt bemannet og at NAV kontorets statlige ressurs var noe overdimensjonert (Syversen, 2008). Derfor valgte NAV Oppland etter noe tid å redusere den statlige stillingsressursen ved NAV Lesja. Siden politikerne i Lesja kommune har vært bevisste på å prioritere ressurser etter behov ved det lokale NAV kontoret innebar derfor en nedbemanning av de statlige stillingsressurser en tilsvarende oppjustering av de kommunale stillingsressursene ved NAV kontoret.¹³

Pr. februar 2013 var det 6 stillinger ved NAV kontoret i Lesja. Av disse seks stillingene er det 1,6 statlige stillinger og 4,4 kommunale stillinger. Fra og med mars 2013 ble antallet ansatte ved NAV kontoret redusert til 5,1 stilling. Nedbemanningen er på statlig side. Etter nedbemanningen har NAV kontoret i Lesja en ressurs på statlig side tilsvarende 0,7 stilling.

Kompetansen ved NAV kontoret innbefatter en sosionom, som ved siden av leder har beslutningsmyndighet innen saksområdet økonomisk sosialhjelp. For øvrig består NAV kontoret av medarbeidere med ulik utdanningsbakgrunn og realkompetanse.

I den "kommunale tjenestemeny" for Lesjas NAV kontor beskrives de tjenester som inngår i NAV kontoret fra kommunen (Samarbeidsavtale, vedlegg 3). For det første nevnes Økonomisk sosialhjelp, jf. det som kalles "minimumsløsningen." Av andre oppgaver utover minimumsløsningen nevnes følgende: Gjeldsrådgivning, som legges til den regionale Kompetanseenheten, samt rusområdet (tidligere LOST kap.6) som skulle ha en felles ruskonsulent i Kompetanseenheten, som skulle samarbeide med NAV kontoret. For øvrig nevnes bolig (fra tidligere LOST kap.4), arbeid med psykisk utviklingshemmede, støttekontaktordningen, avlastning, bostøtteordningen, generelle råd, veiledning, forebyggende virksomhet, sosialfaglig endringsarbeid, ungdomsarbeid, merkantile oppgaver (registrering av søknader, enkel saksbehandling, utbetaling.)

Unntak fra tidligere LOST kap.4, som ikke ble overført til NAV kontoret var tjenesten knyttet til omsorgslønn. Tidligere NAV leder beskriver beslutningen om den kommunale oppgaveporteføljen slik:

«Vi nektet å gå for minimumsløsningen, som var anbefalt fra fylkesleddet. Vi ønsket utvidede løsninger, se helheten! Vi ville ikke skille mellom den ene eller den andre kommunale tjenesten. Vi skulle ikke drive "bare" med rusmisbrukere eller praktisk bistand i heimen, men kombinere ulike løsninger og tjenester som fikk brukerne «over kanten» (Tidligere NAV leder).

¹³ I en saksutredning til kommunestyret i Lesja, som evaluerer Partnerskapsmodellen i NNG, sies følgende: *«Kommunene har lagt (inn) ressurser etter behov, og har også lagt etter ressurser når staten har redusert sin innsats. Dagens ressursmengde er i følge lokal leder en riktig dimensjonering for å møte de utfordringene Nav lokalt står overfor i dag og på lengre sikt.»* (Fra Saksutredning 2006/924, 29.04.2011).

I ettertid har barnevern og psykisk helsevern gått ut fra NAV kontoret og blitt to egne enheter.

3.3 Arbeidsdeling og koordinering i NAV Lesja

3.3.1 Arbeidsdeling

Pr. februar 2013 var det som over nevnt 6 ansatte ved NAV Lesja. De ansatte ved Lesja NAV kontor beskriver en inndeling i to hovedfunksjoner ved kontoret, nemlig "Veileder Publikum" (VP), som tar imot brukere i front, og "Veileder Oppfølging" (VO), som følger opp brukere i NAV kontorets "bakland."

En av de ansatte er fast i front, men har tilleggsoppgaver knyttet til enkelte saksområder (enslige forsørgere, pensjonsområdet, familieområdet). To av de ansatte jobber to dager fast i front og de andre dagene i baklandet. De tre ansatte som arbeider som VP har noe reduserte stillinger (varierende fra 60 – 90% stilling). De to VP-ene som har delte stillinger i front og i baklandet har delt datoer mellom seg på oppfølgingsaker i Arena, som dagpenger, husbank, disponering/ frivillig forvaltning. Den ene av VP-ene fatter også vedtak innen økonomisk sosialhjelp, og har hatt en prosjektstilling i tilknytning til Kvalifiseringsprogrammet. NAV leder omtaler denne personen som NAV kontorets eneste "generalist." Det vil si at hun arbeider på alle NAV kontorets områder, på både statlige og kommunale oppgaver.

Blant de som arbeider kun i oppfølging er det en inndeling i statlige oppgaver og i kommunale oppgaver. En av VO-ene har en spesialisering knyttet til sykepenger. Vedkommende er også beslutter innen uføreområdet. Det er fire besluttere på uføreområdet i hele Nord Gudbrandsdal.

I VO er det en person som er sosionom og som hovedsakelig arbeider på sosialtjenesteområdet. Vedkommende har mest kunnskaper og erfaring fra sosialtjenesteloven, og er sammen med NAV leder "beslutter" i forhold til sosialsaker. Vedkommende arbeider også med oppfølgingstjenesten (frafall i videregående skole).

For NAV kontorleder er det viktig å arbeide for at alle ansatte skal ha kjennskap til både de statlige og de kommunale tjenestene, slik at kontoret ikke blir så sårbart ved sykdom og for at de ansatte skal se hensikten med de samordnede tjenester ved NAV kontoret:

«Vi skal ha fokus på arbeid. Når folk skal ha sine områder, så brenner de for dette området. Derfor er det viktig at ansatte ikke bare skal ha fokus på sosiale tjenester. Sosiale tjenester skal ikke komme frem før det er nødvendig» (NAV leder).

Med dette utsagnet ser vi at NAV leder er opptatt av at alle ansatte ved NAV kontoret skal ha fokus på arbeidsrettingen. Konsekvensen av dette blir ifølge NAV leder at arbeidsdelingen ved kontoret ikke bør gå mellom sosiale tjenester på den ene siden og statlige velferdstjenester på den andre. Kontoret ser ut til å være i en omleggingsfase når det gjelder arbeidsdelingen.

I tillegg til arbeidsdelingen mellom front - bakland og kommunale - statlige oppgaver har NAV kontoret en såkalt "virksomhetsmodell." Det innebærer at de ansatte deler oppfølgingen av de ulike bedrifter, næringer, virksomheter mellom seg.

3.3.2 Ledelse, koordinering og kontroll

NAV leder ved Lesja ble ansatt i 2012, og har en 30% kontorlederressurs. Den resterende 70% andelen av stillingen skal fylles med saksbehandling. Kontorleder har sine saksbehandlingsoppgaver hovedsakelig knyttet til statlige ytelser, som sykepenge og AAP. Leder sier at han for tiden opparbeider seg en bedre kompetanse i «Lov om sosiale tjenester i NAV,» siden han ser det som viktig at en leder har god kjennskap til alle oppgavene som utføres ved NAV kontoret (NAV leder).

En årsak for leder til å bygge opp sin kompetanse på alle oppgavene ved kontoret er å senke kontorets sårbarhet ved fravær og sykdom. I tillegg betrakter leder denne kunnskapen som viktig for å kunne utøve lederfunksjonen på en bedre måte.

«Jeg vil bedre forstå hvilke utfordringer de ansatte stilles overfor og gi eventuelt kunne gi veiledning» (NAV leder).

En breddekunnskap om oppgavene er videre viktig for å kunne utøve kvalitetskontroll på de oppgaver som utføres, og det er ifølge NAV leder en forutsetning for å kunne finne hensiktsmessige organisatoriske løsninger (NAV leder).

Den ansatte sosionomen er (i tillegg til leder) ”beslutter” på sosialområdet. En av saksbehandlerne på sosialområdet sier følgende om beslutteransvaret på sosialområdet:

”På vedtakene står det leder sitt navn, x sitt navn, men også jeg som saksbehandler skriver under. De to nevnte lederne sjekker ikke reelt, men vi samhandler hele tiden. Vi har møter hele tiden om brukere. Derfor er saken avklart før vi skriver vedtaket” (Informant 2).

Denne informanten viser til et nært og tillitsfullt samarbeid mellom de ansatte ved NAV kontoret, og medarbeideren har ikke opplevelsen av å bli kontrollert av leder eller den andre personen med fullmakt til å fatte beslutninger på sosialområdet. Kontoret er relativt sett lite, og ved siden av en fast møtstruktur, som blant annet innebærer VO-møter på onsdager, så stikker de ansatte innom hverandres kontorer. Om VO møtene sier informanten:

”På VO møtene har vi en liste over saker, så diskuterer vi dem. Vi er gode på å diskutere saker. Hvis vi flere av oss har samme personer, så samordner vi dette. I enkelte saker har vi to personer inn. Dette gjelder særlig hvis det er sammensatte saker, hvor sosialhjelp er en del av bildet” (Informant 2).

Samhandlingen og samordningen omkring saker og beslutninger foregår, som vi ser over, både i formelle og i uformelle møter.

3.4 Endringer og planlagte endringer

Også ved NAV kontoret i Lesja var det endringer på gang. En reduksjon i statlig stillingsressurs krevde en omrokking i arbeidsdelingen ved kontoret.

I en innledende fase ved NAV Lesja forsøkte tidligere leder en generalistmodell, hvor alle medarbeidere ved NAV kontoret skulle kunne alt. Kontoret opplevde imidlertid at sykefraværet steg og ansatte var misfornøyde ved at de opplevet «å miste sin kompetanse» (tidligere NAV leder). Derfor gikk NAV Lesja vekk fra en generalistmodell til en mer spesialisert modell. Tidligere NAV leder beskriver imidlertid at innføringen av en rekke delreformer i løpet av NAV kontorets tidlige fase (som

opprettelsen av forvaltningsenheter, pensjonsreformen, helsetjenesteforvaltningen) bidro til at man ved NAV kontoret kunne jobbe mer tverrfaglig igjen.

”Man kunne konsentrere seg om sykeoppfølging, og det som man egentlig skulle sette et fokus på i forbindelse med reformen” (tidligere NAV leder).

Pr. februar 2013 beskriver nåværende leder og andre informanter ved kontoret at man har en medarbeider som arbeider ”generalisert,” altså innen de fleste av tjenestoområdene ved NAV kontoret. De øvrige har i hovedsak sine spesialområder, enten innen den statlige tjenesteporteføljen eller innen det kommunale sosialtjenestekområdet. De ansatte har videre en arbeidsdeling ved at noen faste arbeider i front og bakland, mens to medarbeidere arbeider både i front og bakland. Pr. februar 2013 kan man kalle den fungerende organiseringen en hybridform, hvor flere ulike organisatoriske prinsipper eksisterer side om side. Ut fra informantintervjuene er imidlertid kontoret i en omleggingsfase. Ambisjonene fremover fra NAV leder sin side er at alle ansatte skal erverve seg kompetanse på alle tjenestekområder, og at tenkningen blant alle ansatte ved kontoret skal være preget av arbeidsretting. En kjennskap til alle oppgaver blir av NAV leder betraktet som en forutsetning for en tenkning og en kultur preget av arbeidsretting.

NAV leders ønske om at flere skulle begynne å arbeide generalisert og samtidig tenke arbeidsretting, må betraktes som en målsetting som NAV leder arbeidet for å få gehør for blant kontorets medarbeidere.

3.5 NAV kontorets samarbeid med andre kommunale tjenester

Saksbehandlere ved Lesja NAV kontor hevder å ha et godt samarbeid med andre kommunale etater og tjenester. Det gjelder særlig barnevern, psykiatrisk sykepleier og lege (informant 2). NAV kontoret har et fast forum mellom NAV kontoret og barnevern, og de har i den senere tid hatt stadig flere samarbeidsmøter med psykiatrisk sykepleier og leder.

Rådmannen beskriver en integrert kommunal tjenesteyting i Lesja kommune:

”Vi tenker i stor grad sammenheng i kommunen. Sammenheng barnehage, skole, NAV. Dette er en forståelse som har vært i Lesja fra gammelt av – fra 1997 – Vi har jobbet forebyggende med utgangspunkt i ”en oppvekstmodell” (Rådmann).

Oppvekstmodellen er en langtidsplan, som innebærer at kommunen (bl.a. ved barnehage, skole og NAV) arbeider integrert med barn og unges oppvekstvilkår. I Lesja har man, ifølge rådmannen, et fokus på å se tjenester i sammenheng innen oppvekst og forebygging. Konkret innebærer dette at man på hvert trinn, som barnehage, barneskole osv. har noen målsettinger som de unge skal igjennom. Det kan for eksempel dreie seg om at barna i barnehagen, sammen med de voksne, skal ha lest x antall bøker før skolestart. I løpet av skoletiden skal alle ha fremført noe på en scene osv. Ved hjelp av denne type konkrete målsettinger settes kommunen i bedre stand til å fange opp ulike problemer, og får satt inn passende tiltak relativt sett tidlig. I henhold til rådmannen er dette en modell og en tenkning, som fremdeles holdes ved like.

I tillegg til oppvekstmodellen har samlokaliseringen av de ulike tjenester i kommunen på Lesja bidratt til å styrke den integrerte tjenesteporteføljen i kommunen. Kommunens ambisjoner for

sosialtjenesten og NAV kontoret er at kontoret i tillegg til å utføre de oppgaver de i dag har, kan få en mer framskutt rolle i kommunene som en betydningsfull samfunnsaktør. Rådmannen uttrykker det slik:

«Framover kan NAV få et enda større fokus på markedsarbeid og systemrettet bistand. Da kunne NAV leder ha hatt en plass i kommunens ledergruppe, og ha et samfunnsmessig perspektiv. Slik kan NAV kontoret bli viktig i samfunnsplanleggingen» (Rådmann).

