

Sol Skinnarland og Leif Moland

Lokale arbeids- og velferdskontor

**Ansattes perspektiver på etablering av
en felles førstelinje i den nye NAV-reformen**

Sol Skinnarland og Leif Moland

Lokale arbeids- og velferdskontor

Ansattes perspektiver på etablering av
en felles førstelinje i den nye NAV-reformen

© Fafo 2006
ISSN 0804-5135

Ny arbeids- og velferdsforvaltning (faktaside)¹

Våren 2005 ga Stortinget sin tilslutning til regjeringens forslag² om å etablere en ny statlig etat med ansvar for de oppgaver som i dag ivaretas av Aetat og trygdeetaten. Sosialtjenesten beholder ansvaret for sine oppgaver etter lov om sosiale tjenester. Det etableres et arbeids- og velferdskontor i hver kommune. 25 pilotkontor³ etableres fra oktober. Pilotene skal være fullverdige NAV-kontor, og gi erfaringer med oppstart og drift som skal brukes i den videre etablering.

Formålet med reformen er å:

- få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
- gjøre det enklere for brukerne og tilpasse forvaltningen til brukernes behov
- få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Hva skal NAV være for brukerne?

- Brukerne skal møte nødvendig kompetanse i alle ledd og prosesser
- Brukere skal oppleve en rask og helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud
- Kontorene skal være lett tilgjengelig med korte ventetider
- Kontorene skal utformes slik at det legges til rette for egenaktivitet, blant annet gjennom selvbetjeningsløsninger
- Brukeren skal oppleve en sømløs sammenheng mellom selvbetjeningsløsningene og kontorenes tjenesteproduksjon
- Beslutningsmyndighet skal ligge nær brukeren
- Det skal legges til rette for tett og individuell oppfølging og ved behov, individuell plan
- Brukere som har behov for sammensatte tjenester over tid skal tilbys en fast kontaktperson

NAV som arbeidssted

NAV vil omfatte ca 16 000 statlige og kommunale årsverk og forvalte mer enn en tredjedel av statsbudsjettet. Ca halvparten av befolkningen vil være brukere av NAV. Å styrke kompetansen blant de ansatte er en nøkkeloppgave i arbeidet med å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning. *Samtalepakken* er et kommunikasjonsverktøy for ledere og medarbeidere til bruk under NAV-omstillingen. Samtalepakken skal sikre at alle medarbeidere får diskutert temaer som har stor betydning for alle som skal jobbe i NAV, med utgangspunkt i lokale forutsetninger.

¹ (Kilde; NAV-Interim, Aetat, KS, Nav.dep.no, Shdir, Tiltak.no og Trygdeetaten)

² St.prp. nr. 46 Ny arbeids- og velferdsforvaltning

³ Det skal være piloter i små, mellomstore og store kommuner og det skal prøves ut ulike former for samarbeid.

Forord.....	3
Sammendrag.....	4
De ansattes bekymringer.....	4
Tjenesteområdenes særegenheter	5
Forestillinger om "de andre"	6
Forskjeller mellom tjenesteområdene.....	6
Støtte til arbeidsretting av velferdspolitikken	6
Erfaringer med samlokalisering	6
Utfordringer i den videre NAV-prosessen	7
Utfordringer for å skape en enhetlig tjeneste	7
Hva skal til for å lykkes med den lokale prosessen?	8
1. Innledning.....	9
NAV-reformen	9
Metode og gjennomføring.....	11
Metode	11
Gjennomføring.....	12
Utvalg	12
2. Hva sier medlemmene?	12
Tjenesteområdenes særegenheter; møte med bruker og fagområde.....	12
Trygdekontoret.....	13
Aetat.....	13
Sosialtjenesten	14
Likheter og forskjeller.....	15
Aetat.....	16
Trygdeetaten	16
Sosialtjenesten	16
Forskjeller mellom tjenesteområdene.....	17
Mye synsing og lite reell kunnskap	18
Relasjonsbygging.....	18
Arbeidsretting av velferdspolitikken.....	19
Ikke arbeidsretting for enhver pris.....	19
Mangfold i arbeidsrettingen.....	19
Hvor står prosessen i dag?	20
Status i prosessen på nasjonalt plan.....	20
Hvordan bli en lokal aktør i prosessen?	21
Bred enighet om at NAV gagner brukerne	21
Erfaringer med samlokalisering	22
Mottakene	22
Rotasjon eller fast?	22
Kompetanse i mottakene	23
Alle tjenesteområdene representert?	24
Behov for å styrke mottakene?	24
Felles dataverktøy	24
Erfaringer med samlokaliseringsprosessen	25

Lære av andre?	25
Proessen videre	26
Utfordringer for tjenestesamarbeidet	26
Utfordringer for brukerne	28
Utfordringer for de ansatte	28
Involvering og deltakelse i prosessen	31
Hva mener de ansatte skal til for å lykkes med NAV-reformen?	32
Hva sier forskning om vellykkete omstillingsprosesser?	34
Litteratur	37

Vedlegg

Forord

NAV-reformen er den største omleggingen av arbeids- og velferdsforvaltningen i nyere tid. Aetat og Trygdeetat nedlegges i sin nåværende form og opprettes som en ny statlig Arbeids- og velferdsetat. Sosialtjenesten opprettholdes som kommunalt ansvar, mens de to forvaltningsnivåene samlokaliseres i en felles førstelinjetjeneste i form av lokale arbeids- og velferdskontor. Ett av hovedmålene for de nye arbeids- og velferdskontorene er å bidra til at flere enn tidligere skal komme raskere i arbeid, framfor å gå på stønader som trygd og sosialhjelp.

Dette notatet retter søkelyset mot de ansattes roller i en så stor omstilling og trekker fram de fagorganisertes syn på hva som er de viktigste utfordringene for de nye lokale arbeids- og velferdskontorene (NAV).

Vi har gjennomført kvalitative intervjuer med 47 ansatte og tillitsvalgte fra begge statsetatene og kommunale tjenester. Takk til alle for viktige bidrag.

Notatet er skrevet på oppdrag fra LO Stat i samarbeid med Norsk tjenestemannslag (NTL), Fagforbundet og Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO). Referansegruppen har bestått av Anita Busch, Dag Westrin og Erling Mathisen fra NTL, Ingri-Hanne Brønne og Randi Reese fra FO, foruten Randi Røvik og Karin Lund fra Fagforbundet. Jarlie Berge og Hilde Jappe Skjærmoen fra NTL har vært med som varamedlemmer. Takk til alle for innspill i ulike deler av arbeidet.

Sol Skinnarland er hovedforfatter, mens Leif Moland har vært prosjektleder og medforfatter. Takk til Inger Lise Skog Hansen og Arne Grønningsæter ved Fafo for arbeidet med å få prosjektet i gang og til kollega Eivind Falkum for nyttige kommentarer i sluttfasen.

Leif Moland og Sol Skinnarland

Fafo 30. mai 2006

Sammendrag

Målet for dette forprosjektet har vært å samle informasjon som kan gjøre arbeidstakersiden best mulig rustet til være med i utformingen av de lokale arbeids- og velferdskontorene.

I dette notatet beskriver vi de tillitsvalgte og fagorganisertes erfaringer og synspunkter slik at disse kan legges til grunn i det videre utviklings- og omstillingsarbeidet etatene, de kommunale tjenestene og forbundene står overfor i forbindelse med NAV-reformen.

Problemstillinger dette notatet tar for seg er:

- Hvilken forståelse av og interesse for samarbeidsprosjektet NAV vil de ansatte i etatene/tjenestene ha?
- Hvilke forventninger til egen og andres roller vil de ansatte i de ulike etatene/tjenestene ha?
- Hvilken grad av endringskompetanse finnes? Hvordan er mulighetene til å få gjennomslag for egne synspunkter osv
- Hva betyr det for et NAV at etatene og den kommunale tjenesten representerer hver sin kultur? Kulturforskjeller som dessuten kan gå mellom fylker, kommuner, faggrupper og type avdeling en jobber i
- Ledere, tillitsvalgte og ansatte vil ofte se samme sak på hver sin måte. Det kan skyldes ulike interesser, men det kan også skyldes ulik grad av informasjon og involvering. Hvordan legge til rette for en bredest mulig deltakelse i omorganiseringsprosessen?

De ansattes bekymringer

De ansatte er i utgangspunktet svært positive til NAV-reformen og har forventninger til at et nærmere samarbeid mellom de to etatene og den kommunale tjenesten kan føre til bedre tjenester for brukerne. Når temaet bringes over på de ansattes egen framtid, er de mer usikre. På den ene siden er det bekymring for hvordan arbeidsforholdet blir påvirket av etableringen av de nye kontorene. Usikkerheten for den enkeltes videre arbeidsforhold og tjenesteinnhold finner vi på tvers av etater og fagbakgrunn. Skepsisen til NAV er nok størst blant de eldre ansatte og blant de som jobber med tradisjonelle trykdetjenester. Flere informanter oppfatter at lederne deres begynner å bli usikre på fremtiden og denne usikkerhet sprer seg i kontorene.

På den andre siden er de ansatte opptatt av hvordan de blir ivaretatt i selve prosessen. Fortsatt forholder mange seg reaktivt til hele NAV-prosessen. Det kan ha å gjøre med at de faktisk mangler rammer rundt de lokale prosessene og betyr ikke nødvendigvis at de ikke ønsker å bidra i prosessen. De ansatte uttrykker tvert i mot et ønske om større deltakelse og innflytelse i de lokale prosessene. Det er delte erfaringer i graden av involvering av de ansatte. Inntrykket er at ansattes reelle involvering er lavere i de store kontorene enn i de små.

De statlige etatene, sammen med de kommunalt ansatte i sosialtjenesten utgjør til sammen ca 16 000 ansatte. Mange opplever usikkerhet med hensyn til egen rolle i den nye arbeidsorganiseringen

- Hvilke oppgaver skal gjøres og av hvem? Har jeg i det hele tatt en oppgave å gå til? Hva skjer med de overtallige? Må jeg flytte arbeidssted?
- Hvilke kompetansekrav vil bli stilt? Har jeg den kompetansen? Vil jeg få nødvendig opplæring? Vil vår spesialistkunnskap bli ivaretatt eller skal alle bli generalister?
- Vil oppgaver og lønn bli rettferdig fordelt? Må alle sitte i mottak?
- Klarer vi dette uten økt sykefravær? Tar vi vare på eldre arbeidstakere? Hva med de ufaglærte?
- Får våre lokale ledere nødvendige rammebetingelser for å utøve lederskap? Nå må vel de snart også komme på banen? Hva skjer med de overtallige lederne?
- Klarer vi å unngå a, b, c, d osv uheldige løsninger for brukere?
- Vil de andre (etatene) egentlig dette? Vil vår etat komme tapende ut?
- Får vi felles verktøy?

Dette er forhold NAV-interim i varierende grad allerede har sagt noe om uten at det har gjort disse (og flere) uromomentene mindre.

Tjenesteområdenes⁴ særegenheter

De tre tjenesteområdenes særegenheter er beskrevet med utgangspunkt i deres møte med brukerne og fagområdet de representerer. De opererer etter ulike lovverk som er arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven og sosialtjenesteloven. De ansatte ved trygdekontorene skal gi hjelp til selvhjelp slik at den enkelte kan fungere både privat og i yrkeslivet. Møte med bruker kjennetegnes av å skulle håndtere et bredt spekter av ytelser. Ikke minst gjennom sin rolle i forbindelse med Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA) har trygdeetaten de senere år gjennomløpt en endring der den tradisjonelle regelorienterte saksbehandling er blitt supplert med en tjeneste- og utviklingsorientert brukertilnærming. Denne endringen kommer tydeligst fram i arbeidslivet og er godt mottatt der. Den avspeiles derimot ikke så tydelig hos våre informanter og i vanlige fremstillinger av trygdeetaten.

Aetats hovedoppgave er å bistå arbeidssøkere med å få ny jobb raskest mulig gjennom blant annet å gi informasjon om ledige stillinger, veiledning i forhold til yrker og utdanning, tilby og iverksette individuelt tilpassede tiltak og administrere dagpengeordningen. Brukerne av Aetats tjenester er ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. Brukere med rusproblemer og/eller psykiske lidelser er en gruppe som øker. Dessuten øker også gruppen av flerbrukere inn mot Aetat.

Sosionomene på sosialkontorene har et fag og en tilnærming til bruker som er grunnleggende tverrfaglig. Formålet med lov om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) er

⁴ Vi har i dette notatet valgt å bruke *tjenesteområde* som en fellesfortegnelse for de to statlige etatene og den kommunale tjenesten.

a) å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer,

b) bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre. (www.lovdata.no)

Det er et stort spenn på brukerne av sosialtjenesten, alt fra de mest belastede til ressurssterke mennesker som for kortere eller lengre tid faller utenfor ytelsene i de statlige etatene. Flere av brukerne har behov for tjenester fra både statsetatene og ulike kommunale tjenester.

Forestillinger om "de andre"

Det er mye synsing og lite reell kunnskap om hverandres tjenesteområde. Forestillingene om "de andre" er sterke innen alle de tre tjenesteområdene. Det er mange myter om arbeidsmetoder og brukertilnærming i de ulike tjenesteområdene. Det er et stort kunnskapsbehov i den videre utviklingsprosessen, både om hverandres arbeidsform, brukertilnærming, virkemidler etc. Men gjennom samarbeid og samlokalisering bygges relasjoner på tvers av tjenesteområder. Økende grad av tverrfaglig samarbeid skaper tjenesteoverskridende relasjoner basert på kunnskap og kjennskap i stedet for stereotyper (synsing).

Forskjeller mellom tjenesteområdene

I beskrivelsene av egne tjenesteområder og oppfatninger om hva de andre tjenesteområdene representerer er det avdekket mange likheter og forskjeller. Kulturforskjellene er synlige i forhold til flere områder. Ett forhold er håndteringen av brukerne. Spesielt kan det av og til være ulik håndtering av brukerne mellom sosialtjenesten og de statlige etatene. En annen forskjell er systemet i mottak for å sluse bruker til rette etat. Også i forhold til økonomi ser sosionomene en forskjell. Mye av denne forskjellen skyldes at sosialtjenesteloven i større grad enn folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven er en skjønnslov der kommunene har en viss politisk frihet når det gjelder omfanget av tjenestene.

Støtte til arbeidsretting av velferdspolitikken

Det er stor oppslutning blant de ansatte i alle tre tjenesteområdene med hensyn til at brukernes behov skal stå i sentrum i prosessen og være styrende for hvilke nye løsninger og tilpasninger de lokale NAV-kontorene legger til rette for.

Det hersker stor enighet om nødvendigheten av arbeidsretting av velferdspolitikken. I sosialtjenesten er arbeidsretting viktig, men ikke for enhver pris. Ansatte i sosialtjenesten erfarer at mange brukere som i utgangspunktet ikke er egnet til å møte arbeidslivet, presses til å komme i gang med aktivitet eller til å prøves ut i jobbtiltak og ender opp på sosialkontoret igjen. Arbeidslinja må tilrettelegges både i forhold til å aktivisere alle typer brukere og i forhold til hvilke typer aktiviteter og jobber brukerne blir tilbudt.

Erfaringer med samlokalisering

Mange av våre informanter har allerede høstet erfaringer med samlokalisering. Det er stor bredde og variasjon i hvordan de ulike mottakene er utformet og bemannet. I noen

mottak roterer de ansatte på oppgaven mellom publikumsmottaket og baklandet (fagland), mens i andre er det faste ansatte i mottaket. I småkommuner vil det ofte være slik at Aetat ikke er representert i mottaket. En utfordring for disse mottakene vil være å kunne utnytte hverandres ressurser.

Det er også forskjell på hvilken kompetanse de ansatte i mottaket har. Ved enkelte kontor er de ferskeste satt i front mens de mer erfarne og kompetente saksbehandlerne sitter i faglandet. Andre har valgt å bemanne mottaket med ansatte med lang erfaring og høy kompetanse. Mange ser behov for å styrke mottaket. Det gjelder både kompetansemessig og bemanningsmessig.

De ansatte opplever det som problematisk at de benytter ulike dataverktøy, det er dårlig kommunikasjon mellom disse verktøyene og informantene mener det er på høy tid å få samordnet dataverktøyene mellom de statlige etatene og de kommunale tjenestene.

Utfordringer i den videre NAV-prosessen

Selv om det er utbredt optimisme med tanke på NAV i forhold til brukerne er det derimot ikke udelt optimisme for gjennomføringen av reformen og konsekvensene for arbeidstakerne. Det er mange utfordringer å ta hensyn til videre i prosessen med å etablere NAV-kontor. Det er utfordringer knyttet til det overgripende etats-/tjenestesamarbeidet, de ansatte ser utfordringer for brukerne sine og ikke minst er informantene opptatt av hva som skjer med dem selv som arbeidstakere i den videre prosessen.

For å nå intensjonen med NAV peker de ansatte på behovet for å komme fra samlokalisering til samordning av tjenestene. De interne organisatoriske forholdene må etableres og kontorene må finne egnede samarbeidsformer. Det er avgjørende at det tverrfaglige samarbeidet rundt bruker øker. Utfordringene de ansatte ser for sine brukere er først og fremst knyttet til lokalisering og tilgjengelighet. Slik at brukerne opplever én velferdstjeneste. Informantene er opptatt av hvordan man kan opprettholde personvern og rettssikkerhet ved de nye NAV-kontorene. Informantene har stor tro på en bedre tilrettelagt selvbetjeningsløsning.