Rådmannen hevder at samhandlingen mellom de sosiale tjenestene og øvrige kommunale tjenester ikke ble svekket ved NAV reformen, og at det var noe av bakgrunnen for at kommunen valgte å legge nesten alle de sosiale tjenestene inn i NAV kontoret (Rådmann).

3.6 En egen Lesja- praksis?

Som vi ser over hevdes det at Lesja kommune preges av en tenkning knyttet til NAV kontor og oppvekstsektor som er integrert og helhetlig (rådmann). Når det gjelder tenkningen ved NAV kontoret så er NAV leder en viktig kulturbærer med en tydelig ideologi for hvorfor arbeidsdelingen ved NAV kontoret burde være mer integrert: *«Når folk skal ha sine områder, så brenner de for dette området. Derfor er det viktig at ansatte ikke bare skal ha fokus på sosiale tjenester.»* Ved å løse opp en arbeidsdeling hvor de ansatte blir for opptatt av enkelte virkemidler, så skulle alle ved kontoret ha et fokus på arbeid først, og økonomisk sosialhjelp som et siste alternativ. Ellers beskrives kulturen blant medarbeiderne ved NAV Lesja som samarbeidsorientert, med «mange og gode diskusjoner» om felles saker. Det delegeres i stor grad og flere ansatte beskriver samarbeidsrelasjonene med begreper som «nær og tillitsfull.»

3.7 Oppsummering NAV kontoret Lesja

Over tid har det skjedd en endring i sammensetningen av personalet ved NAV Lesja. Den statlige stillingsressursen har blitt mindre, men Lesja kommune har valgt (som rådmannen uttrykker det) "å etterfylle" med kommunale stillinger. Slik har antallet ansatte ved kontoret vært stabilt på ca. 6 personer. Pr. februar 2013 skulle det imidlertid nedbemannes noe på statlig side (se over). Kontoret har videre skiftet leder i 2012, og det har vært enkelte utskiftninger av ansatte underveis ved kontoret siden oppstart i 2006. Barnevern og psykisk helsevern ble tatt ut av NAV kontoret, for å kunne gi disse områdene udelt oppmerksomhet.

Leder og en sosionom har delegasjon som besluttere på sosialtjenesteområdet. De ansatte samarbeider tett og opplever stor grad av tillit fra beslutterne. Leder beskriver seg selv som i en opplærings situasjon på sosialtjenesteområdet. Det finnes både formell kompetanse og realkompetanse på NAV kontoret innen sosialtjenesteområdet. Enkelte av medarbeiderne arbeider på alle NAV kontorets fagområder, men kontoret har målsettinger om at flere skal gjøre det i tiden som kommer.

4.0 Organisering av sosialtjenesten ved Sel NAV kontor

4.1 Sel kommune

Sel kommune er plassert i sentrum av Nord Gudbrandsdal. Kommunesenteret, Otta, er plassert hvor Ottadalen møter Gudbrandsdalen. Otta ligger ved E6 og Dovrebanen. Nordover fortsetter Gudbrandsdalen, og kommunen grenser til Dovre og Folldal i nord. I øst og sør finner vi henholdsvis Sør Fron og Nord Fron. I vest grenser Sel til Vågå kommune. På grunn av den sentrale plasseringen i regionen Nord Gudbrandsdal har Otta flere fellesfunksjoner for regionen. Blant annet er administrasjonen for det felles NAV kontoret plassert i Otta. Otta er videre det eneste tettstedet med bystatus i Nord Gudbrandsdal. Byen utgjør et handelssentrum, et skolesentrum og et kulturelt sentrum. Andre tettsteder i kommunen er Nord Sel, Sandbumoen, Dale i Ottadalen og Bjølstad i Heidal (www.sel.kommune.no).

I 2012 har Sel kommune 5992 innbyggere (SSB), og er befolkningsmessig den største av de seks kommunene i Nord Gudbrandsdal. Kommunen har en geografisk utstrekning på 905 km². Store deler av kommunen er fjellområder, og kommunen har status som nasjonalparkkommune. Dette gjør også fjellområdene i Sel til en destinasjon for fjellturisme. Sel har tradisjonelt vært en jord – og skogbrukskommune, men store skiferforekomster har også satt sitt preg på Sel og Otta, ved at det har vokst frem en steinindustri. Den viktigste industrivirksomheten i kommunen er vindusproduksjon, grafisk industri og næringsmiddel industri.¹⁴

Sel kommunes organisatoriske oppbygging består av rådmannen på topp i det administrative hierarkiet. Under rådmannen er det tre kommunalsjefer. Den ene er ansvarlig for stabsfunksjoner og økonomi, den andre kommunalsjefen har skoler, barnehager og kultur innen sitt forvaltningsområde. Den tredje kommunalsjefen har ulike helse og omsorgsoppgaver (pleie og omsorgsavdelinger, sykehjem, helsestasjonen, tjenester til funksjonshemmede, barnevernsinstitusjon, legetjenester, psykisk helse rehabilitering). Barnevernstjenesten fungerer i et samarbeid med Vågå kommune, og NAV ligger også til dette forvaltningsområdet.

4.2 Trekk ved NAV Sel: stillingsressurser og kommunale oppgaver

NAV kontoret på Sel ligger i en forretningsgård i Otta sentrum. I en annen del av bygget, ligger den regionale Kompetanseenheten for NNG. Inntil 1. mai 2013 hadde også leder for NNG sitt kontor i tilknytning til Kompetanseenheten. Etter dette tidspunktet er det opprettet en midlertidig ordning som tilsier at de ulike lokale NAV kontorene i regionen er selvstendige enheter. Derfor er det heller ikke tilsatt noen ny leder for NNG. Siden pilotperioden i 2006 har NAV kontoret skiftet leder flere ganger, sist i 2013. Sel har også hatt en del utskiftninger av personell i perioden fra oppstarten til 2013.

Før NAV reformen hadde Aetat og Trygdeetaten kontorer på Sel. I forbindelse med NAV reformen ble ansatte ved disse etatene fordelt på ulike lokale NAV kontor i Nord Gudbrandsdal. NAV kontoret er det desidert største av NAV kontorene i Nord Gudbrandsdal, med sine 11 ansatte. I tillegg har kontoret en treårig prosjektstilling på 60% knyttet opp mot barnefattigdom.

¹⁴ <http://snl.no/Sel> (29.01.13)

I den "kommunale tjenestemeny" for NAV Sel beskrives de tjenester som inngår i NAV kontoret fra kommunen (Samarbeidsavtale, vedlegg 3). For det første nevnes økonomisk sosialhjelp, jf. det som kalles "minimumsløsningen." Av andre oppgaver utover minimumsløsningen nevnes følgende: Gjeldsrådgivning, som legges til den regionale Kompetanseenheten, samt rusområdet (tidligere LOST kap.6) som skulle ha en felles ruskonsulent i Kompetanseenheten, som skulle samarbeide med NAV kontoret og kommunen på rusområdet (etter tidligere LOST kap.6). For øvrig nevnes bolig (fra tidligere LOST kap.4), støttekontaktordningen, avlastning, husmor-vikarordningen, bostøtteordningen, generelle råd, veiledning, sosialfaglig endringsarbeid, ungdomsarbeid, forebyggende virksomhet, kommunale arbeidstreningssentra, sysselsettingskontoret, samt merkantile oppgaver (registrering av søknader, enkel saksbehandling, utbetaling.)

Flyktninger og innvandrere, jf. introduksjonsloven og Lov om sosiale tjenester ble samlokalisert med NAV. Rusområdet er lagt til kommunen.

4.3 Arbeidsdeling og koordinering ved NAV Sel

4.3.1 Arbeidsdeling

Pr. mars 2013 er NAV Sel delt i to avdelinger. Et publikumsmottak og en oppfølgingsavdeling. De ansatte skal arbeide i henhold til en generalisert modell, hvor brukere deles på ansatte etter fødselsdato. I tillegg har de ansatte ansvar for sine virksomheter og bransjer (virksomhetsmodell).

I 2010 ble ordningene attføring, tidsbegrenset uføre og rehabiliteringspenger erstattet med AAP (Arbeidsavklaringspenger). Da skulle alle NAV kontor dele inn sin virksomhet etter fire innsatsområder. De fire innsatsområdene var:

1. Standardinnsats – de som klarer seg selv, som arbeidssøkere, registrering mv.
2. Situasjonsbestemt innsats– innebærer litt lettere oppfølging i forhold til å få arbeid.
3. Spesielt tilpasset innsats – her har bruker et problem, som for eksempel gjør at vedkommende må slutte i sin jobb (omskolering mv.)
4. Varig tilpasset innsats – innebærer varige tiltak, som jobb i en tiltaksbedrift, eller varig tilpasset arbeid.

Beskrivelsen av den formelle arbeidsdelingen ved NAV Sel beskrives likt av ansatte og NAV leder. Oppgave 1 og 2, altså standardinnsats og situasjonsbestemt innsats skulle utføres i mottaket, mens oppfølging var oppgave 3 og 4 (spesielt tilpasset innsats og varig tilpasset innsats). Når det gjaldt sosialhjelp, så skulle mottaket hjelpe til med utfylling av skjemaer og bidra til at søkere hadde all dokumentasjon som var nødvendig for saksbehandling. I begge avdelinger skulle arbeidet utføres etter en generalisert, helhetlig modell.

I praksis viste det seg å være vanskelig å skille mellom hvilke oppgaver som skulle utføres i mottak og hvilke som skulle utføres i baklandet. Denne uenigheten gjorde seg først og fremst gjeldende på sosialområdet, og da dreide det seg om i hvilken grad mottaket skulle gjøre behovsvurderinger, og i hvilken grad sakene skulle bli vurdert i forhold til arbeid og tiltak (informant 2). Denne uklarheten i arbeidsdelingen mellom mottak og bakland hadde ifølge en informant noen uheldige konsekvenser:

«Dette fører til at det blir flere sossaker enn nødvendig» (Informant 2).

Det var tydelig at den formelle rutinebeskrivelsene man hadde vedtatt, og som alle visst om, var vanskelig å etterleve i praksis.

De tre ansatte i mottaket deler på å stå i mottak og å jobbe med saksbehandling. Noen dager er de fremme i mottaket, andre dager i beredskap for mottak, og enkelte dager har de bare kontorarbeid. De ansatte arbeider generalisert på enkelte områder, mens andre oppgaver er mer spesialiserte. Alle tre i mottak følger opp arbeidssøkere. Arbeidssøkere fordeles på de ansatte i mottaket ut fra fødselsdato. På sosialområdet informerer de og de bistår søkere i utfylling av skjemaer, og i forhold til å framskaffe dokumentasjon.

Ellers deler VP-ene typer saker mellom seg. En ordner med sykmeldinger og fordeler disse videre, en har ansvar for foreldrepenger og enslige forsørgere, en tredje arbeider med de bosatte flyktingene og arbeider med jobbsøkere og voksenopplæringen.

Innen oppfølgingsavdelingen har de ansatte for en stor del sine spesialområder. Fra 2010 begynte to medarbeidere ved kontoret å jobbe med alle type saker ut fra brukernes fødselsdato. Dette skulle være et prøveprosjekt for å samle erfaringer. Etter en prøveperiode på ett år anbefalte de to medarbeiderne at hele kontoret burde gå over til den generaliserte måten å arbeide på. En av saksbehandlerne sier det slik:

«Jeg og ei anna begynte å jobbe på hele området i et par år før de andre. Vi imøtekom NAV'S visjon! Vi opplevde virkelig at vi hadde mulighet til å påvirke folks situasjon, ved å søke ulike løsninger. Vi så helheten, og det var spennende å jobbe. (...) Vi var begge pådrivere for en generalisert modell ved kontoret» (Informant 2).

En generalisert modell ville være til fordel for brukeren og forsøkspersonene opplevde fordelene ved denne måten å arbeide på (NAV leder). I 2011 ble den nye organisasjonsmodellen vedtatt, og den skulle igangsettes vår 2012. Da skulle alle medarbeidere arbeide med alle kontorets tjenesteområder. Oppfølging består da av følgende oppgaver: AAP, sykeoppfølging, økonomisk sosialhjelp.

I praksis har det vist seg at overgangen til en generalisert modell har vært vanskelig. En saksbehandler forklarer det slik:

«Vi kom aldri ordentlig i gang med det (den generaliserte modellen) på grunn av sykmeldinger og at leder sluttet. Vi som kontor ble aldri trygge på denne arbeidsmåten. Det viste seg å være mange utfordringer for å få kontoret godt organisert» (Informant 2).

Noen av utfordringene besto i at de ansatte ved kontoret hadde ulik forståelse av hva arbeidet ved NAV kontoret egentlig gikk ut på.

«Vi manglet en felles forståelse og enighet for hva som var godt nok» (Informant 3).

I følge informanter oppsto det uenigheter mellom de som la vekt på "tall og målstyring" og de som mente "helhet og enkeltbrukere" var viktigst. Hva «oppfølging» skulle bestå i og hvor omfattende oppfølgingen skulle være var det ulike forståelser av. I tillegg kjempet flere av medarbeiderne med bredden av oppgaver i den nye organisasjonsmodellen (Informant 4), og opplevde at de manglet den nødvendige kompetansen på de områder de skulle betjene i en generalisert arbeidsdeling. Kontoret

fikk flere sykmeldinger, som Informanter mener er knyttet til innføringen av ”den helhetlige modellen” (den generaliserte modellen).