Utfordringer for å skape en enhetlig tjeneste

Til grunn for NAV-reformen ligger en overbevisning om at brukerens behov best blir ivare tatt av en enhetlig tjeneste. Dette skal være styrende for hvilke nye løsninger og tilpasninger de lokale NAV-kontorene legger til rette for. Det er slik sett ikke snakk om en lokal sammenslåing av tjenester, men om å utvikle et helt nytt tjenestetilbud der likeverdige instanser har fokus på helhet. Men dette forutsetter et omfattende arbeid for å integrere ansatte og skape en felles plattform for den nye tjenesten. Her blir de viktigste utfordringene å:

- Utvikle felles virkelighetsforståelse
- Utvikle felles forståelse av målsettinger
- Utvikle felles forståelse av virkemidler
- Utvikle felles forståelse av brukere
- Utvikle felles forståelse av krav til ledelse og organisering

Dette er utfordringer en må jobbe med både lokale og sentralt. Ikke minst er det en utfordring å styrke kommunikasjonen mellom nivåene. I dette notatet er økt relevans i informasjonen fra NAV-interim til lokalt nivå spesielt etterlyst. Informasjon nedenfra og opp er like viktig, men (foreløpig) ikke artikulert like sterkt fra våre informanter.

Disse utfordringene bør videre vektlegges i pilotprosjektene som skal gjennomføres i 2006. Pilotene er en god anledning for NAV til å prøve og feile for å finne de beste modellene og metodene for sammenslåing. Dette vil være en viktig erfaring for hele arbeidslivet. Den modellen de lokale prosessaktørene legger opp til bør drøftes og utvikles gjennom erfaring. Det bør legges opp til en gjennomføringsmodell hvor utprøving av modeller blir gjenstand for en evaluering. Tilbakemeldinger fra alle parter i prosessen må følges opp som nyttige innspill til forbedringer i de lokale NAV-kontorene og på denne måten skape en lærende organisasjon. I forlengelsen av en lærende organisasjon bør aktørene se på tiltak som fører til en systematisk planlegging av samarbeidet. Dermed unngår en at samarbeidet utvikles på et "tilfeldig" og individuelt grunnlag. Et tilfeldig og individuelt tilsnitt til samarbeidet er positivt, men dersom denne formen for etablering av samarbeid mellom etatene/tjenestene blir bærebjelken blir det for personavhengig og sårbart.

Hva skal til for å lykkes med den lokale prosessen?

For å sikre de lokale prosessene med etablering av NAV-kontor er det viktig å finne fram til en hensiktsmessig organisering av samarbeidet, en brukersentrert tilrettelegging av tjenestene og rom for involvering av de ansatte som omfattes av prosessen. Slik vi ser det, kan vi trekke fram følgende faktorer som er viktige for at NAV-prosessen skal lykkes:

- At alle tjenesteområdene har tilstrekkelig kunnskap om NAV og om hverandres arbeidsfelter og arbeidsmåter. Det er viktig med begrepsavklaringer og forventingsavklaringer og dette er noe som forutsetter tette samtaler mellom etatene/tjenestene.
- En god rollefordeling mellom de ansatte i de tre tjenesteområdene og mellom mottak og fagland (bakland)
- Praktiske kommunikasjonsmåter mellom tjenesteområdene og internt i etatene/tjenestene. At man finner hensiktsmessige former for et tverrfaglig samarbeid, (ad hoc, team, etc.)
- At det skjer en formidling og overføring av kompetanse og kunnskap mellom de ulike fagfeltene

Den modellen de lokale prosessaktørene legger opp til bør drøftes og utvikles gjennom erfaring. I tillegg vil vi trekke fram mer generelle suksessfaktorer som gjelder for alle endrings/utviklingsprosesser:

- Målsettingene må være formulert så klart og entydig som mulig
- Målsettingene må være kommunisert til og forstått av iverksetterne, dvs både ledere og ansatte
- Fordel om iverksetterne er enige i målsetting/tiltak, nødvendigheten av å gjennomføre dem og hvilke resultater som skal oppnås. Målsettinger for NAV-reformen er presentert for de ansatte fra sentralt hold, men klare mål som blir forstått av de an-

satte må få en lokal forankring og tilpasning. De lokale målene må understøtte det verdigrunnlaget og de visjonene som ligger til grunn for de lokale NAV-kontorene.

- Samsvar mellom hva som skal gjøres og ressursene som stilles til disposisjon. Det må skapes en forståelse for at denne prosessen vil kreve mye tid. Tid og ressurser må tillate slakk og tilpasninger til den nye situasjonen hos alle berørte i prosessen.

Fagorganisasjonenes rolle

De utviklingstiltak og prosesser som settes i gang lokalt bør forankres i et nært samarbeid mellom ansatte og ledelse. Virksomheter som klarer å utløse det potensialet som ligger i de norske samarbeidstradisjonene har et konkurransefortrinn. For å få til samarbeidet mellom fagorganisasjonene og ledelsen må det skapes arenaer hvor ledelse og ansatte kan kommunisere og koordinere sin innsats. Det må aktivt arbeides for å utvikle gjensidig respekt for hverandre og for hverandres synspunkter. Ledelsen må videre stimulere og motivere de ansatte til å involvere seg i prosessen.

1. Innledning

NAV-reformen

Ett av hovedmålene for de nye arbeids- og velferdskontorene er å bidra til at flere enn tidligere skal komme raskere i arbeid, framfor å gå på stønader som trygd og sosialhjelp. Det vil gagne den enkelte og det vil gagne samfunnet

(www.odin.dep.no/fad/modernisering).

Den nylig vedtatte NAV-reformen er den største omleggingen av arbeids- og velferdsforvaltningen i nyere tid. Dagens Aetat og Trygdeetat nedlegges i sin nåværende form og opprettes som en ny statlig Arbeids- og velferdsetat. Sosialtjenesten opprettholdes som kommunalt ansvar, mens de to forvaltningsnivåene samlokaliseres i en felles førstelinjetjeneste i form av lokale arbeids- og velferdskontor. Målsettingene med reformen er ambisiøse og forventningene store: Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad; et system mer tilpasset brukerens behov, og en mer helhetlig og effektiv forvaltning (jfr. St.prp.nr. 46 (2004-2005)).

Brukerne skal møte den nye Arbeids- og velferdsetaten i de lokale arbeids- og velferdskontorene. I hver kommune opprettes et arbeids- og velferdskontor i samarbeid med kommunen. Som et minimum fra kommunens side skal forvaltningen av den økonomiske sosialhjelpen være en del av den samlokaliserte forvaltningen. I Stortingsmeldingen presiseres det at førstelinjetjenesten omfatter ikke bare tjenester som ligger til en front eller et mottak, men også tjenester som er knyttet til hele den brukerrettede prosessen med behovsavklaring, veiledning, planlegging, vedtak om tjenester og ytelser og oppfølging. Gjennom den nye samordnede førstelinjetjenesten skal brukerne sikres helhetlig avklaring og et samordnet tjenestetilbud (St.prp.nr 46 (2004-2005) s.73). Det er gjennom de lokale arbeids- og velferdskontorene at intensjonene ved reformen kan realiseres, derfor er det også førstelinjetjenesten som blir selve ”navet” i NAV-reformen.

Utfordringene i forhold til tidligere manglende samordning av tjenester, kasteballsproblematikk og dårlig målretting skal løses i en felles førstelinjetjeneste.

1. juli 2006 etableres den nye Arbeids- og velferdsetaten. De første lokale arbeids- og velferdskontorene etableres i desember 2006 og i desember 2009 skal alle NAV-kontorene være på plass. I løpet av 2006 vil det bli igangsatt en rekke pilotprosjekter for de framtidige lokale arbeids- og velferdskontorene.

Den nye statlige Arbeids- og velferdsetaten vil bestå av ansatte med bakgrunn fra Aetat og Trygdeetaten. De to gruppene har begge vært ansatt i staten, men i to ulike etater med ulik kultur, ulik kompetanse og ofte ulik utdanningsbakgrunn. I de lokale arbeids- og velferdskontorene møter de ansatte fra den kommunale sosialtjenesten og forvaltningen med sin(e) kultur(er), kompetanse og utdanningsbakgrunn.

Det er i førstelinjen den vedtatte politikk skal omsettes i praksis. De ansattes holdninger og innstilling vil derfor være viktig for det tjenestetilbudet den enkelte bruker får. Vi har sett nærmere på holdninger til reformen, både i forhold til overtakelse av arbeidsoppgaver og nye arbeidsmetoder. Vi har også satt søkelys på troen på reformen, og de ansatte sin opplevelse av hvorvidt forholdene er lagt til rette eller ikke for at det skal være gjennomførbart. Nye arbeidsmetoder medfører ofte også nye kompetansebehov hos de som skal utføre dem. Vi har spurt våre informanter hvilken kompetanse de som ansatte opplever at de har og hvilket kompetansebehov de opplever at de har. NAV-reformen vil nødvendigvis også måtte være en kompetansereform.

Trygdeetaten, A-etat og kommunene har ulike oppgaver, faglige perspektiver, budsjetter, "kjøttvekt", lønssystemer, kultur for ledelse og "myndiggjøring", erfaringer med endring osv. Det betyr at deres forståelse av og interesser for samarbeidsprosjektet NAV er ulikt. De vil ha ulike forventninger til egen og andres roller, ha ulik endringskompetanse, ulike muligheter til å få gjennomslag for egne synspunkter osv.