Sykmeldinger ved kontoret har også hatt andre årsaker. Uansett grunn er sykmeldinger en ekstra belastning for de som er i funksjon ved NAV kontoret. Slik kan sykmeldinger ha en selvstendig effekt som kan bidra til nye sykmeldinger og «onde sirkler» for kontoret.

En ansatt som arbeidet helhetlig sa følgende om arbeidssituasjonen for de som hadde ansvaret på sosialområdet:

”De driver med brannslukking og overtidsarbeid” (Informant 4).

En ansatt påpekte at forsøksordningen nok gikk godt for de to forsøkspersonene, men da vi alle fikk fullt opp med datoer, så ble det for mye for mange (Informant 4).

Pr. mars 2013 preges NAV Sel av en ekstraordinær situasjon, hvor flere av de ansatte jobber overtid for å få unna sosialsaker. Noen i oppfølgingsteamet arbeider fremdeles helhetlig/ generalisert, mens andre har gått tilbake til spesialiserte arbeidsoppgaver (for eksempel bare sosialsaker).

NAV leder viser til at det nå som regel er flere ansatte som er saksbehandlere på en person, og at dette går greit, selv om brukerne helst vil ha en saksbehandler å forholde seg til. Dette skyldes den spesialiserte arbeidsmåten, som man har måttet gå tilbake til ved kontoret.

NAV leder mener at den vedtatte og formelle organiseringen kunne ha fungert, men ekstraordinære forhold forhindrer at den kan bli gjennomført i praksis:

«Vi må forsøke å fordele oppgaver, men arbeidet bærer preg av brannslukking. Vi er ikke oppe og går på de mannskapene vi burde være. Vår arbeidsmengde kan ikke justeres. Vi hadde en topp på nyåret og vi er færre folk enn vi burde være. Det er ingen god situasjon. Hvis alle var på plass og fulgt den organiseringen vi har vedtatt, så ville situasjonen vært levelig. Det har vi ikke muligheter til for øyeblikket.» (NAV leder)

Selv om både leder og ansatte påpekte den ekstraordinære situasjonen kontoret var i (mars 2013), så var det et samarbeid og en koordinering, som tross mye friksjon, fungerte. Dette beskrives nedenfor.

4.3.2 Ledelse, koordinering og kontroll

Begge avdelinger har velfungerende teammøter, hvor arbeidet koordineres. VP-ene har ett team, mens VO-ene er delt inn i tre oppfølgingsteam. Felles saker behandles og det foregår en overføring av kompetanse mellom medarbeidere. I teammøtene trekkes kolleger fra henholdsvis oppfølging og mottak inn etter behov. I en beskrivelse av oppfølgingsteamene har disse teamene bestått av trygdefaglig og sosialfaglig kompetanse (oversikt organisering NAV Sel). I henhold til møteplanen for NAV Sel og ut fra informantenes forklaringer finnes det også teammøter bare for «trygdesaker» og for «sosialsaker»¹⁵ (møteplan NAV Sel). Denne teamstrukturen tar høyde for både faglig fordypning og for samarbeid på tvers mellom personer med ulik faglig bakgrunn og kompetanse. En saksbehandler påpeker at det er for få samarbeidsmøter mellom VP og VO (informant 3). Samtidig har NAV Sel fellesmøter en gang i uka, og disse omtales av flere informanter som kun begrenset

¹⁵ De ansatte omtaler saksområdene som «trygdesaker» og «sosialsaker.»

nyttige. Utover den beskrevne møteaktiviteten så er det også vanlig at de ansatte oppsøker hverandre etter behov, for å nyttiggjøre seg hverandres kompetanse (Informant 3).

«Når det gjelder kompetanse og kompetanseheving, så kunne vi gått på kurs hver uke, og enda ville det ikke være nok (...) men det er vanskelig å prioritere i forhold til alle oppgavene som venter på kontoret» (NAV leder).

Dette viser et kjent dilemma mellom prioritering av utviklingsoppgaver og driftsoppgaver, som er særlig tydelig til stede i forbindelse med organisasjonsendringer. Løsningen på dette problemet er gjerne at det bevilges mer ressurser i en avgrenset endringsperiode, slik at organisasjonen kan få den ressursmessige bufferen, som kan bidra til at man kan prioritere for eksempel kompetanseheving. Et problem for NAV Sel er at endringsarbeidet har foregått over så mange år, uten at den besluttede arbeidsdelingen har satt seg.

NAV kontoret har i praksis en kontorlederressurs på 60-70 %, og kontorleder har også en saksbehandlerressurs på 30-40%. Kontorleder har sine saksbehandlingsoppgaver hovedsakelig knyttet til VP teamet. Der arbeider han med oppfølging av arbeidssøkere, oppfølgingstjenesten og annen ungdom. Han har også arbeidet med AAP og litt på sosialområdet. I følge NAV leder er det i perioder ofte mer saksbehandling, avhengig av hvor stort trykk det er på kontoret og hvor mye sykmeldinger det er ved kontoret.

Når det gjelder godkjenning av sosialsaker, så skriver saksbehandler under i tillegg til NAV leder. I NAV leders fravær er dette ansvaret delegert til en annen ansatt.

4.4 Endringer og planlagte endringer

Som vi ser av informantenes beskrivelse av arbeidsdelingen over, er det et skille mellom vedtatt organisasjonsstruktur og organisasjonsmedlemmenes faktiske adferd. Den generaliserte modellen er vedtatt, og den ble forsøkt iverksatt. Problemer som bl.a. sykmeldinger, som til dels skyldes at medarbeiderne ikke opplevde mestring i hverdagen, medførte at kontoret måtte gå tilbake til en mer spesialisert arbeidsdeling igjen. Håpet fra NAV leder og flere av informantene er imidlertid at alle igjen skal arbeide generalisert, når alle er på plass ved kontoret etter sykemeldinger.

«Når alle er på plass (ikke syke), så mener nok alle at alle skal gjøre alt! Problemet nå er at noen ikke makter dette. Det er personlige hensyn som må tas, også er det kontorets hensyn» (Informant 4).

En løsning som denne informanten ser er en hybridmodell for Sel sitt vedkommende, altså at NAV Sel bør arbeid i henhold til en generalistmodell, med noe spesialisering, basert på personlige hensyn og deres eksisterende kompetanse.

4.5 NAV kontorets samarbeid med andre kommunale tjenester

De enkelte saksbehandlerne omtaler samarbeidet med andre instanser i kommunene som situasjonsbetinget. Det vil si at det arrangeres møter på tvers av etater når behovet tilsier det. For eksempel når det gjelder AAP har NAV Sel møter med leger, arbeidsgivere og bruker om tilrettelegging og praksisplasser.

Barnevernet er et samarbeid mellom Sel og nabokommunen Vågå. NAV Sel har ikke "fått til" (informant 2) faste møter med barnevernet, men NAV Sel og barnevernet har møter etter behov. Uttrykksmåten "fått til" kan tyde på at et tettere og rutinemessig samarbeid kunne vært ønskelig.

Også i forbindelse med rusområdet og psykisk helse etterlyser saksbehandler mer jevnlig og rutinisert kontakt.

4.6 En egen «Sel praksis?»

Medarbeiderne ved NAV Sel beskriver en situasjon hvor det stort sett er formell enighet om hvilken organisatorisk hovedmodell NAV kontoret skal ha. Iverksettingen viser seg å være problematisk, og medarbeidere gir uttrykk for ulike oppfatninger og forståelser av hvordan arbeidsfordelingen mellom front og baklandet skal være, særlig på sosialtjenesteområdet. Det ser ut til å ha utviklet seg ulike subkulturer internt i kontoret, som er bærere av ulike holdninger til praktiseringen av arbeidsdelingen. Selv om NAV kontoret ser ut til å være preget av ulike holdninger til praktiseringen av de organisatoriske modellene, så samarbeides det godt når kontoret står overfor ekstraordinære utfordringer, som store saksmengder. Da er det en produktiv dugnadsånd som fremvises blant medarbeiderne.

Når det gjelder hvordan medarbeidere vurderer saksbehandlingen på sosialtjenesteområdet sier en informant følgende om praksis ved NAV Sel:

«Jeg tror vi (de ulike NAV kontorene i NG) har et ulikt fokus. Vurderingen av sosialhjelp her i Sel er forholdsvis raus. Vi vil finne helhetlige løsninger. Det ser vi på verkstedene vi har. Vågå er for eksempel mer restriktiv. Det er mitt inntrykk gjennom alle år. Det kan ha forandret seg...» (Informant 3).

Ut fra denne enkeltinformantens beskrivelse av en egen «Sel praksis» i forhold til andre NAV kontorers praksis i NG, vil en kunne si at NAV Sel har en helhetlig tilnærming til brukers situasjon, og at det medfører en forholdsvis «raus» holdning når det gjelder å innvilge økonomisk sosialhjelp.

4.7 Oppsummering organisering for NAV Sel

NAV Sel har prøvd ut flere organisatoriske modeller i perioden 2006-2013. Den tidlige fasen var svært turbulent både i NNG og ved NAV Sel. Dette skyldtes som vi har vært inne på at NNG var en pilot, og de organisatoriske rammebetingelsene for å få til et velfungerende NAV kontor var små i 2006-2007 (Syversen, 2008). Den relativt sett kompliserte regionale modellen i NNG gjorde heller ikke iverksettingen enklere. I tillegg til at NNG måtte få det statlige og kommunale samarbeidet til å fungere ved hvert av de seks NAV kontorene i NG, så var man avhengig av at kommunene i NG også klarte å samhandle om NNG. Slik besto partnerskapet ikke bare av to parter, som ved andre NAV kontor, men av syv parter (seks kommuner og stat).

I den innledende perioden forsøkte man en integrert modell, men uten å lykkes. NAV Sel fikk en periode med mye "turn-over" og sykmeldinger. Man gikk tilbake til en situasjon, hvor de ansatte fikk anledning til å arbeide mer spesialisert. En informant beskriver den derpå følgende perioden, fra ca. 2009-2011 som "en relativt stabil periode med mindre sykefravær." I 2011 besluttet NAV Sel igjen å

forsøke en generalisert modell, og den ble igangsatt for alvor i 2012. Denne iverksettingen ble heller ikke særlig vellykket, og kontoret var igjen i en situasjon med mye sykmeldinger. Dette umuliggjorde at kontoret skulle etterleve beslutningen om å innføre en generalisert, helhetlig modell.

Dette utsagnet viser at den generaliserte modellen i og for seg ikke er så kontroversiell. Alle har forståelse for at den kan være hensiktsmessig for NAV Sel. Det viser seg imidlertid at flere forhold må være på plass for at man skal kunne få til en slik overgang. Blant annet forutsettes det at det er lavt sykefravær, og at de ansatte får en arbeidsmengde de kan beherske. NAV Sel er også det største NAV kontoret i regionen, og flere informanter (informant 2 og 3) mener at kontoret er så stort at det kan forsvares at det er en viss spesialisering nettopp ved dette kontoret.

En annen problemstilling som nevnes og som kan påvirke effektiviteten i saksbehandlingen på sosialtjenesteområdet er uklarheter i arbeidsdelingen mellom mottaket og bakland. De som arbeider i baklandet mener mottaket bør gjøre sakene enda mer ferdig til saksbehandling, mens mottaket ikke alltid er enig i dette.

5.0 Organisering av sosialtjenesten ved Vågå NAV kontor

5.1 Vågå kommune

Vågå kommune er ligger i det nedre dalføret av Ottaelva, mellom kommunene Sel og Lom. Vågå grenser til Lesja i nord, til Dovre og Sel i øst. I sør grenser Vågå til Nord Fron, Øystre Slidre og Vang. I vest grenser kommunen til Lom. Kommunesenteret er Vågåmo. Lalm og Tessanden er to andre tettsteder i kommunen. Riksvei 15 fra Otta til Måløy går gjennom kommunen. Riksvei 51 er en annen kommunikasjonsåre, som går fra Vågå og over til Fagernes. I 2012 har Vågå kommune 3739 innbyggere (SSB).

Kommunen har en geografisk utstrekning på 1330 km². Store deler av kommunen er fjellområder, og store deler av Jotunheimen nasjonalpark ligger sør i Vågå kommune. Vågå er som flere av de andre kommunene i Nord Gudbrandsdal en kjent destinasjon for fjellturisme. Besseggen og Gjendevatnet og Knutsholtindane er i Vågå. Hvert år besøker om lag 50 000 personer området ved Besseggen.

Vågå er en jordbrukskommune, med noe industri (sagbruk, foredling av kleberstein, møbel og verkstedsindustri), handel og som nevnt; turisme. I tillegg er offentlig sektor en viktig arbeidsplass, med Vågå kommune, og staten med bl.a. de to spesialenhetene i NAV for registerkontroll og helsetjenesteforvaltning, som i 2008 ble besluttet lagt til Vågå.

NAV kontoret i Vågå har siden 2006 vært en del av regionskontoret i NAV Nord Gudbrandsdal. Slik har Vågå eksistert som et avdelingskontor i NNG, inntil det ble gjort endringer i denne samarbeidsmodellen i 2013.

Vågå kommunes organisatoriske oppbygging består av rådmannen på topp i det administrative hierarkiet. Under rådmannen er det fire sektorsjefer, henholdsvis for Oppvekst- og kultur, Helse- og omsorg, Tekniske tjenester og fellestjenester. Rådmannen og disse fire sektorsjefene, i tillegg til beredskapsansvarlig, utgjør kommunens ledergruppe. Under hver av sektorlederne ligger de ulike tjenesteområdene, med tjenesteområdeledere. Barnevernstjenesten ytes i et samarbeid med Sel kommune. NAV kontoret er i kommunens organisasjonskart lagt under regionale samarbeidstiltak, men helse- og omsorgssjefen er ansvarlig for den kommunale delen av NAV kontoret.

5.2 Trekk ved NAV Vågå: stillingsressurser og kommunale oppgaver

NAV kontoret på Vågå ligger sentralt i Vågåmo. Etter en innledende periode med flere utskiftninger i ledelsen i NAV Vågå, fikk NAV kontoret en ny, statlig tilsatt leder i 2008, som har sittet i denne stillingen fram til i dag. I løpet av perioden fra oppstart til i dag har det naturlig nok vært noen utskiftninger i personalet, mens tre personer har vært ved NAV kontoret i hele perioden.

Vågå er med sine vel 3700 innbyggere den nest største kommunen i Nord Gudbrandsdal. NAV Vågå har pr. vår 2013 5-6 medarbeidere. Det er to statlige og tre kommunale stillinger. I tillegg skulle NAV-kontoret og flyktningetjenesten "spleise" på en 100% stilling, som skulle ha oppgaver på flyktningeområdet (bosetting). To personer ved kontoret er i 100% stilling, de øvrige ansatte ved NAV kontoret er i delstillinger (80, 60 og 40). I tillegg har kontoret på tidspunktet for datainnsamling en praksiskandidat, og en medarbeider som hjelper til i arkivet.

Den sosialfaglige kompetansen ved NAV Vågå ser ut til å være godt dekket. Flere av medarbeiderne har en formell sosialfaglig bakgrunn (sosionom, barnevern), og den benyttes til saksbehandling i baklandet. For øvrig har kontoret saksbehandlere med lang fartstid innen sosialtjenesten, som på denne måten har bygget opp en realkompetanse på området. For øvrig har NAV Vågå en sammensatt kompetanseprofil med personer som har formell høgskolebakgrunn, og personer med realkompetanse fra andre typer virksomheter. Leder har utdannelse som barnevernspedagog, og har lang erfaring fra sosialtjenesten. Vedkommende leder har bl.a. vært faglige ansvarlige for de regionale, sosialfaglige verkstedene i NAV NG.

Samlet sett kan man trekke den konklusjonen at NAV Vågå har god formell kompetanse på det sosialfaglige området.

Når det gjelder ressursituasjonen ved kontoret omtales den som i utgangspunktet tilstrekkelig. Leder sier dette om ressursituasjonen ved kontoret:

”Når alle er på plass, da flyter det (...) Ved sykmeldinger og permisjoner er det ikke greit (...)»

Medarbeiderne i NAV Vågå er enten VP eller VO. Kontoret arbeider i henhold til en generalist modell, hvor medarbeiderne gjør både kommunale og statlige oppgaver.

I den ”kommunale tjenestemeny” for NAV kontoret i Vågå beskrives de tjenester som inngår i NAV kontoret fra kommunen (Samarbeidsavtale, vedlegg 3). For det første nevnes Økonomisk sosialhjelp, jf. det som kalles ”minimumsløsningen.” Av andre oppgaver utover minimumsløsningen nevnes følgende: Gjeldsrådgivning, som legges til den regionale Kompetanseenheten, samt rusområdet (tidligere LOST kap.6) som skulle ha en felles ruskonsulent i Kompetanseenheten, som skulle samarbeide med NAV kontoret rusområdet (etter tidligere LOST kap.6). For øvrig nevnes bolig (fra tidligere LOST kap.4), støttekontaktordningen, avlastning, omsorgslønn, generelle råd, veiledning og (sosialfaglig) endringsarbeid, ungdomsarbeid, forebyggende virksomhet og samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner, samt merkantile oppgaver (registrering av søknader, enkel saksbehandling, utbetaling.)

Helsetjenester etter kommunehelsetjenesteloven ble samlokalisert med NAV.

5.3 Arbeidsdeling og koordinering av NAV Vågå

5.3.1 Arbeidsdeling

Som ved flere av de andre NAV kontorene i NNG er det faste personer i mottaket. To personer deler en stilling. I tillegg til ordinære mottaksoppgaver, som å informere brukere og ta imot søknader, har en av de ansatte også andre saksbehandleroppgaver. Det dreier seg om økonomisk nødhjelp og tjenester knyttet til frivillig forvaltning. For øvrig videresendes brukere til saksbehandlere i baklandet.

I baklandet er det en generalisert arbeidsdeling, hvor de som har vært ved kontoret en stund (tre ansatte) jobber med alle slags saker. Brukerne er fordelt på saksbehandlere etter fødselsdato. Leder arbeider også generalisert, men har ikke selv faste datoer.

5.3.2. Ledelse, koordinering og kontroll

Hver morgen har NAV Vågå et fellesmøte. På møtene fordeles post og oppgaver, og ansatte tar med saker de ønsker å drøfte med de andre ved kontoret. Slik trekker man veksler på hverandres kompetanse, og koordinerer arbeidet ved kontoret.

Leder ved NAV kontoret har naturligvis også en viktig koordinerende rolle. Leder har en stilling som deles mellom saksbehandling og lederoppgaver. Lederressursen er på 30-40%, mens 60-70% er på saksbehandling. Leder har, som over nevnt, ikke faste datoer, men fungerer som en støtte for de andre saksbehandlerne.

"Jeg er med der det er vanskelige saker, kanskje med "tøffe" brukere og i saker som er juridisk krevende. Jeg tar av og til over vanskelige saker." (NAV-leder)

Utsagnet tyder på at leder har hatt en "tilkallingsfunksjon," som innebærer å bistå de øvrige ansatte når de ber om dette. For øvrig har NAV leder sine spesialområder, som er "enslige forsørgere," "familieområdet," og "foreldrepenger." Leder har også en spesialoppgave knyttet til informasjon om pensjon og informasjonssøking for eldre.

I sossalsaker er NAV leder "beslutter," det vil si at vedkommende leder ser gjennom for å kontrollere og godkjenne saker innen sosialhjelpsområdet, som andre saksbehandlere ved kontoret har behandlet. Leder er også beslutter på "uføreområdet," sammen med en av de andre ansatte ved kontoret.

5.4 Endringer og planlagte endringer

NAV Vågå har som alle andre NAV kontor gått gjennom omfattende endringer fra 2006-2013, og NAV reformen innbar en omfattende kompetansebyggingsprosess i Vågå. Endringer og behovet for ny kompetanse har krevd mye av medarbeiderne (NAV leder).

Dessuten betyr utfasingen av Kompetanseenheten et merarbeid, særlig for NAV lederne m.h.t møtehyppighet med eksterne parter. Dette fordrer noen endringer ved kontoret «*Nå er også regionsleddet nede for telling, og det merkes*» (NAV-leder).

På tidspunktet for datainnsamling (februar/mars 2013) var det klart at Lesja ville ut av samarbeidet i NNG. Både rådmannen og helse- og sosialsjefen i Vågå la også opp til en prosess hvor Vågå skulle trekke seg ut av samarbeidet. Endringer og diskusjoner rundt den overordnede modellen for NNG gav noen utfordringer for lokalkontorene. NAV leder sier det slik:

«Det er utfordringer knyttet til organiseringen. Vi trenger ro rundt den, slik at vi kan jobbe! Enten regional modell eller ikke regional modell!»(NAV leder).

I forbindelse med den regionale leders avgang i mai 2013, fikk NAV kontorene i NNG en viss avklaring. Samarbeidet ble, som allerede nevnt, besluttet oppløst i sin tidligere form. Pr. januar 2014 er det ikke endelig avklart i hvilken form hvordan samarbeidet mellom NAV kontorene i NG skal fortsette. Enn så lenge fungerer de seks lokale kontorene som selvstendige enheter.

5.5 NAV kontorets samarbeid med andre kommunale tjenester

NAV kontoret i Vågå samarbeider med psykiatri tjenesten i kommunen på en jevnlig basis, med møte en tirsdag i måneden og ellers ved behov. For øvrig skal NAV kontoret inngå et samarbeid med kommunen om å ansette en person som skal være 50% i kommunen og 50% ved NAV kontoret. Vedkommende skal ha flyktninger og bosetting av flyktninger som sitt arbeidsområde. For øvrig er det god kontakt inn mot rådmannen og helse- og sosialsjefen i Vågå, særlig når det gjelder overordnede spørsmål, for eksempel knyttet til den regionale organisasjonsmodellen (NAV leder).

5.6 En egen «Vågå-praksis?»

Informantenes beskrivelser av NAV Vågå tyder på et tett samarbeid mellom medarbeiderne, som arbeider på sosialtjenesteområdet. Medarbeiderne har arbeidet sammen over lang tid, og har utviklet en sterk kultur, som preges av en høy grad av tillit.

NAV leder har vært faglig ansvarlig for verkstedene som har vært avholdt i NNG, og en funksjon av disse verkstedene har vært å samordne skjønnet mellom kommunene i NG. I alle fall viser ulike sitater om saksbehandlerpraksis på at saksbehandlerne på sosialområdet reflekterer over forskjeller på bakgrunn av de felles verkstedene.

Praksis på sosialtjenesteområdet ved NAV kontoret i Vågå omtales av kontorets egne medarbeidere og andre som «streng» på sosialtjenesteområdet (se sitat fra redegjørelsen om NAV Sel). Dette bekreftes av NAV leder som påpeker at «alt skal være prøvd» før økonomisk sosialhjelp blir aktuelt.

5.7 Oppsummering for NAV Vågå

Den tidlige fasen av NAV Vågå sin eksistens var turbulent, og kontoret sto en periode uten fast leder. Fra 2008 har nåværende leder innehatt stillingen. Når det gjelder ressurs situasjonen er leder egentlig fornøyd med ressursene *”hvis bare alle var på plass.”* NAV Vågå er et typisk mindre NAV kontor, som er svært sårbart ved permisjoner og fravær.

Den interne arbeidsdelingen har faste medarbeidere i front og bakland. Arbeidet fordeles ut fra brukernes fødselsdato. Det vil si at de aller fleste ansatte i baklandet gjør alt, med noen unntak. I forbindelse med rutiniserte fellesmøter samhandler medarbeiderne om saker og bruker hverandres kompetanse. Den integrerte arbeidsmodellen har NAV Vågå hatt i hele perioden fra 2008 til 2013.

Når det gjelder framtida for NAV Vågå så ser medarbeiderne fram til at organisasjon skal *”sette seg.”* Våren 2013, med regional leder på vei ut, opplevde medarbeiderne ved kontoret at de fikk lite signaler fra det overordnede fylkesleddet i NAV. Medarbeiderne og leder savnet i denne forbindelse et sterkere trykk på det som ved NAV kontorene kalles *”markedsarbeid.”* Det vil si det utadrettede arbeidet mot bedrifter og arbeidsmarkedet. Andre utfordringer som ble nevnt av de ansatte ved NAV Vågå var samhandlingsreformen og den nye organisatoriske plasseringen av rus og psykiatri, som i denne forbindelse skal overføres til helsesektoren i kommunen.

6.0 Organisering av sosialtjenesten ved Skjåk NAV kontor

6.1 Skjåk kommune

Skjåk kommune ligger i Ottadalen, og er en fjellkommune og en nasjonalparkkommune, med Reinheimen i nord og Breheimen i sør. Skjåk grenser til Norddal i nord, Rauma og Lesja i øst, Lom i sørøst og Stryn og Stranda i vest. Bismo er kommunesenteret, og tettstedet ligger langs riksvei 15, som knytter sammen Ottadalskommunene med Vestlandet, og steder som Stryn, Nordfjord, Geiranger og Sunnmøre.

I Bismo bor 40% av kommunenes befolkning, og her har de fleste sitt arbeid i industri, handel og tjenesteyting. For øvrig er landbruk en viktig næringsvei. Andre tettsteder er Ånstad (Skjåk), Nordberg, Ramstadstronda og Grotli. Kommunens utstrekning er på ca. 2075 km², og det er ca. 2300 innbyggere i kommunen.

NAV Skjåk har siden 2006 vært en del av regionskontoret i NNG. Slik har Skjåk eksistert som et avdelingskontor i NNG, inntil det ble gjort endringer i samarbeidsmodellen i 2013. Helt siden oppstarten av NNG har NAV kontoret i Skjåk samarbeidet på ulike måter med NAV kontoret i Lom.

Den administrative organisering i Skjåk kommune har, som de øvrige kommunene, rådmannen på topp i det administrative hierarkiet. Under rådmannen er det 13 tjenesteområder med hver sine tjenesteområdeledere (barnevern, tre skoler, tre barnehager, helse, kultur, NAV, næring, pleie og omsorg, teknisk drift). Alle disse 13, i tillegg til ledere for fire stabsenheter,¹⁶ inngår i rådmannens ledergruppe.

På nettsidene finner man (1) oversikten over de 13 tjenesteområdene, (2) på hvilke områder man samarbeider med andre kommuner, først og fremst Lom kommune, (3) men også på hvilket område man samarbeider i regionen. Skjåk kommune samarbeider med Lom kommune på følgende områder: barnevern, brannvesen, skogbrukssjef psykisk helse, flyktingtjenesten, som er et samarbeid mellom Skjåk, Lom og Vågå. Under regionalt samarbeid står følgende tjenester: renovasjon, pedagogisk-psykologisk tjeneste, rustiltak, jordmorvakt og legevakt. NAV er presentert under de 13 tjenesteområdene. NAV kontoret er beskrevet slik:

Det lokale NAV-kontoret i Skjåk rettleier brukarar på arbeids-, familie- og pensjonsområdet og tek imot krav om ytingar. Lokalkontoret si andre hovudoppgåve er å følgje opp brukarar med trong for ekstra hjelp for å komme i arbeid eller aktivitet.