Ledere, tillitsvalgte og ansatte vil ofte se samme sak på hver sin måte. Det kan skyldes ulike interesser, men det kan også skyldes ulik grad av informasjon og involvering. Interessemotsetninger vil måtte være et diskusjons- og forhandlingstema. Dette har vanligvis tjenesteområdene gode institusjoner for. Manglende informasjon til og involvering av ansatte vil også kunne redusere både endringstempo, grad av måloppnåelse eller mer generelt: organisasjonens endringsevne.

Ulike nivåer har ulik kjennskap til og forståelse av organisasjonen. Sentrale, regionale og lokale aktører vil derfor også oppleve ett og samme endringsprosjekt ganske ulikt. Noen ganger er partssamarbeid og tilfredshet med endringsprosessen størst sentralt, andre ganger lokalt. NAV-prosjektet er utpreget politisk styrt. Det er verken drevet fram av ledere høyt eller lavt, eller av ansatte nedenfra. Det er dermed i utgangspunktet ingen naturlig forankring til reformen internt i etatene/tjenestene. Behovet for informasjon og ikke minst tiltak for å skape entusiasme og "eierskap" til prosjektet er derfor ekstra stort. Selv om premissene for reformen er lagt sentralt, og informasjonen om denne går ovenfra og ned, vil grad av suksess avhenge av at alle de tre nivåene trekkes inn som bidragsyttere i utformingen av tiltak og løsningsforslag.

Målet for dette forprosjektet har vært å samle informasjon som kan gjøre arbeidstakersiden best mulig rustet til være med i utformingen av de lokale arbeids- og velferdskontorene. Dette dreier seg om å artikulere egne behov og arbeidstakerinteresser. For det første har vi i prosjektet innhentet mye informasjon om de ansattes synspunkter på egen rolle knyttet til en fremtidig NAV-organisering. For det andre har vi formulert suk-

sessbetingelser som kan hjelpe arbeidstakersiden med å bidra til gode utviklingsprosesser. Dette kan for eksempel være å bidra til oppnåelse av overordnede mål og å ivareta ønsker om en prosess som både er effektiv og stimulerende uten belastninger for arbeidsmiljøet. Gjennom dette forprosjektet har vi fått innblikk i informantenes endringsberedskap.

Siden et samlet Storting vedtok NAV-reformen våren 2005, har 15 samordningsforsøk vært gjennomført og evaluert. I dette notatet vil vi relatere enkelte av våre funn til evalueringsrapporten fra samordningsforsøkene⁵ I tillegg vil vi holde funn opp mot en rapport fra en landsomfattende spørreundersøkelse blant sosialarbeidere (i sosialkontortjenesten) og saksbehandlere (i trygdeetaten) som ble gjennomført våren 2004. Denne undersøkelsen har som utgangspunkt at førstelinjetjenesten er i endring og stiller spørsmål ved de to forvaltningsyrkenes autonomi og kunnskapsgrunnlag i møte med omstillinger (Jessen 2005). Dessuten vil andres forskningsbidrag omkring NAV belyse temaer som diskuteres i notatet (Falkum 2002; Skog Hansen 2004 og Moland og Skinnarland 2005).

Metode og gjennomføring

Metode

Oppgaven for forprosjektet har vært å samle inn informasjon om ansatte og tillitsvalgte syn på hva som er de viktigste utfordringene i den nye samordnede førstelinjetjenesten. Hva mener de ansatte er viktige forutsetninger for utvikling av en tverrfaglig og samordnet førstelinjetjeneste? Har de ulike ansattegruppene ulike oppfatninger? På hvilke områder har de eventuelt avvikende syn og på hvilke områder har de sammenfallende interesser? Hva utpeker seg som konfliktområder og hvor ligger utfordringene for samarbeid? Et viktig tema er å identifisere hvilken kompetanse de ansatte mener at de har for å kunne utføre oppgavene i den nye førstelinjen, men like viktig er hvilken ny kompetanse de opplever at de behøver. For å få denne informasjonen har vi gjennomført fokusgruppeintervjuer der informantene har vært samlet til refleksjon og diskusjon rundt de framtidige arbeids- og velferdskontorene. Fokusgruppene har vært samlet i ca 2 timer hver og ble gjennomført i januar 2006.

Fokusgruppene har vært sammensatt med sikte på å få informasjon fra:

- representanter på lokalt nivå
- tillitsvalgte og ansatte
- representanter fra hver av de tre tjenesteområdene
- store og små miljøer (by- og landkommuner)
- både positive og kritiske representanter
- ansatte med og uten endringserfaring
- ansatte som har noe erfaring med tverrfaglig samarbeid

⁵http://www.samordning.net/Nyhetsarkiv/Erfaringsbase_fra_samordningsforsoekene.htm
se også referanse til Møller bak i notatet.

Gjennomføring

Fokussamtalene har foregått både i separate og blandede grupper. Med separate grupper menes grupper av ansatte fra fagmiljøer i en enkelt etat/kommunal tjeneste. Med blandede grupper menes grupper der ansatte fra alle de tre tjenesteområdene er samlet. Ansatte/fagorganiserte lokalt har møttes i separate grupper for å gjøre det lettere å rendyrke de ulike miljøenes særpreg og forståelse av de andre. Lokale og sentrale tillitsvalgte har derimot vært samlet i felles grupper. Her var siktemålet dels å utfordre til reell meningsbrytning og dels å få fram samarbeidspotensialet.

Utvalg

Sammen med referansegruppen ble regionene Sør-Trøndelag og Oslo/Akershus valgt ut. Fra hver region ble fire fokusgrupper satt sammen slik:

- a) 6 personer fra 3 trygdemiljøer
- b) 6 personer fra 3 sosialkontor
- c) 6 personer fra Aetat
- d) 8 tillitsvalgte: 2 fra Aetat (NTL), 2 fra trygdekontor (NTL) 1 fra trygdeetatens arbeidslivssenter (NTL) 1 fra Hjelpemiddelsentralen (NTL) og 2 fra sosialkontor (FO og Fagforbundet)

2. Hva sier medlemmene?

Målet for intervjuene var å frembringe kunnskap fagforbundene kan dra nytte av for å sikre at medlemmenes synspunkter og behov blir hørt i den kommende utviklingsprosessen fram mot etablering av NAV. I del én av intervjuet ble informantene bedt om å fortelle om sin egen faggruppe og sine oppfatninger om de andre faggruppene. Slik fikk vi et godt innblikk i faggruppens egenart. Stikkord i denne delen av intervjuet var rolleforståelse, kompetanse og verktøy.

I del to av intervjuet ønsket vi å kartlegge de ulike gruppens kjennskap til og forståelse av NAV-reformen. Hva oppfatter informantene å være ”gapet” som må fylles? Med andre ord, har de ansatte fått tilgang til nok og riktig informasjon i forhold til at NAV-reformen skal gjennomføres lokalt. Hvilke utviklingsbehov ser de for seg og hvilke barrierer for godt samarbeid finnes?

Til sist i intervjuet stilte vi spørsmål omkring de ulike gruppens egen og lokale endringsberedskap. Hvilke samarbeidserfaringer har de fra tidligere og eventuelt så langt i NAV-prosessen? Hvilken organisasjons- og endringskompetanse besitter de i forhold til tidligere runder med endringer. Hvilke suksessfaktorer framhever informantene i endringsprosessen og hvilken betydning har ledelsen nasjonalt og lokalt. Mange informanter har erfaring med samlokalisering og (dermed) økt samarbeid allerede, andre har det ikke. I dette notatet drøftes ulike elementer ved samarbeid, kulturforståelse og lokalisering.

Tjenesteområdenes særegenheter; møte med bruker og fagområde

Forvaltningen av ytelser og tjenester innen arbeid, trygd og sosiale tjenester er i dag organisert i tre etater/tjenester. Som resultat av spesialiseringen forvalter disse ulike regel-

verk og har forskjellig ansvar og oppgaver. Aetat har ansvar for arbeidsformidling og for kvalifisering av og ytelser til ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Trygdeetaten forvalter en rekke stønader for personer både i og utenfor arbeidsstyrken. Den kommunale sosialtjenesten er det nedre sikkerhetsnettet med et vidt ansvar som spenner fra generell forebygging til økonomisk og tjenestemessig bistand til enkeltpersoner. (www.odin.dep.no/aid)

Trygdekontoret

Saksbehandlerne på trygdekontoret har ingen ensartet utdanningsbakgrunn og oppgaveutførelsen i trygdeetaten er i stor grad basert på intern opplæring og praksis. Etatskulturen i trygdeetaten har i stor grad vært preget av holdninger som forsvarer erfaringsbasert kunnskap, der ansatte har vært opptatt av å vise at de er tilstrekkelige og kan klare seg selv (Jessen 2002).