- økonomisk sosialhjelp
 - kvalifiseringsprogrammet
 - generell rådgjeving og rettleiing
 - økonomisk rådgjeving
 - individuell plan
 - mellombels husvære
- (www.skjaak.kommune.no)

¹⁶ Stabsenhetene er (1) Plan, samfunn, miljø, (2) Personal, kompetanse, utvikling, (3) Økonomi og lønn (4) Servicetorg.

6.2 Trekk NAV Skjåk: Stillingsressurser og kommunale oppgaver

NAV kontoret i Skjåk ligger i kommunehuset på Bismo, og er således sentralt plassert i forhold til de øvrige kommunale tjenestene i kommunen. Den nåværende leder har vært NAV kontor leder siden oppstarten i 2006. Ved tidspunktet for datainnsamling var NAV leder i Skjåk også fungerende NAV leder i Lom, siden Lom på det tidspunktet var uten leder. I ettertid har det blitt besluttet at NAV kontoret i Skjåk og Lom skal slå seg sammen. I 2012-2013 pågikk det en anbudsrunde knyttet til lokalisering av det felles NAV kontoret. Lokaliseringsspørsmålet har vært preget av dragkamper og omkamper, men Bismo og Skjåk ble tilslutt stedet som skulle huse det felles NAV kontoret.

Pr. vår 2013 er det ca. 4,6 stillinger ved Nav Skjåk. Det dreier seg om 2,3 statlige og 1,3 kommunale årsverk. I tillegg kommer leder, som er 50% saksbehandler og 25% leder ved Skjåk NAV kontor. Fra 2012 innehar NAV leder i Skjåk også en 25% stilling som NAV leder i Lom. NAV i Skjåk og Lom er i en sammenslåingsprosess. Til sammen vil det nye felles NAV kontoret for Lom og Skjåk fra få 7,7 årsverk.

Når det gjelder ressursituasjonen ved NAV Skjåk, så omtales den som tilstrekkelig, bortsett fra at NAV leder påpeker at situasjonen med å være NAV leder to steder på midlertidig basis er arbeidskrevende og ikke gunstig for de to NAV kontorene:

”Å ha en lederjobb på to forskjellige kontorer er ikke en ønskelig situasjon. Jeg må kjøre imellom kontorene, og det er strevsomt” (NAV leder).

Pr. vår 2013 så ble NAV leder forespeilet at den doble lederoppgaven ville fortsette enda ett år. Ovenfor har vi allerede nevnt det nye felles NAV kontoret for Skjåk og Lom, som vil åpne vår 2014.

En person er i permisjon vår 2013, og denne personen arbeider normalt på sosialtjenesteområdet. Kontoret har en vikar, men vikaren arbeider hovedsakelig på statlig tjenesteområde. Det innebærer at flere av sosialsakene midlertidig blir lagt til den gjenværende sosionomen (NAV leder).

Den ”kommunale tjenestemeny” for NAV kontoret i Skjåk er økonomisk sosialhjelp (minimumsløsningen), generell rådgivning og veiledning, økonomisk rådgivning, individuell plan, midlertidig husvære og kvalifiseringsprogrammet.

6.3 Arbeidsdeling og koordinering i NAV Skjåk

I mai 2012 ble NAV leder i Skjåk bedt om å ta over et midlertidig ansvar for NAV kontoret i Lom, i tillegg til å være NAV leder i Skjåk. Dette skulle vare i 6 måneder, inntil NAV Lom og NAV Skjåk ble slått sammen. Sammenslåingsprosessen tok mye lengre tid enn forutsatt. Dette ble av NAV leder beskrevet som en uheldig situasjon, både på bakgrunn av det høye arbeidspresset ved å ha lederansvar ved begge kontorene over lengre tid, men også på grunn av formelle mangler når det gjaldt leders fullmakter på sosialtjenesteområdet i Lom (NAV leder).

NAV leder og en av de andre medarbeiderne ved NAV Skjåk delte saksbehandlingen på sosialtjenesteområdet vår 2013. Disse to delte også på ansvaret for Kvalifiseringsprogrammet. Medarbeideren som pr. vår 2013 har de fleste oppgavene på sosialtjenesteområdet er sosionom med tilleggsutdannelse. NAV leder har annen høgskoleutdannelse. På statlig side er det personer med realkompetanse, og i mottaket har NAV Skjåk en legesekretær.

I 2011/2012 hadde NAV Skjåk tilsyn fra Fylkesmannen, og NAV leder beskriver resultatet av tilsynet slik:

”Det gikk bra. Vi fikk mye skryt. Vi jobbet bra i forkant av tilsynet. Vi fikk en merknad, men det gikk på en detalj (...)” (NAV leder).

Samlet sett kan det se ut som om NAV Skjåk, relativt sett, har god formell kompetanse på det sosialfaglige området, og at leder har god innsikt i fagområdet. I kjølvannet av endringene på sosialtjenesteområdet i forbindelse med NAV reformen var kompetanseutfordringene for NAV Skjåk først og fremst på det statlige tjenesteområdet. NAV leder sier det slik om de som ble igjen ved NAV kontoret i Skjåk etter NAV reformen:

”Ingen av oss som ble igjen hadde statlig kunnskap (...) Vi som ble igjen måtte lære oss de statlige sakene. Vi ble kastet ut i det!” (NAV leder).

6.3.1 Arbeidsdeling

Som ved flere av de øvrige NAV kontorene i NNG er det faste personer i mottaket. Det er én person i mottaket, som har en erstatte. I tillegg til å ta imot og informere brukere i skranken har den aktuelle personen i mottaket flere oppgaver knyttet til pensjon, foreldrepenger, dagpenger, oppfølging av arbeidsledige, registrering av sykmeldte.

”Mottak innkaller til dialogmøter, og samkjører dette med lege. Mottaket går også inn på Gosysbank og Arenabank, ser på oppgaver og fordeler disse” (NAV leder).

Slik er mottaket relativt sett tillagt flere oppgaver, som ved andre kontor ville ha blitt omtalt som oppfølgingsoppgaver. Når det gjelder sosialsaker sier NAV leder følgende:

”Planen er at mottaket tar imot sosialsaker og ser at de er i orden. De skal for øvrig yte krise- og nødhjelp i mottaket. Eller det vil si; det er et mål, men vi er ikke der enda. Alt dette går ”bak” nå.” (NAV leder)

Her ser vi at NAV kontoret i Skjåk er i en prosess, hvor det foreløpig er et sprik mellom planlagt arbeidsdeling mellom mottak og bakland, og hvordan det for tiden faktisk fungerer.

Når det gjelder arbeidsdelingen mellom de tre medarbeiderne i bakland, så er normalen at klienter deles på saksbehandlerne i forhold til fødselsdato. Det vil si at alle arbeider på de fleste saksområder, både på statlig og kommunal side. I forbindelse med overnevnte permisjon, så er saksbehandlingen på kommunal, sosialfaglig side fordelt på leder og en av saksbehandlerne i bakland. Vikaren arbeider på AAP, men ikke på sosialfaglig område. For øvrig er det noen spesialoppgaver som er lagt til enkeltpersoner. For eksempel har NAV leder i tillegg til sosialfaglige oppgaver også oppgaver knyttet til husbank og Oppfølgingstjenesten (frfall videregående skole).

Når det gjelder arbeids- og oppgavefordelingen ved NAV Skjåk så viser NAV leder til at det er stadige prosesser og utfordringer knyttet til nettopp arbeidsdeling:

”Vi må få jobben gjort. Det er ikke klare skott i forhold til oppgavefordeling. Vi får kanskje ikke til å ha det heller, og det er greit. Den ene delen inne i meg sier at arbeidsdelingen må være klar, men samtidig så ser jeg at vi må ”skli litt” for å få jobben gjort” (NAV leder).

Som informanter ved flere NAV kontor påpeker, så fungerer både en generalisert arbeidsdeling og ressursituasjonen greit ved kontoret, så lenge det ikke er permisjoner. Permisjoner må man kanskje allikevel regne som en normalsituasjon. Det vil si at man kanskje må belage seg på å organisere virksomheten i henhold til at kontoret skal kunne tåle permisjoner.

Når det gjelder bedrifter i arbeidsmarkedet (markedsarbeid) arbeides det slik ved NAV Skjåk:

“Vi har delt noen bedrifter mellom oss (...) NAV sier jo det; en kontaktperson pr. bedrift.” (NAV leder)

Dette utsagnet viser at NAV Skjåk følger opp Navs pålegg knyttet til markedsarbeidet.

6.3.2 Ledelse, koordinering og kontroll

Møter er av flere koordineringsmekanismer på en arbeidsplass, og NAV Skjåk legger vekt på formelle møter, selv om det ikke alltid er så lett å få det til. Møtestrukturen ved NAV Skjåk består både av faste morgenmøter og av faste fagmøter.

Klokken 0830 hver morgen har NAV Skjåk et felles postmøte, og da er kontoret stengt. I morgenmøtet fordeles post og oppgaver, samtidig beskrives “postmøtet” å ha en viktig sosial funksjon (informant 2). Medarbeiderne spiser også lunsj sammen, men da er kontoret åpent (informant 2).

Medarbeiderne i “bakland” har også fagmøter, hvor klientsaker drøftes, og da særlig sosialsaker. Innimellom er mottaket med på drøftingen av sosialsaker, slik at medarbeiderne i mottak også får informasjon om de aktuelle klientene. Denne kunnskapen er viktig for at mottaket skal kunne håndtere henvendelser fra klientene, når de oppsøker NAV kontoret og mottaket (NAV leder).

NAV leder beskriver en endring ved NAV Skjåk når det gjelder synet på møter og møtestruktur:

“Vi er et lite kontor, og det å ta ting på gangen sparer oss for tid (...) Vi trodde en periode at det skulle være nok. Men det er tull! (...) Det må være klarhet. Når vi ikke hadde møter, men bare tok det på gangen, så fikk vi ikke ført skikkelige journalnotater. Vi fikk ikke tid. For eksempel hvis vi bare vekslet to ord med legen, uten å ha et formelt møte, så ble det for rotete. Vi stresser nå for å få til en møtestruktur, men vi har mye delte stillinger og det er derfor vanskelig å få til. Men vi har behov for det!” (NAV leder).

NAV lederen betrakter formelle møter som viktig. Formelle møter fremmer i henhold til leder, klarhet og struktur i saksbehandlingen, og det sikrer god journalføring. Derfor arbeider NAV kontoret for å få større regularitet i møtestrukturen. En utfordring som nevnes er delstillinger, som innebærer at medarbeiderne ikke er til stede på samme tidspunkt.

Ledelse er i seg selv en koordinerende mekanisme. Ved NAV Skjåk legger leder vekt på å være tilgjengelig for medarbeiderne ved NAV kontoret, også utenom møter.

“Vi kan diskutere saker når jeg er tilgjengelig (...) og det er det jeg forsøker å være.” (NAV leder).

Nettopp dette med tilstedeværelse er utfordrende ved at NAV leder i Skjåk også er leder for NAV kontoret i Lom. Leder er 50% saksbehandler i Skjåk, 25% leder i Lom og 25% leder i Skjåk. NAV leder har i tillegg møter knyttet til kommunen, og frem til mai 2013, deltok NAV leder (som de andre NAV lederne i NG) på de felles regionale NAV leder møtene i Nord Gudbrandsdal.

Tilsyn og kontroll er andre viktige lederoppgaver, som bidrar til å koordinere arbeidet, slik at en organisatorisk enhet kan nå sine målsettinger. NAV leders tilstedeværelse fungerer som en trygghet for de ansatte, men samtidig vil en slik tilstedeværelse innebære at ledelsen har muligheter for å ha oversikt og kontrollere virksomheten, ved å føre et direkte tilsyn med de ansatte ved kontoret.

Når det gjelder formaliteter knyttet til vedtak på sosialtjenesteområdet, så har alle i baklandet denne kompetansen¹⁷, mens de i mottak ikke har denne kompetansen. Det innebærer at saksbehandlere, som har sosialtjenestesaker i baklandet underskriver for hverandre på dette saksområdet. På NAV leders saker underskriver kun NAV leder selv.

Før det fattes vedtak i saker på sosialtjenesteområdet, så diskuteres sakene grundig på de felles fagmøtene. Som NAV leder sier:

”Vi diskuterer saker, og vi er stort sett enige. (...) Vi har nok en felles måte å tenke på her ved kontoret. Vi har et barnefokus i sakene.” (NAV leder)

Den ”felles tenkemåten” som NAV leder viser til underbygger antakelsen om at det er en kontorspesifikk praksis på saksbehandlingen innen sosialtjenesteområdet i Skjåk.

Når det gjelder utmålingen av økonomisk sosialhjelp så sier NAV leder følgende:

”Vi skuler litt på normen og bruker regnestykkene, men vi tar individuelle hensyn” (NAV leder).

Individuelle tilpasninger er en side av de tilpasningene som gjøres i forbindelse med saksbehandlingen på sosialtjenesteområdet ved NAV Skjåk.

6.4 Endringer og planlagte endringer

Både Skjåk og Lom NAV kontor er i en større endringsprosess ved at de to kontorene er inne i en sammenslåingsprosess. På Lom kommune sine nettsider kan man lese om denne nyheten:

”Nytt felles NAV-kontor for Lom og Skjåk vert etablert i Skjåk”¹⁸

Det nye felles NAV-kontoret for Lom og Skjåk skal byggjast i Bismo. Bismo Vekst AS vant i dag anbuds konkurransen ut frå dei kriteria som var sett opp. NAV reknar med at det nye kontoret vil opne rundt midten av juni 2014. (...) (se fotnote)

I følge nettsidene gav ordfører i Lom en orientering til formannskapet om at vedtaket om samlokalisering på Bismo ble opprettholdt, men gav samtidig en forsikring om de premisene Lom kommune la til grunn: at tilgjengeligheten for brukere ikke skulle bli dårligere. På samme nettsted kan man lese:

Lom kommune har lagt vekt på synet til dei tilsette og brukarane om tilgjenge til NAV, noko han forsikra om at Lom kommune fortsatt vil vera opptatt av.” (se lenke i fotnote)

Det felles NAV kontoret for Lom og Skjåk skal altså etter planen samlokaliseres fra og med juni 2014 på Bismo. Ordningen skal evalueres etter tre år, og formannskapet støttet framlegget fra ordfører

¹⁷ Her vises til det juridiske begrepet kompetanse, som betyr myndighet.

¹⁸ <http://www.lom.kommune.no/nytt-felles-nav-kontor-for-lom-og-skaak-vert-etablert-i-skaak.536691.html> (11.12.2013)

om at *“...det bør vurderast eit enklare mottak i den kommunen som ikkje har hovudkontoret”* (se fotnote).

Fylkesdirektør i NAV Oppland uttaler seg, i følge nettsidene, på vegne av både det statlige NAV og de kommunale partnerne i Lom og Skjåk om fordelene ved et felles NAV kontor i denne delen av Nord Gudbrandsdal (Utsnitt fra nettsiden, se fotnote 17).

“Meir samla kompetansmiljø

- For brukarane i både Lom og Skjåk betyr dette at dei nå får eit felles NAV-kontor som blir lokalisert i Bismo, seier fylkesdirektør Haavard Ingvaldsen i NAV Oppland - på vegne av staten og dei kommunale partnerane i Lom og Skjåk. - Fordelen med eit felles kontor for desse nabokommunane, er at vi i større grad kan samle ressursane og gjera kontora mindre sårbare for å måtte stenge ved frávær. Vi får også eit meir samla kompetansmiljø, seier Ingvaldsen.” (Se fotnote 17).

Begrunnelsen for sammenslåingen var altså at man ved en sammenslåing kunne styrke begge NAV kontorene, både med hensyn til kompetanse og sårbarhet ved fravær.

6.5 NAV kontorets samarbeid med andre kommunale tjenester

NAV kontoret i Skjåk er samlokalisert med kommunen i Skjåk, og NAV leder hevder at samarbeidet med kommunen er godt.

“Jeg har tidligere jobbet i kommunen som sosialleder og barnevernsleder, så den forbindelsen er god.” (NAV leder).

Det er mange ulike møter som NAV leder og andre ansatte ved kontoret deltar i, som er en del av samarbeidet med kommunen. Det gjelder bolig møter, psykiatrimøter, helse- og omsorgsplan møter, oppvekst og omsorgsmøter, legemøter, flyktingemøter og barne- og familiemøter, møter i forbindelse med OT (Oppfølgingstjenesten for frafall i videregående skole), og møter med bedrifter og særlig attføringsbedrifter (Giax – Gudbrandsdal industrier a/s). Til sammen tyder både bredden i møtedeltakelse og hyppigheten på møtedeltakelse, samt NAV leders beskrivelse av samhandlingen med andre deler av kommunen, på at NAV Skjåk samarbeider nært med øvrige kommunale tjenester og andre aktører i kommunen.

6.6 En egen Skjåk praksis?

En forklaring på hva organisasjonskultur er, uttrykkes slik: «Sånn vi gjør ting her hos oss.» På spørsmål fra intervjuer om det fantes noen særtrekk ved situasjonen eller arbeidsmåten ved Skjåk kontoret fikk vi dette svaret:

«...(det som er)..Skjåkspesifikt er for eksempel at det ikke er så lett for klienter å skaffe rimeligere bolig. Derfor kan vi i liten grad pålegge klienter å nettopp skaffe seg rimeligere bolig. Det er ikke så mye å velge i her. Det vi gjør må ha mening i forhold til hver enkelt situasjon.» (NAV leder).

Ut fra det NAV leder her sier er det vanskelig å pålegge brukere av sosialtjenesten å skulle skaffe seg et billigere sted å bo, fordi det finnes få alternativer i et bygdesamfunn som Skjåk. Dette viser at utgangspunktet for ytelse på sosialtjenesteområdet er en norm, men at det gjøres både individuelle

og lokale, kommunespesifikke tilpasninger, som sikrer det som ser ut som en viktig rettesnor i saksbehandlingen, nemlig at saksbehandlingen skal "ha mening" i hver enkelt situasjon. Denne tenkningen skulle gjennomsyre kontorets arbeid.

6.7 Oppsummering NAV Skjåk

NAV Skjåk er inne i en sammenslåingsprosess med NAV Lom. I denne overgangsperioden har de to kontorene den samme NAV leder. Denne situasjonen omtales som utfordrende for NAV leder i forhold til deltakelse på møter og oppfølging av de to NAV kontorene i de to kommunene.

NAV Skjåk har til sammen 4,6 stillinger, og den formelle kompetansen på det sosialfaglige området er tilstede. Fylkesmannens tilsyn på sosialtjenesteområdet underbygger utsagn om kvaliteten på NAV kontorets praksis på området.

NAV Skjåk har en fast person med en erstatter i mottaket, og forøvrig et bakland som i utgangspunktet arbeider i henhold til en generalistisk modell, hvor alle medarbeidere har oppgaver både på statlig og kommunalt tjenesteområde. Det er allikevel enkelte faste arbeidsoppgaver som er tillagt enkeltpersoner, og NAV kontoret må gjøre tilpasninger i arbeidsdelingen forhold til permisjoner og vikariater. Det er nødvendig med en viss fleksibilitet i arbeidsdelingen, hevdes det, for å få gjort de oppgavene som skal gjøres.

NAV kontoret har en rutinisert møtstruktur og et tett faglig samarbeid, hvor saker diskuteres i høy grad. Dette gjelder ut fra våre data særlig på sosialtjenesteområdet, og det faglige samarbeidet har medført at det i stor grad er en felles forståelse og felles normer knyttet til saksbehandlingen.

Bredden og hyppigheten i møtene som NAV Skjåk har med øvrige tjenester i kommunen tyder på et integrert samarbeid mellom de sosiale tjenester ved NAV Skjåk og øvrige kommunale tjenester.

NAV Skjåk er inne i en periode med omfattende organisatoriske endringer, i og med sammenslåingen av NAV Skjåk og NAV Lom, som etter planen skal sluttføres med samlokaliseringen i juni 2014. Selv om NAV leder har fungert som leder for begge kontorer siden vår 2012, så var ikke den organisatoriske fusjonen påbegynt vår 2013. Dette skyldtes at beslutningene om sammenslåing og lokalisering fremdeles var i prosess ved tidspunktet for datainnsamling. Som ved alle fusjoner og endringsprosesser vil saksbehandlingen ved NAV kontorene påvirkes. Hvordan sammenslåingen og selve endringsprosessen vil påvirke saksbehandlingen ved de to NAV kontorene gjenstår å se.

7.0 Organisering av sosialtjenesten ved Lom NAV kontor

7.1 Lom kommune

Lom kommune er den midterste av de tre kommunene i Ottadalen. Fra Sel går riksvei 15 gjennom Ottadalen, først til Vågå, så Lom og deretter Skjåk, før veien går videre over til Vestlandet over Strynefjellet og til Måløy. Lom grenser til Vågå øst og Skjåk i nordvest grenser Lom til Lesja i nord, Vang kommune i sør, Luster kommune i sørøst.

Store deler av Lom kommunes areal er fjellområder. Jotunheimen nasjonalpark ligger sør i kommunen. I Lom finner man Norges to høyeste fjell; Galdhøpiggen og Glittertind. På grunn av fjellene i Jotunheimen har Lom et stort besøk av turister. Fjellturismen i Lom er bakgrunnen for det relativt sett store antallet hoteller, pensjonater og fjellstuersom holder til i Lom.

Kommunesenteret heter Fossbergum, og her bor ca. 850 av kommunens 2382 innbyggere (SSB, 2012). I Fossbergum finnes det arbeidsplasser innen reiseliv, handel og offentlig og privat servicevirksomhet. Andre viktige bosettinger er Garmo og Bøverdalen. Jordbruk er kommunens viktigste næringsvei.

NAV Lom har siden 2006 vært en del av regionskontoret i NNG. Slik har Lom eksistert som et avdelingskontor i NNG, inntil det ble gjort endringer i samarbeidsmodellen i 2013. Helt siden oppstarten av NNG har NAV kontoret i Lom samarbeidet på ulike måter med NAV kontoret i Skjåk.

NAV kontoret i Lom er samlokalisert med Lom kommune. Den administrative organisering i Lom kommune har, som de øvrige kommunene, administrasjonssjefen på topp i det administrative hierarkiet. Under administrasjonssjefen er det 8 tjenesteområder, hvert tjenesteområde med hver sine tjenesteområdeledere. Det dreier seg om Pleie og omsorg, Miljø, teknisk og næring, Loar barnehage, Lom ungdomsskole, Loar skule, Garmo oppvekstsenter, Støttefunksjoner. I tillegg har administrasjonssjefen en stabsenhet. Leder for Helse og velferd har sosialtjenesten ved NAV kontoret under sitt tjenesteområde. Tjenesteområder for Helse og velferd er også stedfortreder for administrasjonssjefen.

Lom kommune samarbeider med Skjåk kommune på følgende områder: barnevern, brannvesen, psykisk helse, skogbrukssjef og flyktningetjenesten, som er et samarbeid mellom Skjåk, Lom og Vågå. Bl.a. dette står på under "sosialtjenester" på kommunens nettside, som en redegjørelse for hvilke oppgaver NAV kontoret har:

NAV-kontoret finn du i tredje høgda på Midtgard.

På NAV-kontoret finn du, i tillegg til tenester frå tidlegare trygdekontor og Aetat, dei vanlege kommunale sosialtenestene. Dette er generelle sosiale tenester som:

- rådgjeving,
- hjelp og rettleiing,
- økonomisk sosialhjelp,
- gjeldsrådgjeving,
- kvalifiseringsprogrammet,
- tiltak for rusmiddelbrukarar,
- Husbanken sine ordningar for bustønad, lån og tilskott.

(www.lom.kommune.no, januar 2014)

Midtgard er kommunehuset i Lom og på denne nettsiden gir de en kort forklaring på hvilke tjenester som finnes ved kontoret, ved å bruke de gamle betegnelse (trygdekontoret, Aetat, og de «vanlege sosiale tenestene»). På den samme siden er det en lenke til det statlige NAV.

7.2 Trekk ved NAV Lom: Stillingsressurser og kommunale oppgaver

NAV kontoret ligger inne i kommunehuset, og tjenesteområdeleder for Helse og velferd har sitt kontor i tilknytning til NAV kontoret. Slik knyttes NAV kontoret fysisk sett nært til den ansvarlige for øvrige kommunale tjenester på helse og velferdsområdet. NAV kontoret har åpent tre dager i uka, og den felles NAV lederen for Skjåk og Lom reiser mellom kommunene for å utøve sin lederrolle.

I perioden fra 2006 til 2011 hadde NAV Lom den samme lederen. Da den tidligere NAV lederen sluttet tok regionleder for NNG over administrasjonen av NAV Lom som en midlertidig løsning. Deretter ble NAV leder Skjåk leder for både Lom og Skjåk, men i utgangspunktet på en midlertidig basis. Som nevnt over (se NAV Skjåk) kom den midlertidige ordningen til å vare lengre enn forutsatt. Ett år etter tiltredelse var NAV leder for Skjåk fremdeles leder for Lom, og ordningen ser ut å bli varig på grunn av sammenslåingen og samlokaliseringen av NAV Skjåk og Lom på Bismo i juni 2014 (se for øvrig mer om sammenslåingen under redegjørelsen for NAV Skjåk).

Ved NAV Lom er det pr. vår 2013 ca. 3,1 stillinger. Det er to statlige stillinger ved kontoret, og 1,5 kommunal ressurs. På kommunal side er stillingene delt på tre personer i delstillinger. På statlig side er det to 100% stillinger. I tillegg kommer leder, som er har en 25% lederstilling ved NAV Lom. Som nevnt er det den samme leder ved NAV kontoret i Skjåk og NAV kontoret i Lom.

Ved NAV kontoret i Lom har de to statlig ansatte arbeidet på henholdsvis trygdekontoret og Aetat fra tiden før NAV reformen. Etter at NAV reformen ble implementert i NNG med piloten i 2006, har de to fortsatt sitt arbeid på det statlige tjenesteområdet i NAV. På det kommunale tjenesteområdet er det en sosionom i 20% stilling. De to øvrige kommunalt ansatte har annen høyskoleutdannelse.

Da NAV Lom åpnet høsten 2006 hadde kontoret god kompetanse på både det statlig og det kommunale tjenesteområdet. Flere av NAV kontorene i NG, bl.a. Skjåk, manglet kompetanse på det statlige tjenesteområdet i 2006, og særlig manglet det trygdefaglig kompetanse. På grunn av det regionale samarbeidet i NNG, ble det innført en "tokontormodell," en samarbeidsmodell mellom to og to NAV kontor, slik at de to kontorene kunne rådføre seg med hverandre og dele kompetansen. Det medførte at den trygdefaglige og Aetatsmedarbeideren ved Lom bidro med råd og veiledning til Skjåk, men også til andre i NNG (Syversen, 2008). Før NAV sine forvaltningsenheter kom i gang var arbeidspresset stort på det trygdefaglige område ved NAV kontorene. I Lom ble dette særlig påtakelig siden de to statlige medarbeiderne bidro med sin kompetanse også ved andre NAV kontor i NG (særlig Skjåk og dels Vågå). For NAV kontoret i Lom sin del medførte dette en sementering av arbeidsfordelingen ved kontoret, slik at de to statlige medarbeiderne fortsatte å arbeide på sine saksområder. Følgelig ble det ingen integrert oppgaveløsning ved NAV kontoret i Lom.