Saksbehandlerne på trygdekontoret arbeider innenfor rammene av Folketrygdloven som skal sikre innbyggerne inntekt og kompensere for utgifter. Saksbehandlerne skal gi hjelp til selvhjelp slik at den enkelte kan fungere både privat og i yrkeslivet. Trygdeetaten forvalter også en rekke andre større og mindre sosiale overføringsordninger som barne-trygd, kontantstøtte, krigspensjon, barnebidrag og avtalefestet pensjon. (trygdeetaten.no)

Trygdeetaten består av omtrent 530 enheter med til sammen ca 9000 ansatte. Det finnes ett trygdekontor i hver kommune. Ca 40 trygdekontor har felles førstelinje med andre etater i forbindelse med offentlige servicekontor og prøveprosjekter. Møte med bruker kjennetegnes av å skulle håndtere ytelser som bidrag, pensjoner, tilskudd, stønader, som for eksempel å vurdere varig versus tidsbegrenset uførepensjon, tjenester og ulike støtteordninger. Trygdeytelsene er organisert omkring én helse og én familieakse og det er stor grad av spesialisering innenfor trygdefaget.

Mange henvendelser er enkle og kan raskt behandles og avgjøres i mottaket. Særlig gjelder det innenfor helsedelen som har mange små henvendelser i forhold til helsekort, frikort og reiser. I familiesaker derimot kan det være snakk om noe lengre samtaler i forhold til avklaringer saksbehandlerne gjør. Utover det første møte settes det opp timeavtaler. Hovedregelen er at brukere som vil snakke med trygdekontoret må be om en timeavtale. Dette mener trygdekontoransatte er en hensiktsmessig ordning for brukerne. Både saksbehandleren og brukeren får da forberedt seg til et mer inngående møte.

Saksbehandlerne i trygdeetaten har fått nye oppgaver og ansvar for oppfølging og veiledning av sykemeldte i forbindelse med «Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv». Trygdeetaten har utstrakt samarbeid med arbeidsgivere i forbindelse med IA-arbeidet der trygdekontorene har en sentral rolle i informasjons- og oppfølgingsarbeidet i avtalen.

Aetat

Aetats hovedoppgave er å bistå arbeidssøkere med å få ny jobb raskest mulig gjennom blant annet å gi informasjon om ledige stillinger, veiledning i forhold til yrker og utdanning, tilby og iverksette individuelt tilpassede tiltak og administrere dagpengeordningen. Aetat har kunnskap om arbeidsmarkedet og samarbeider med arbeidsgivere, myndigheter og organisasjoner for å forebygge arbeidsledighet.

Aetat har ca. 3 500 årsverk, 74 prosent av de ansatte har utdanning ut over grunnutdanning, mens 37 prosent har utdanning fra høyskole eller universitet. (tall fra www.odin.no/aid).

Aetats brukere oppfattes å utgjøre et godt gjennomsnitt av befolkningen. Brukerne av Aetats tjenester er ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. Det kan være sosialhjelpsmottakere, ordinære arbeidssøkere, brukere på attføring, på ventestønad eller ventelønn (når overtallig i statlige etater). Brukere med rusproblemer og psykiske lidelser er en gruppe som øker. Dessuten øker også gruppen av flerbrukere inn mot Aetat. I tillegg har Aetat et bredt spekter av tjenester å tilby arbeidsgivere med rekrutteringsbehov samt formidlingsbistand. Aetat ønsker å ha et tett samarbeid med arbeidsgivere og andre aktører på markedet. For eksempel samarbeider Aetat tett med bedrifter som gjennomfører nedbemanninger.

Mens mange henvendelser avgjøres raskt i mottak i trygdeetaten, har Aetat en tilnærming til bruker som avviker fra trygdekontorets. Allerede i det første møtet mellom Aetat og bruker ønsker Aetat å avsette god tid til kartlegging av brukers muligheter, ønsker og behov. Aetat opplever at de har færre personer innom mottaket enn både trygdekontoret og sosialkontoret, men at de bruker mer tid på avklaringer allerede i første møtet.

”Trygd og sosial har 80 % avklaring i front, det har ikke vi. Det fungerer ikke sånn hos oss, dessuten har vi også et helt annet datasystem som understøtter dette.”

Ulikheten i tjenesteområdenes håndtering av det første møtet med bruker har vært gjenstand for diskusjon i flere mottak.

”Aetat starter behandling av bruker fra første minutt. Her har det vært diskusjoner med de andre etatene som ikke forstår at ikke de kan ta i mot et skjema fra brukeren til oss, men at vi vil ha mer tid med søker allerede i det første møtet.”

”Målet er å få arbeidssøker ut i jobb. Jo bedre jobb jeg gjør for bruker i første møte for å få han eller henne til å forstå at her har dem en jobb å gjøre selv også, dette er ikke noen sovepute, det kommer ingen på døra di og tilbyr deg en jobb, her må du gjøre noe selv, jo bedre jobb jeg gjør i første møtet med dem, og snakker med dem, dess lettere kommer dem seg ut i jobb, for de fleste forsvinner i løpet av tre til seks måneder”

Sosialtjenesten

I intervjuene uttrykker sosionomene på sosialkontorene at de har et fag og en tilnærming til bruker som er grunnleggende tverrfaglig. I faglitteraturen er sosialfaget beskrevet både som en kunnskapsbasert arbeidsmetodikk og som verdibaserte grunnholdninger, som sosialarbeiderne har fått gjennom utdanning (Conradi og Vindegg 2001). Faget er omtalt som en endrings- og løsningsbasert tilnærming som baserer seg på individets rettigheter og egne muligheter til å få til endring. Toleranse, akseptering, empati og involvering er viktige elementer i denne grunnholdningen (Jessen 2005).

Sosialarbeidere ved sosialkontor er satt til å vurdere behovsprøvde ytelser som krever individuell vurdering og har behandlingsoppgaver som stiller krav til sosialfaglig kompetanse. Sosialkontortjenesten har siden lov om sosial omsorg ble innført i 1965 satset på rekruttering av profesjonelle sosialarbeidere, dvs. sosionomer og barnevernpedagoger i førstelinjetjenesten (Jessen 2005).

Det er et stort spenn på brukerne av sosialtjenesten, alt fra de mest belastede til ressurssterke mennesker som faller utenfor ytelsene i de statlige etatene. Mange av sosialtjenestens brukere befinner seg midt i mellom tilbudet fra de ulike etatene. De er ikke fysisk syke, og har derfor ikke krav på trygdeytelser. Det kan være brukere som ikke går på noen form for behandling, og kanskje rusmisbrukere. Informantene er enige i behovet for å ta inn de mest ressursvake også. Sosialarbeidernes oppfatninger er at de kommer veldig nær brukerne sine, mye nærmere bruker enn de statlige etatene.

”Vi treffer dem oftere og vi ser ”hele” bruker, ikke bare utvendig i forhold til det vedkommende søker av ytelser.”

De ansatte oppsummerer med at det er storforbrukerne av velferdsstaten har mest nytte av at NAV kommer på plass.

Samtidig peker de ansatte på en utfordring. Mange av brukerne av sosialtjenesten har rusproblemer. Noen av informantene som har erfaringer med samlokaliserte publikumsmottak peker på at enkelte av deres brukere med rusproblemer ikke gjør seg synlig i mottaket. Det store publikumsmottaket kan for noen brukere oppleves som overveldende og utgjøre en barriere for å ta kontakt med sosialtjenesten. De ansatte hevder at disse brukerne ikke blir fanget opp og at dette kan være en direkte konsekvens av omleggingen.

”Noen kommer ikke, de har angst for mye og orker ikke forholde seg til det store mottaket.”

Likheter og forskjeller

Kultur indikerer *måten vi gjør ting på* og er rimelig stabil over tid. I dette ligger det at det over tid har utviklet seg en unik måte å se sin egen organisasjon og omverden rundt på. Det legger føringer på hvordan vi opptrer og utfører ting. Kulturen er dyp i den forstand at den kontrollerer deg mer enn at du kontrollerer den (Schein 1999). Kultur omhandler mange ulike aspekter ved arbeidet, måten du utfører det på, hvordan du forholder deg til kolleger og overordnede, etc. Medlemmene av en gruppe ønsker å holde på sine kulturelle forutsetninger fordi kultur gir mening og gjør hverdagen forutsigbar.

De ansatte i sosialtjenesten og de to statlige etatene har klare oppfatninger om kulturen i sitt eget tjenesteområde. Men det er kanskje vel så store variasjoner internt i som mellom de ulike tjenesteområdene. Disse forskjellene kan både gå mellom fylker, kommuner, faggrupper og type avdeling en jobber i. Selv om det helt klart er snakk om subkulturer innenfor hvert tjenesteområde, som er spesifikk for hvert enkelt trygdekontor, sosialkontor og Aetats-kontor, tegnes det et klart bilde av spesifikke kulturer og væremåte for hver av disse tjenestene.

Aetat

Særkulturen i Aetat beskrives av våre informanter som dynamisk, og som den etaten som responderer mest på arbeidslinja. Etaten har vært igjennom mange omstillinger og opplever at de er tilpasningsdyktige og har stor evne til omstilling. Selv om etaten har endringsvillighet, opplever informantene i Aetat at etatens ansatte er avslappet til NAV, og at de ennå ikke har tatt omorganiseringen innover seg.