Når det gjelder ressursituasjonen ved NAV Lom pr. vår 2013, så omtales bemanningssituasjonen, særlig på statlig side som tilstrekkelig. På det kommunale tjenesteområdet hevdes det at Lom er den kommunen i NG, som har satt av minst ressurser til å løse oppgaver på sosialtjenesteområdet (NAV

leder). NAV kontoret i Lom har hatt enkelte utfordringer som har påvirket oppgaveløsningen ved kontoret. Etter at den tidligere nevnte NAV leder i Lom sluttet i 2011 har det vært flere ulike midlertidige lederløsninger, som har ikke har fungert optimalt (informant 1). Kontoret har utfordringer knyttet til permisjoner og arbeidsmiljøet (informant 2). Permisjonen medfører ressursmessige utfordringer, som NAV Lom vår 2013 vil bøte på ved å ansette en ny person i 20% stilling. I følge fungerende leder ved NAV Lom gir heller ikke dagens ledelsesløsning den ledelsesoppfølging som NAV kontoret i Lom trenger (NAV leder). Denne situasjonen vil trolig fortsette i større eller mindre grad inntil den fysiske og formelle sammenslåingen av NAV kontorene i Skjåk og Lom i juni 2014. NAV kontoret for Lom og Skjåk fra juni 2014 få 7,7 årsverk, og det vil ha en bred kompetanse på både kommunale og statlige oppgaver.

I den "kommunale tjenestemeny" for NAV kontoret i Lom beskrives de tjenester som inngår i NAV kontoret fra kommunen (Samarbeidsavtale, vedlegg 3). For det første nevnes Økonomisk sosialhjelp, jf. det som kalles "minimumsløsningen." Av andre oppgaver utover minimumsløsningen nevnes følgende: Gjeldsrådgivning, som legges til den regionale Kompetanseenheten, samt rusområdet (tidligere LOST kap.6) som skulle ha en felles ruskonsulent i Kompetanseenheten, som skulle samarbeide med NAV kontoret rusområdet (etter tidligere LOST kap.6). For øvrig nevnes bolig (fra tidligere LOST kap.4), generelle råd, veiledning og (sosialfaglig) endringsarbeid.

7.3 Arbeidsdeling og koordinering ved NAV Lom

7.3.1 Arbeidsdeling

Ved NAV Lom er det faste personer som arbeider i mottaket, og faste personer som arbeider med saksbehandling i et bakland.

Når det gjelder arbeidsdelingen mellom medarbeiderne i bakland, så har de sine faste arbeidsområder. Arbeidsdelingen er som nevnt ikke i henhold til en integrert oppgaveløsningsmodell (generalisert modell), men den er delt i forhold til at de statlige ansatte arbeider på de statlige tjenestene og de kommunalt ansatte arbeider på sosialtjenesteområdet. De ansatte hevder at de ikke har kompetanse på hverandres områder, og at det er en forutsetning før de evt. kan arbeide i henhold til en generalisert modell. Arbeidsdelingen mellom saksbehandlerne i baklandet er derfor spesialisert på henholdsvis det statlig og det kommunale tjenesteområdet.

7.3.2 Ledelse, koordinering og kontroll

NAV kontoret i Lom har hatt faste morgenmøter for postfordeling og koordinerende samtaler. Forøvrig er det lite tid til møter. NAV leder tar turen til NAV Lom innimellom på møter med kommunen, men også for å ha møter med de ansatte ved NAV kontoret. Denne tilstedeværelsen innebærer et visst direkte tilsyn med NAV kontoret, men omtales som utilstrekkelig av NAV leder selv:

"Det er behov for en egen leder i Lom, da vil mye ordnes." (NAV leder)

Selv om NAV leder uttrykte dette ønsket våre 2013, så har beslutningen om etableringen av det nye felles NAV kontoret i Bismo i Skjåk, lagt denne tanken "død."

Når det gjelder styringen av sosialtjenesteområdet ved NAV Lom, så arbeider de ansatte i stor grad selvstendig. NAV leder er med på vanskelige saker og er med på å diskutere disse med medarbeiderne. NAV leder har på tidspunktet for datainnsamling ikke de nødvendige fullmakter for å fungere som formell beslutter på sosialtjenesteområdet i Lom. Leder på Helse og velferdsområdet signerer vedtakene som fattes. Det hevdes av informanter at dette er ikke en ideell situasjon, fordi denne tjenestelederen i mindre grad har innsikt i saksfeltet (informant 2).

7.4 Endringer og planlagte endringer

Den store endringen som kontoret var inne i var sammenslåingen med NAV Skjåk (se beskrivelsen av dette under NAV Skjåk). Det ble diskutert om NAV kontoret skulle ha enkelte kontordager i Lom, men ellers så skulle hele kontoret flyttes til Bismo i Skjåk. Som beskrevet har ledersituasjonen ved NAV Lom i de senere årene vært preget av midlertidige ordninger. Det har medført at medarbeiderne har hatt et fokus på drift ved NAV Lom, og ikke utvikling og endringer.

7.5 NAV kontorets samarbeid med andre kommunale tjenester

NAV kontorets samlokaliseringen med kommunen knyttet NAV kontoret fysisk sammen med kommunen, og slik sett ligger det godt til rette for samarbeid. Tjenesteområdeleder for Helse og velferd har også vært leder for NAV kontoret, i en overgangsfase etter at den forrige lederen sluttet. Dette kunne man tenke skulle ha bidratt til at NAV kontoret ble godt integrert med øvrige kommunale tjenester. Denne lederstillingen hadde imidlertid den kommunale tjenesteområdelederen i tillegg til sin ordinære stilling. Det var ingen optimal løsning verken for lederen eller NAV kontoret, siden lederen i for liten grad hadde tid til å lede NAV kontoret. Mangelen på en fast leder i som faktisk hadde tidsressursene til å lede kontoret kan tenkes å ha gått utover kontorets samhandling med øvrige tjenester i kommunen. Selv om nåværende leder går på ulike samordningsmøter i Lom kommune, er tiden leder har til rådighet for knapp til at vedkommende opplever at det blir tilstrekkelig samordning med øvrige kommunale tjenester i Lom.

7.6 En egen «Lom praksis?»

På tross av jevnlige morgenmøter og koordinerende samtaler etter behov, ser det ut til at NAV Lom preges av relativt sett lite fellesskap og en svak felles kultur. Medarbeiderne har sine saksområder og på hvert sitt område er medarbeiderne oppgaveorienterte. De som arbeider på sosialtjenesteområdet samarbeider om saker, og håndterer oppgavene ut fra de forutsetningene som er ved kontoret.

7.7 Oppsummering NAV Lom

NAV Lom er inne i en sammenslåingsprosess med NAV Skjåk. I denne overgangsperioden har de to kontorene den samme NAV leder. Denne situasjonen omtales som utfordrende for NAV leder i forhold til deltakelse på møter og oppfølging av de to NAV kontorene i de to kommunene.

NAV Lom har til sammen 3,1 stillinger, og i tillegg er NAV leder i 0,25 stilling. Den formelle sosialfaglige kompetansen er tilstede ved kontoret, og NAV Lom er særlig sterk på det statlige tjenesteområdet. NAV Lom har en fastinndeling i mottak (VP) og bakland (VO). I baklandet er det en relativt sterk spesialisering i arbeidsdelingen m.h.t. statlige og den kommunale tjenesteporteføljen. NAV kontoret har en rutinisert struktur på morgenmøter, men det faglige samarbeidet kan ikke beskrives som tett. Det eksisterer ulike oppfatninger av hvordan arbeidsdelingen ved NAV kontoret i Lom bør være, og det delvise fraværet av en koordinerende leder, som har tid og anledning til å arbeide med problemstillingene ved NAV kontoret har sementert den nåværende arbeidsdeling.

NAV Lom er som NAV Skjåk inne i en periode med omfattende organisatoriske endringer, i og med sammenslåingen av de to NAV kontorene til ett felles kontor, lokalisert på Bismo i Skjåk. Som ved alle fusjoner og endringsprosesser vil saksbehandlingen ved NAV kontorene etter all sannsynlighet påvirkes. Hvordan sammenslåingen og selve endringsprosessen vil påvirke saksbehandlingen ved de to NAV kontorene gjenstår å se, men slike endringsprosesser krever oppmerksomhet og vil følgelig gi mindre tid til den ordinære oppgaveløsningen.

8.0 Likheter og forskjeller mellom NAV kontorene i NG

I denne delen skal vi se nærmere på forskjeller og likheter i organiseringen av sosialtjenestearbeidet ved de seks ulike NAV kontorene i NAV Nord Gudbrandsdal: Dovre, Lesja, Sel, Vågå, Skjåk og Lom.

Dimensjon 1: Personalressurser og kompetanse

I figuren¹⁹ nedenfor vises antall innbyggere (SSB 2013) og antallet ansatte ved NAV kontorene i NG vår 2013. Figuren viser også ressursinnsatsen fra kommune og stat.²⁰

	Innbyggertall (SSB 2013)	Total ansatte NAV kontor (jan.-mars 2013)	Kommunale stillinger	Statlig stillinger
Sel	5952	11	6	5
Vågå	3716	5 (6)	3	2
Dovre	2727	5,4 (-1)	3 (-1)	2,4
Lom	2364	3,5	1,5	2
Skjåk	2279	3,8	2	1,8
Lesja	2145	6 (-1)	4,4	1,6 (-1)

Sel er den største kommunen, og har følgelig det største NAV kontoret i NG ut fra personalressurser. De to kontorene med lavest bemanning er Lom NAV kontor og Skjåk NAV kontor med henholdsvis 3,5 og 3,8 ansatte. Lesja har færrest innbyggere. Ut fra ressursinnsats ligger NAV Lesja høyest med tanke på antallet kommunale stillinger. Som vi har sett i gjennomgangen av NAV Lesja i dette notatet, så er

¹⁹ Både i Dovre og i Lesja var det endringer i bemanningen i løpet av vår 2013 (tidspunktet for datainnsamling). Dette uttrykkes i tabellen med (-1). I løpet av 2013 ble tre stillinger fra den regionale Kompetanseenheten flyttet over til NAV Sel. De tre stillingene betjener fremdeles hele Nord Gudbrandsdal.

²⁰ Angivelsen av stillingsressurser ved hvert kontor er basert på informantenes utsagn og kan inneholde unøyaktigheter.

dette et politisk valg Lesja kommune har gjort. Den statlige ressursinnsatsen er fastsatt på bakgrunn av etatens felles normer.

Alle de seks NAV kontor har en eller flere ansatte med formell sosialfaglig kompetanse (sosionom el.l.). Alle kontorene har saksbehandlere som i løpet av yrkeskarrieren har opparbeidet seg sosialfaglig kompetanse, det vil si de har realkompetanse. Det varierer fra kontor til kontor i hvilken grad kontorleder har sosialfaglig kompetanse. Ved Sel, Lesja og Dovre har lederne ut fra eget utsagn i mindre grad saksbehandler erfaring og kompetanse på sosialfaglig område. I disse tilfellene deler de beslutningsansvaret med personer som har sosialfaglig kompetanse. Alle ledere har imidlertid beslutningsmyndighet på sosialfaglig område, og skriver under vedtak om økonomisk sosialhjelp.

Dimensjon 2: Oppgaver, kommunal tjenesteportefølje

Den kommunale oppgaveporteføljen ved de seks NAV kontorene er noe forskjellig. Alle NAV kontorene har imidlertid flere kommunale oppgaver, enn det som omtales som minimumsløsningen, altså økonomisk sosialhjelp. Dovre, Sel, Vågå Skjåk og Lesja er relativt like m.h.t. den kommunale tjenesteporteføljen. Lesja kommune ser ut til å ha flest kommunale oppgaver lagt til NAV kontoret av de seks. Dette omtales også av tidligere NAV leder og nåværende rådmann, som et resultat av et bevisst valg fra kommunens side. Flere oppgaver ville, i henhold til kommunalsjefen, gi en mer helhetlig tilnærming i det sosialfaglige arbeidet.

Dimensjon 3: Arbeidsdeling, koordinering, ledelse og kontroll

Alle de seks NAV kontorene har en inndeling i det som benevnes som "mottak" og "bakland." Ved NAV kontorene i Dovre, Sel, Lom, Skjåk og Vågå er det faste personer som arbeider i mottak. I Lesja veksler noen ansatte på å arbeide i mottak og bakland, som i en slags turnus. Andre ved Lesja kontoret er kun i bakland.

Arbeidsdelingen mellom hvilke oppgaver som løses i mottak og bakland varierer noe mellom kontorene. Forskjellen består i hvilken grad det utføres saksbehandleroppgaver i mottaket eller ikke. Ved ett av kontorene er det knyttet uklarhet og en viss uenighet til hvordan arbeidet mellom mottak og bakland skal fordeles.

Når det gjelder grad av integrering av saksområder mellom medarbeidere i baklandet så er dette forskjellig fra kontor til kontor. Der saksbehandlingen er spesialisert i en statlig og en kommunal del så koordineres arbeidet om felles brukere i felles møter. Dette gjelder hovedsakelig for kontorene Lom, Dovre, Sel, Lesja. Ved NAV kontoret i Vågå arbeides det, med noen unntak, i henhold til en generalisert modell for saksbehandling, hvor brukerne er fordelt på de ansatte ut fra fødselsdato. Kontoret har hatt denne modellen siden 2008. I Skjåk er det i utgangspunktet en generalisert modell for saksbehandling, men kontoret må gjøre visse tilpasninger av denne arbeidsdelingen på grunn av sykefravær og vikariater, fordi det viktigste er «å få jobben gjort.»