”Folk er veldig rolig og ... dette ordner seg, dette også”

Informantene fra Aetat beskriver en etat med en uformell tone på alle nivå, hvor det er kort vei fra saksbehandler til øverste leder i fylket. De ansatte i Aetat viser en veldig stolthet i forhold til jobben sin.

Trygdeetaten

De ansatte ved trygdekontorene er i stor grad styrt av administrative regler og normer for oppgaveløsning. I følge Hatland (1995) er trygdekontorene preget av en relativt enhetlig administrativ kultur. Det er en hierarkisk kultur hvor faglige, politiske og administrative signaler formidles nedover og forespørsler formidles oppover i systemet.

Informantene fra trygdeetaten fremhever lojalitet som kjennetegn ved kulturen i etaten. Trygdekontorene har også et stammespråk som utenforstående ofte kan ha vanskelig for å forstå. Det å ha et stammespråk er også noe som skaper lojalitet. Det er først og fremst lojalitet mot lovverket og brukere. Trygdekontoransatte opplever at de i de senere årene har fått et større handlingsrom for å bruke skjønn.

”Og det skjønnet skal komme brukeren til gode. Det skal ikke tolkes snevert i forhold til rettskildene, det skal tolkes vidt og det skal tolkes til brukers beste.”

Halvparten av yrkesutøverne innenfor sosialtjenesten og trygdeetaten mener at muligheter for å fatte selvstendige avgjørelser er blitt større de siste årene. Aktivering av ulike grupper trygdede og sosialhjelpmottakere er etter hvert blitt en viktigere del av forvaltningens oppgave, noe som innebærer større faglig autonomi og økt bruk av skjønn. Endringer i velferdspolitiske mål og desentralisering av oppgaver og ansvar til førstelinjen er trolig forklaringen på at forvaltningsyrkenes faglige autonomi er styrket. (Jessen 2005). Gjennom IA-arbeidet har trygdeetaten gått fra å være en ren forvaltningsorganisasjon, slik Hatland beskriver fra 1995, til å bli langt mer tjenesteytende, utadrettet og rehabiliteringsorientert. Dette gjelder både trygdekontorene og Arbeidslivssentrene.

Dette kan være et uttrykk for at trygdeetaten gjennomløper en endring fra regelorientering til brukerorientering. Eller kanskje mer korrekt: en økt vekt på brukerorientering uten at regelorienteringen er lagt til side.

Det kan se ut som om de ansatte i trygdeetaten i større grad opplever økt autonomi og mulighet for bruk av skjønn i saksbehandlingen enn hva inntrykket om trygdeetaten blant de ansatte i sosialtjenesten og Aetat tilsier.

Sosialtjenesten

Det som særpreger kulturen i sosialtjenesten er i følge informantene den store kunnskapen om brukerne. Sosialarbeidere forholder seg til faglige og profesjonsbestemte nor-

mer. Sosionomene har mye informasjon om brukere som personer, og har et godt bilde av brukerens ressurser. Sosionomer mener det er mye mer ressurser å hente i hver enkelt bruker og er i faget trent til å se muligheter i stedet for begrensninger.

”Vi har sosialfaglig bakgrunn og er vant til å tenke helhetlig. Se muligheter i stedet for begrensninger. Vi har pressmidler. Vi må kunne konflikthåndtering, og er styrt av etiske prinsipper. Vi har en holdning som fokuserer på selvbestemmelse og menneskeverd. Evne til å se når brukere faktisk ikke klarer å gjøre ting selv.”

Forskjeller mellom tjenesteområdene

Om de ansatte har en ens oppfatning om særkulturen i sitt egen tjenesteområde, har de har også klare oppfatninger om hvordan de andre etatene/tjenestene er. Kulturforskjellene er synlige i forhold til flere områder.

Ett forhold er håndteringen av brukerne. Sosialtjenesten har blant sine brukere tungt belastede grupper, med sammensatte problemer, ofte kombinert med rusmiddelproblematikk. Sosialtjenesten er for mange siste instans etter å ha fått avslag i forhold til tjenester og ytelser i trygdeetaten eller hos Aetat. Derfor ligger det også ofte en forventning hos brukerne om at de hos sosialtjenesten vil få hjelp. Når denne hjelpen er behovsprøvd i forhold til andre muligheter for økonomisk uavhengighet, som for eksempel penger på konto eller krav om realisering av materielle verdier, kommer mye av disse brukernes frustrasjon til syne i møte med sosialarbeideren. Konfrontasjoner med tungt belastede brukere kan av og til gi seg utslag i høylytte verbale utvekslinger som ansatte fra de statlige etatene i mottaket kan reagere på. Reaksjonene fra de statlige etatene kan være bekymring for sine kolleger i sosialtjenesten eller misnøye med måten sosialarbeideren behandler bruker på.

En annen forskjell i forhold til brukerhåndtering i mottak er systemet for å sluse bruker til rette tjenesteområde. I noen mottak roper Aetat opp navnet til sin bruker i mottaket og det reagerer de andre på. Igjen er nok dette basert på hvilke brukergrupper som i størst grad påvirker systemer og rutiner i de ulike etatene/ tjenestene. Aetat har tradisjonelt hatt med mer ressurssterke brukere å gjøre og ikke sett det som et problem at navn ropes opp. Derimot understreker informantene fra sosialtjenesten spesielt, at det kan virke stigmatiserende for deres brukere som på denne måten bli synlige i det offentlige rom.

Også i forhold til økonomi ser informantene en kulturforskjell. Denne forskjellen i økonomi kan være vanskelig for noen brukere å forstå. Dersom de er vant til å få det de har krav på fra trygdekontoret, har ikke alle brukere forståelse for eksempelvis Aetats situasjon, hvor budsjettmidler kan ta slutt. Det blir ikke stopp på rehabiliteringsmidler fordi det ikke er flere penger i potten, men det kan bli stopp i ytelser, for eksempel praksisplass fordi de økonomiske midlene til rådighet for slike ytelser er brukt opp.

Inntrykket fra forsøksvirksomhetene er at kulturforskjellene har vel så mye å gjøre med at saksbehandlere forholder seg til ulike politiske mål, styringssystemer og virkemidler, som at det har noe å gjøre med den enkelte saksbehandlers personlige holdninger eller væremåte (Møller 2005).

Mye synsing og lite reell kunnskap

Noen klare kulturforskjeller, som omtalt over, åpenbarer seg i samarbeidet mellom de tre tjenesteområdene. Men samtidig hersker det mye synsing om de andre. Det er mange myter om arbeidsmetoder og brukertilnærming i de ulike etatene/kommunale tjenestene. For eksempel er bruk av skjønn i tjenesteutøvelsen klart misoppfattet. Generelt mener de ansatte fra alle tjenesteområdene at de selv utøver mye skjønn i behandlingen av sakene og at de andre i mindre grad utøver skjønn. Mens saksbehandlerne opplever at de har stor grad av autonomi i sin saksbehandling, er oppfatningen at de andre i større grad er regelstyrt i sin saksbehandling.

Relasjonsbygging

Samtidig med at det synes mye om kollegaene i de andre tjenesteområdene, understreker informantene et stort behov for mer kunnskap om hverandre. Det er mye synsing uavhengig av om informantene er samlokalisert eller ikke. Dette kan i enkelte tilfeller skape barrierer for samarbeid mellom tjenesteområdene. Men det vi ser er at ved kontor der alle tre tjenesteområdene har vært samlokalisert en stund har økt samarbeid mellom etatene/kommunale tjenester i seg selv ført til at eventuelle misoppfatninger er på vei til å løses opp. Oppfatningene om de andre er ikke så bastante og oppleves ikke å stå i veien for godt samarbeid i like stor grad som andre steder. Dette kan forklares med at det ved økende grad av tverrfaglig samarbeid skapes etats-/tjenesteoverskridende relasjoner basert på kunnskap og kjennskap i stedet for stereotypier (synsing).

”Jeg har fått god kontakt med (NN) på Aetat, så hvis det er noe jeg trenger så går jeg til henne.”

Selv om de ansatte fortsatt har ulike oppfatninger om tjenesteområdet som sådan er utsagnet over ett eksempel på hvordan de ansatte gradvis nærmer seg hverandre, øker sin forståelse og sin kunnskap om hverandre og dermed avliver myter om hverandre som i utgangspunktet kan hindre godt samarbeid. Strukturendringer skaper ikke endring i seg selv, det handler like mye om en holdningsendring og en atferdsendring. Denne endringen skjer gradvis gjennom kommunikasjon, kommunikasjon tross ulike perspektiver, kompetanse og sosial identifikasjon, samarbeid og det å ha et kontinuerlig fokus på kultur- og kompetansebygging. I kulturbyggingsperioden er det også nødvendig å jobbe for en kultur der det er rom for uenighet og at ”feil” er noe en kan lære av.

Det er positivt i dette samarbeidet at det mellom etatene/tjenestene er så stor bevissthet omkring tjenesteutøvernes rolle om å ivareta brukers behov best gjennom en helhetlig og samkjørt tjeneste.

”... vi får dem mer på gli jo oftere vi går inn døra til dem. Spesielt hvis vi ser at vi har et felles mål – at vi kan gi og ta litt begge veier”.

Relasjoner oppstår, sosialt eller gjennom samarbeid, som vi ser avliver myter og fremmer kulturbygging. Dette kan oppsummeres som at samarbeidet ofte utvikles på et ”tilfeldig” og individuelt grunnlag gjennom erfaring mer enn noe som er systematisk planlagt. Det kan med andre ord være behov for et mer systematisk opplegg for å utvikle gode relasjoner.

Arbeidsretting av velferdspolitikken

NAV-reformen har som mål å styrke arbeidslinjen og brukerrettingen i velferdspolitikken. For å imøtekomme ett av hovedmålene for NAV som er å bidra til at flere enn tidligere skal komme raskere i arbeid, framfor å gå på stønader som trygd og sosialhjelp, skal arbeidet hver ansatt utfører, uansett hvilken etat/tjeneste den ansatte representerer, ha som mål at alle brukere med arbeidsevne skal ut i arbeid helt eller delvis.

Det er bred enighet blant våre informanter om at arbeidsretting bør være et styrende prinsipp i behandlingen av brukerne. Selv om Aetat er den statlige etaten som i sitt arbeid mot brukerne i størst grad har vært styrt inn mot arbeidsmarkedspolitikken, er grunnprinsippet arbeid/aktivitet framfor stønad også rådende i behandlingen av brukere i sosialtjenesten og på trygdekontoret.

Ikke arbeidsretting for enhver pris

Det er likevel delte synspunkter i hvordan NAV-kontorene skal gå fram for å nå dette målet. I sosialtjenesten er arbeidsretting viktig, men ikke for enhver pris. De erfarer at mange brukere som i utgangspunktet ikke er egnet til å møte arbeidslivet, presses til å komme i gang med aktivitet eller til å prøves ut i jobbtiltak og ender opp på sosialkontoret igjen. Det kan for eksempel dreie seg om brukere som er syke eller som er sosialt lite rustet til å møte arbeidslivet. Dette er for mange et stort nederlag og veien tilbake til aktivitet eller jobb er lengre og tyngre. Dette er en situasjon informantene er opptatt av å begrense.

”Når vi har prøvd en stund, må vedkommende slippe å bevise mer og vi må skjønne at vi må slippe dem for at dem skal beholde helsa si.”

Mangfold i arbeidsrettingen

Sosialarbeiderne er opptatt av at arbeidslinja må tilrettelegges for et større mangfold. De peker på at det må bli større toleranse for hvilke typer brukere som prøves ut i ulike tiltak.

”Vi har større toleranse for bredden i folks væremåte. Aetat har et mer A-4 syn og behov.”

Oppfatningene blant sosialarbeiderne er at Aetat for å imøtekomme arbeidsgivernes behov for arbeidskraft har et mer snevert syn på hvilke type brukere Aetat tilbyr arbeidsgiverne.

En av sosialtjenestens brukergrupper består av personer med rusproblematikk og/eller psykiatri, en annen brukergruppe består av personer som de ansatte i sosialtjenesten karakteriserer som ressurssterke, men som ikke har en sterk nok sosial kompetanse. Sosialarbeiderne opplever at Aetat har en lavere toleranse i forhold til for eksempel å tilby praksisplasser til brukere med svak sosial kompetanse.

Sosialtjenesten synes Aetat er noe overfladiske i forhold til brukere med lite synlige funksjonshemminger. Aetat medgir også at de får for liten tid til de mest krevende brukerne. Prioriteringen av friske arbeidstakere kan også ha en sammenheng med hva Aetatets ansatte faktisk blir målt på. Målet er å få flest folk i arbeid og dersom valget i praksis

står mellom å få 200 arbeidsføre arbeidssøkere inn i jobb eller å sette inn ressurser på å få 10 arbeidssøkere med behov for tilrettelegging inn i jobb kan det være forståelig at den første gruppen blir prioritert.

IA-avtalen legger opp til at arbeidstaker og arbeidsgiver i fellesskap skal finne løsninger og tilpasninger for den enkeltes arbeidsforhold og sykefravær. Dermed ligger heller ikke ansvaret for oppfølging av sykefravær hos ekspertene. En måte å få ansvarliggjort ekspertene i forhold til IA på kan være å overføre oppfølgingskjema for sykemeldte inn i NAV.

Sosialarbeiderne⁶ etterspør videre et bredere tilbud til sine brukere. Etter deres oppfatning er det for få vernede bedrifter og for lite spenn i hva bedrifter tilbyr. Mange passer ikke inn i det typisk tradisjonelle, som industri, transport, bygg og anlegg, helse, pleie og omsorg. De savner tilbud av mer kreative fag og etterlyser en satsing mot litt mer utradisjonelle fagområder, som for eksempel innen kunst og kultur.

”... ikke bare mekaniker og kantine.”

Informantene fra sosialtjenesten mener det er mye å hente på et bedre samarbeid med Aetat. Informantene fremholder at det er snakk om ulike holdninger i forhold til å se brukernes muligheter og begrensninger i sosialtjenesten og hos Aetat. Gjennom samarbeid og kommunikasjon med de andre tjenesteområdene ser sosialarbeiderne positivt på å få til et bredere tilbudsspekter med større forståelse og toleranse for folks særegenheter.

Hvor står prosessen i dag?

Det er stor oppslutning blant de ansatte i alle de tre tjenesteområdene med hensyn til hva man ønsker å oppnå med de nye arbeids- og velferdskontorene. Visjonene for NAV er de ansatte begeistret for. Omorganiseringen oppfattes av våre informanter som et lenge etterlengtet tiltak for å forbedre den norske velferdstjenesten. Derimot er det ikke udelt optimisme for gjennomføringen av reformen og konsekvensene for arbeidstakere. NAV-prosessen vil ta og krever tid.

Status i prosessen på nasjonalt plan

I løpet av mars 2006 er ledere i direktorat og fylkesnivå tilsatt. NAV-interim og KS har opprettet 25 piloter for de nye arbeids- og velferdskontorene. Det innebærer at trygdeetat, Aetat og kommunale sosialtjenester etablerer felles lokalkontor og felles tjenester 25 steder i landet fra oktober. NAV-pilotkontorene skal være modeller for resten av NAV-kontorene som skal etableres i alle landets øvrige kommuner fra 2007 og innen utgangen av 2009.⁷

⁶ I dette notatet er betegnelsen sosialarbeider synonymt med ansatt på sosialkontor.

⁷ Se for øvrig faktaark foran.

Hvordan bli en lokal aktør i prosessen?

Fra sentrale myndigheter understrekes det at dette ikke må være en reform hvor løsningene daler ned fra oven gjennom statlige forordninger. I stedet for å vente på at kommunen blir engasjert inn i reformen av lokale statlige myndigheter eller at dialogen med disse kommer i gang, kan kommunen blant annet avklare hvilket innhold i form av tjenester og arbeidsmetoder, som kommunen for egen del ønsker for det lokale NAV-kontoret. Den enkelte kommune må bygge sin egen plattform i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Det kan også innebære å forberede løsninger mht. gode lokaler eller forhandlinger om samarbeidsavtale med fylkesleddet i den nye statsetaten. (www.kommune.no/upload/79519/060322NAV Mars.pdf)

Dette betyr at det ligger en forventning til de kommunale aktørene om å kunne bestemme om de vil være med hele veien. Det er lett å snakke om og henviser til *de* andre og plassere seg selv utenfor det som skal skje.

Aktørene i prosessen må snakke om ”vi”, og ikke ”dem” Bare på denne måten gjør de seg selv til aktører i prosessen. Det innebærer også at det må skapes rom for, og en forventning om et lokalt engasjement blant ansatte, ledere og kommuneplanleggere for å sikre at alle behov og synspunkter blir imøtekommet.

Bred enighet om at NAV gagnar brukerne

Det er stor enighet blant informantene om at NAV-kontor vil være en hensiktsmessig ramme for å kunne gi et enhetlig tilbud til brukere av velferdsstaten. I et NAV-fellesskap har informantene tro på at det vil bli lettere og finne løsninger for brukerne, og raskere. Spørsmålet om hvor brukeren får stønad kommer fortere på banen. På den måten kan NAV blir mer løsningsorientert. Følgende utsagn er gode eksempler på informantenes positive holdninger til NAV:

”Brukerfokus er viktig, beste hjelp, fortrest mulig og henvendelse et sted. Jeg tror vi da slipper kasteballproblematikken. Vi er kompetansebrikker til brukerne.”

”Verdighet for brukere er noe annet enn det å ha lønn. Stolthet i det å kunne forsørge seg selv. 1-100 prosent arbeid etter evne. Det sosionomer kan bidra med i NAV er å få andre til å se muligheter der andre ser begrensninger. Være en støtte i prosessen til den enkelte. Skryte av dem og være en moralsk støtte, backe opp. Dette er en fortsettelse av tidligere satsing.”

”Ja, blir bra å samarbeide så tett! Vite hvem du skal forholde deg til. Spennende og håper det blir til det beste for brukere, mye fagkompetanse som vi kan dra nytte av. Generalister og spesialister sammen.”