Flere kontorer har forsøkt en integrering, men har måttet tilpasse den til situasjonen ved kontoret. NAV Sel har forsøkt en generalisert modell i to omganger, sist i 2011-2012. Ved begge anledninger opplevde kontoret sykmeldinger blant de ansatte, og kontoret måtte igjen fordele arbeidet i sosialfaglige oppgaver og statlige oppgaver. Sel er relativt noe større enn de andre kontorene i NAV NG, og flere informanter hevder at kontoret i framtiden bør ha en viss spesialisering.

I Lesja forsøkte man også en generalisert modell, men sykefraværet steg, og kontoret gikk tilbake til en mer spesialisert modell. En medarbeider ved Lesja arbeider "generalisert," mens resten har sine

spesialområder innen henholdsvis statlig tjenesteportefølje eller innen det kommunale sosialtjenesteområdet.

Dovre har arbeidet relativt spesialisert, men leder uttrykker ambisjoner om at kontoret snart skal arbeide mer generalisert ut fra fødselsdatoer. Denne ambisjonen ble særlig trigget av at NAV kontoret kom til å miste en (prosjekt-) stilling på sosialtjenesteområdet, og på grunn av den kommende nedbemanningen så seg nødt til å reorganisere arbeidet. Lom har, som Dovre, en spesialisert modell for saksbehandling, med faste medarbeidere på kommunale og statlige oppgaver.

Grader av integrert oppgaveløsning:

Arbeider ikke integrert	Har forsøkt – gått tilbake til spesialisering	Vil forsøke en større integrasjon	Arbeider integrert
Lom	Sel	Dovre	Vågå m/ unntak
	Lesja m/unntak		Skjåk m / tilpasninger

Ved alle kontorene er det rutiniserte møter hvor saker diskuteres. Ved kontorene med lite integrasjon har møtene til hensikt å koordinere innsatsen for felles brukere. Ved kontorene med stor grad av integrert saksbehandling diskuteres saker for å rådføre seg med kolleger og trekke veksler på hverandres kompetanse.

Ved de fleste kontorene er lederne nært på sine medarbeidere. De data vi har kan tyde på at medarbeidere ved Dovre, Sel, Lesja og Lom arbeider noe mer selvstendig og uavhengig av leder på sosialtjenesteområdet enn medarbeidere ved de øvrige kontorene; Skjåk og Vågå. Ved disse kontorene er NAV lederne mer direkte involvert i saksbehandlingen på sosialtjenesteområdet.

Dimensjon 4: Endringer og planlagte endringer

Alle NAV kontorene i NG har til felles at de enten er i endringsprosesser, eller planlegger endringsprosesser. For det første innebærer avviklingen av den regionale overbygningen en endring, ved at bl.a. NAV lederne nå samhandler direkte med eksterne partnere (for eksempel NAV fylke). Når det gjelder Skjåk og Lom, så er de inne i en sammenslåingsprosess, som berører de ansatte sterkt. For øvrig har alle kontorene målsettinger om en større grad av integrasjon og en såkalt generalisert arbeidsdeling, hvor alle saksbehandlere i «baklandet» arbeider med alle slags saksområder. Felles for alle NAV kontorene er imidlertid at de ser nødvendigheten av tilpasninger i en generalisert modell, som først og fremst har sin begrunnelse i særtrekk ved kompetansen, og medarbeideres oppfatning av egen kompetanse. For flere kontorer er sykmeldinger et hinder for å gjennomføre en arbeidsdeling i h.h.t. en generalisert modell for saksbehandling. Ved det største kontoret i Sel, vurderes alternativer til en generalisert modell, som tillater en viss spesialisering.

Dimensjon 5: Samhandling mellom NAV kontor og øvrig kommune

To av NAV kontorene er fysisk samlokalisert med kommunen. Det gjelder Lom, Skjåk. NAV kontorene i Dovre, Vågå, Sel og Vågå og kommuneadministrasjonen ligger like ved hverandre, men ikke i samme bygning. Fysisk samlokalisering bidrar som regel til hyppigere kontakt.

Leders forhold til kommunen kan også være en faktor som kan være viktig for samarbeid. NAV leder i Vågå har tidligere vært tilknyttet kommunen, og beskriver et nært samarbeid med Vågå kommune og

ulike aktuelle tjenesteområder. I Skjåk er NAV leder i nær samhandling med kommunen, og det er mange møter med andre kommunale avdelinger. Som nevnt er det samme leder i Skjåk og Lom. Den nåværende lederens kontakt med kommunen i Lom har hittil ikke vært så nær som vedkommende leders kontakt med Skjåk. Ved Lom tyder data på at den eksternt orienterte aktiviteten ved NAV kontoret har vært noe redusert i forbindelse med at kontoret ikke har hatt en leder, som i sin helhet kunne ha dedikert seg til å være leder for NAV Lom.

Rådmennene i Dovre og Lesja har begge vært tidligere NAV ledere. Tidligere NAV leder i Sel har gått over til en kommunalsjef stilling. Deres tidligere tilknytning til NAV kontorene innebærer etter all sannsynlighet at de har en spesiell oppmerksomhet rettet mot NAV kontoret. For eksempel har NAV leder i Dovre fått en plass i kommunens ledergruppe. I Lesja ønsker man at NAV kontoret skal spille en enda viktigere rolle i kommunens helhetlige, forebyggende arbeid.

Alle NAV kontorene har rutiniserte møter med andre deler av kommunen.

Dimensjon 6: Organisasjonskultur og særegne praksiser

Informantene oppgir i intervjuene ulike oppfatninger av kulturen ved NAV kontorene og særlige kjennetegn ved saksbehandlerpraksisen. De ansatte ved NAV kontorene viser til at de sosialfaglige verkstedene i særlig grad har bevisstgjort medarbeiderne om særlige kjennetegn ved saksbehandlerpraksisen ved hvert enkelt kontor, som har utviklet seg over tid. For Dovre sin del har saksbehandlerpraksisen endret seg som en følge av «Prosjekt sosialhjelp,» og fremstår nå som formalisert og profesjonell. Praksisen ved NAV Lesja beskrives som integrert i øvrige kommunal tjenester, og kontoret etterstreber en arbeidsretting. For NAV Sel etterstrebes helhetlige vurderinger, og praksisen vurderes som forholdsvis «raus.» NAV Vågå's praksis når det gjelder økonomisk sosialhjelp beskrives av informanter fra andre kontorer som relativt «streng,» og dette bekreftes av informanter ved NAV Vågå. Informanter fra NAV Skjåk omtaler egen praksis som tilpasset lokale forhold, og at saksbehandlingen må «ha mening» ut fra den brukers situasjonen. De sier videre at praksis nok er noe mer rundhåndet enn ved andre kontorer. Informanter fra NAV Lom omtaler ikke spesielle særtrekk ved NAV kontorets praksis.

9.0 Avslutning

I dette notatet har vi tatt for oss organiseringen av NAV kontorene i Nord Gudbrandsdal. Vi har sett på oppgaver, ressurser, kompetanse, arbeidsdeling, koordinering, ledelse og kontroll. En del av organiseringen er også en organisasjons samhandling med sine omgivelser (Child, 2005). Derfor har vi også undersøkt hvordan NAV kontorene samhandler med øvrige deler av «sine» respektive kommuner. I denne undersøkelsen har vi identifisert noen likheter og forskjeller i NAV kontorenes organisering.

Det er ulike kontorene skiller seg fra hverandre langs de overnevnte dimensjoner. NAV Lesja utmerker seg i omfanget på stillingsressurser på kommunal side i forhold til kommunestørrelse. De utmerker seg også ved at øvrige kommunale tjenester ses i nær sammenheng med NAV kontorets tjenester. En prioritering av et saksområde, som det ser ut som om Lesja kommune gjør, vil etter all sannsynlighet gi en bedre kvalitet på tjenestene. Dovre utmerker seg ved å ha gjennomgått en omfattende endringsprosess innen sosialtjenesteområdet, og ved kommunens prioritering av et prosjekt, som gikk ut på å forbedre kvaliteten i sosialtjenesten i Dovre. Denne ekstraordinære

oppmerksomheten vil trolig ha positive virkninger for sosialtjenesten. Sel er et større kontor enn de andre i NG, og befinner seg i en by. For øvrig utmerker NAV Sel seg ved spesielle utfordringer knyttet til organiseringen. Dette dreier seg særlig om arbeidsdelingen i front og bakland, og kontorets flere forsøk på å innføre en generalisert modell for saksbehandling. Denne type uklarhet i organiseringen som finnes ved NAV Sel kan ha negative virkninger på saksbehandlingen i form av for eksempel forsinkelser. Det kan igjen medføre at saksbehandling og utbetalinger skjer i form av «brannslukning,» som kanskje ikke er godt nok kvalitetssikret. Vågå og Skjåk beskriver sin saksbehandling i baklandet som generalisert, men med noen unntak på grunn av sykmeldinger. Vågå fremstår blant informantene (interne og eksterne) som et NAV kontor med en relativt sett streng praksis i forhold til økonomisk sosialhjelp, mens NAV Skjåk fokuserer på lokal tilpasning i ytelsene. Det viktige i forbindelse med økonomisk sosialhjelp er imidlertid ikke å ha en mest mulig streng praksis, men en riktig praksis i henhold til lovverk og rettigheter. Den lokale tilpasningen som omtales av informanter i Skjåk kan medføre en noe mer liberal praksis i forhold til økonomisk sosialhjelp. NAV Lom fremstår som et NAV kontor med en lav grad av integrert saksbehandling, og få stillingsressurser på kommunal side. Lave ressurser kan medføre en travlere hverdag og en praksis som kan innebære høyere utbetalinger. Dette gjøres i så fall ut fra vurderingen om at man da i hvert fall ikke gjør noen feil, som går utover brukerne.

I hvilken grad forskjeller og likheter i organisering kan forklare forskjeller i utbetalinger av økonomisk sosialhjelp kan ikke disse dataene alene gi et entydig svar på, men data om organisatoriske forhold kan (som vi har gjort ovenfor) bidra til å utforme noen begrunnede antakelser om aktuelle problemstillinger, som man bør se nærmere på ved hvert enkelt NAV kontor.

Litteraturliste

- Alm Andreassen, T. og K. Fossetøl (red.) (2011): *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Alvesson, M. og K. Sköldbberg (2008): *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Bukve, O. (1997): *Kommunal forvaltning og planlegging*. 3.utg. Oslo: Samlaget
- Brunsson, N. og J.P. Olsen (1990): *Makten att reformera: interessen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Brønn, P. S. og Ø. Ihlen (2009): *Åpen eller innadventt – omdømmebygging for organisasjoner*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Child, J. (2005): *Organization: contemporary principles and practice*. Malden, Mass.: Blackwell Publ.
- Egeberg, M. (red.) (1989): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling – bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.
- Fimreite, A.L. og P. Lægreid (2008): "Samordning – flernivåstyringens store utfordring" i Helgøy, I. og J. Aars (red.) *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Flo, Y. (2004): "Staten og sjølvstyret – ideologier og strategier knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900." *Historisk institutt. Universitetet i Bergen*.
- Kjellberg, F. (1976): *Kommunal politikk: rekruttering, lederskap og det lokale selvstyret*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjelstadli, K. (1992): *Fortida er ikke hva den engang var: en innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schein, E. H. (2010): *Organizational culture and Leadership*. 4th ed. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Silverman, D. (2011): *Interpreting qualitative data: a guide to the principles of qualitative research*. LA: SAGE.
- Syversen, T.L. (2008): "NAV piloten i Nord Gudbrandsdal – en statusrapport." *Forskningsrapport Høgskolen i Lillehammer*, Bind-/ heftenr. 135/2008. Lillehammer: HIL.
- Syversen, T.L. (2011): "Det lokale NAV kontor – partnerskap i velferd" i Alm Andreassen, T. og K. Fossetøl: *NAV ved et veiskille – Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Dokumenter og nettadresser

Nord Gudbrandsdal lokalmedisinske senter: Statistikk og oversikter (2014; hentet ut 29.02.2014)
<http://www.nglms.no/oversikter-over-helsetilstand-og-paavirkningsfaktorer.243428.no.html>

www.nav.no: "Piloten etter en måned – NAV sikker som banken på Lesja" (publisert 07.11.06).
Hentet ut 13.12.13: <https://www.nav.no/Lokalt/Oppland/Aktuelt/Piloten+etter+en+m%C3%A5ned+-+NAV+sikkert+som+banken+p%C3%A5+Lesja.805327682.cms>

Om Dovre: www.dovre.kommune.no

Fylkesmannens tilsynsrapport for sosiale tjenester ved NAV Dovre (2010):
[w http://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Oppland/2010/Dovre-kommune-sosiale-tjenester-Nav-2010/#_Toc283206604ww.dovre.kommune.no](http://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Oppland/2010/Dovre-kommune-sosiale-tjenester-Nav-2010/#_Toc283206604ww.dovre.kommune.no)

Om Lesja: www.Lesja.kommune.no

Arkivsak 2006/924, Lesja kommune, fra 29.04.2011: "Partnerskapsmodellen NAV Nord Gudbrandsdal – evaluering og videreføring."

Om Sel: www.sel.kommune.no

Om Vågå: www.vaga.kommune.no

<http://www.vaga.kommune.no/om-vaga>

[Organisasjonskart for Vågå kommune 31.12.2012 fra "Årsmelding for Vågå kommune 2012"](#)

<http://www.vaga.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MId1=57&FilId=20006/>

Om Skjåk: www.skjaak.kommune.no

Om Lom: www.lom.kommune.no

Høgskolen i Lillehammer / Lillehammer University College
Postboks/P. O. Box 952, 2604 Lillehammer, Norway
Telefon/phone: (+47) 61 28 80 00

www.hil.no