”Bedre tilgjengelighet for brukeren, og at det bidrar til at bruker får rett hjelp til rett tid.”

”Fange opp alle som havner i gråsoner. Ikke syk nok for rehab-penger, ikke frisk nok, det smuldrer bort rundt dem fordi de ikke passer inn i våre kategorier, dem

er det viktig å fange opp. Arbeidslinja er streng, men viktig å få identifisert de som er for syke til arbeidsretta behandling.”

”Likheter i forhold til terskler for berettiget stønad fordi vi samarbeider med hverandre.”

”Satsing på å samordne kreftene på å få flere i aktivitet, arbeidslinja. Bruker skal forholde seg til én institusjon. Har savnet dette i mange år. Må være mye bedre for bruker. Det er ulike prosesser for å få penger i trygd og Aetat i forhold til sosialtjenesten. Kommunikasjon som muliggjør et større fokus på ytelser og optimal bruk av ordningene. Tettere samarbeid, lettere kommunikasjonsveier.”

De ovenstående utsagnene bekrefter inntrykket om at det er stor enighet blant de ansatte i den kommunale tjenesten og de statlige etatene om hva som er de viktigste målene med NAV. Brukerens behov står i sentrum i prosessen og er styrende for hvilke nye løsninger og tilpasninger de lokale NAV-kontorene legger til rette for. Det er slik sett ikke snakk om en lokal sammenslåing av tjenester, men et helt nytt tjenestetilbud der likeverdige instanser har fokus på helhet.

Det må sies å være et godt utgangspunkt for den videre prosessen at ambisjonsnivå og mål trekker i samme retning hos de ansatte som til sammen skal utgjøre den nye enheten.

Erfaringer med samlokalisering

Mange av våre informanter har allerede høstet erfaringer med samlokalisering. Informantene har erfaringer med samlokalisering i små kommuner så vel som i store bykommuner.

Mottakene

Hvordan mottaksfunksjonen utformes, kan ha stor betydning for både kvaliteten og effektiviteten i arbeidet med brukerne. Erfaringene fra samordningsforsøkene viser blant annet at en stor del av henvendelsene kan ferdigbehandles i mottak, slik at faglandet avlastes for en del oppgaver (Møller 2005). Det er stor bredde og variasjon i hvordan de ulike mottakene er utformet og bemannet. Det er ulikheter langs flere dimensjoner. Hvem skal utgjøre mottaket, skal det være de ferskeste i faget eller de med lengst erfaring? Bør man rullere på oppgavene i mottak og fagland? Hvilken organisering er mest hensiktsmessig? Hva skal man gjøre i kommuner hvor ikke alle tjenestoområdene er representert i mottak?

Rotasjon eller fast?

I noen mottak roterer de ansatte på oppgaven mellom publikumsmottaket og baklandet (fagland), mens i andre er det faste ansatte i mottaket. I samordningsforsøkene (Møller 2005), var mottakene bemannet etter tre ulike prinsipper: a) fast bemannet med generalister, b) fast bemannet med spesialister (fra fagetatene/tjenestene) og c) ved at spesialister rullerer mellom mottak og fagland. Erfaringene fra samordningsforsøkene syntes å være best der man hadde hatt fast bemanning i mottaket. I følge våre informanter har

ett sosialkontor hatt to faste personer i mottaket, men dette kan av og til være for lite. Samtidig er erfaringene ved dette sosialkontoret at det så langt har flytt veldig godt.

Mange trygdekontoransatte opplever at det er en fordel at de rullerer på funksjonene i mottaket. På den måten blir alle i etaten kjent med de andre etatene/tjenestene. Men for å gjennomføre dette etterlyser de kompetanse om de andre tjenestoområdenes brukere og tjenester.

Én spesialiseringsmodell og én læringsmodell?

Disse måtene å organisere oppgavene i publikumsmottak og fagland på kan betraktes som to ulike modeller. Én *spesialiseringsmodell*, hvor ansatte jobber fast enten i mottak eller i fagland, eller som en *læringsmodell*, hvor ansatte rullerer mellom mottak og fagland. Ved å betrakte arbeidsorganiseringen som ulike modeller kan de lokale beslutningstakerne og iverksetterne få en økt forståelse for hvilke utfordringer valget av gjennomføringsmodell innebærer.

Kompetanse i mottakene

Det er også forskjell på hvilken kompetanse de ansatte i mottaket har. Enkelte etater /tjenester har de ferskeste i front mens de mer erfarne og kompetente saksbehandlerne sitter i faglandet. Andre tenker stikk motsatt. Der utgjør de med lengst erfaring og bredest kompetanse publikumsmottaket. Enkelte av samordningsforsøkene (Møller 2005) har hatt gode erfaringer med å plassere de mest erfarne saksbehandlerne ut i mottaket, blant annet fordi det gir mulighet til å flytte frem flere oppgaver.

Hos ett trygdekontor utgjør ekspedisjonen ”brannkorpset”. Dette er de mest erfarne saksbehandlerne. I et annet trygdekontor er det omvendt. Der er de ferskeste i front. Når man sitter i front får man ikke gjort det man egentlig skal gjøre. Derfor oppleves det av noen som lite populært å sitte der. Dette kan ha å gjøre med trygdekontoransattes vurdering av hva som er faglig attraktivt eller det kan avspeile hva de ansatte blir målt på.

På ett sosialkontor er det tre ansatte som kun arbeider som mottakskuratorer. Disse ansatte har ikke mer kompetanse enn andre, men de har jobbet i yrket i mange år og har god oversikt over sosialfaget.

”Gamle ringreiver sitter nede.”

Én førsteleddsmodell og én andreleddsmodell?

Også i forhold til hvilken type kompetanse de lokale NAV-kontorene velger å prioritere i front, tegner det seg to ulike modeller. Mottak som er bemannet med de med lengst erfaring og størst kunnskap kan beskrives som en *førsteleddsmodell*. Intensjonen med førsteleddsmodellen er at mottaket (førsteleddet) skal besvare og saksbehandle enkle henvendelser og eventuelt henvise videre inn i faglandet. Den andre modellen kan beskrives som en *andreleddsmodell*. Etter denne modellen sitter ansatte med minst erfaring og kunnskap i mottak. Hovedhensikten med denne modellen kan være å raskt sluse brukere vi-

dere til riktig etat/tjeneste, eller team og bruke mindre tid til behandling i mottaksleddet (førsteleddet).

Alle tjensteområdene representert?

Publikumsmottakene våre informanter representerer er organisert noe ulikt. I store bykontor er alle tre tjensteområdene representert i publikumsmottaket. Ett mottak har en servicevert som viser bruker til rette etat/tjeneste. Saksbehandlerne som utgjør mottaket sitter tredjehver fra henholdsvis sosialtjenesten, Aetat og trygdekontoret. Sosialtjenesten er bevisst ikke synliggjort i mottaket, for eksempel står det Trondheim kommune på skilt i mottaket og ikke sosialtjenesten. Det er gjort for at brukere som ønsker å oppsøke sosialtjenesten ikke skal bli stigmatisert i forhold til at det blir synliggjort hvilken tjeneste de henvender seg til. Denne arbeidsinndelingen i mottak virker naturlig for de ansatte, men det er en utfordring å ha nok ressurser. Det oppleves som et problem at de ansatte skal imøtekomme servicekrav, samtidig som mottaket ikke blir styrket.

I småkommuner vil det ofte være slik at Aetat ikke er representert i mottaket. En utfordring for disse mottakene vil være å kunne utnytte hverandres ressurser. Aetat har aldri vært bemannet i små kommuner. Her ligger det en utfordring i å kompensere for dette ved tettere samarbeid med tjensteområdene som er representert.

Ansatte ved Aetat påpeker at mottakssituasjoner bør være uavhengig av om vedkommende som utgjør mottaket er fra sosialtjenesten, trygdekontoret eller Aetat.

”Vi forventer at trygd tar vår andel av mottak i kommuner hvor vi ikke er representert.”

For å få til en løsning hvor publikum blir mottatt på en enhetlig og hensiktsmessig måte mener informantene at ansattes breddekompetanse i mottak må heves.

Behov for å styrke mottakene?

Mange ser behov for å styrke mottaket. Det gjelder både kompetansemessig og bemanningsmessig. Kompetansebehovet ser ut til å være større i de store publikumsmottakene med større kompleksitet enn i de små hvor det er mer oversiktlig og antall kollegaer å forholde seg til er færre. Her oppleves også et lettere ad hoc-samarbeid.

Erfaringene fra samlokalisering har også avdekket behov for å styrke mottakene i forhold til bemanning. Også her er det forskjell på store og små mottak.

Felles dataverktøy

Samlokaliseringen har også avdekket et bredt spekter i bruk dataverktøy. De ansatte opplever det som problematisk med ulike dataverktøy, dårlig kommunikasjon mellom disse og informantene mener det er på høy tid å få samordnet dataverktøyene mellom tjensteområdene. Teknologien må bli bedre. Trygdekontorene, Aetat og sosialkontorene har ulike datasystemer. Ikke bare har etatene/tjenestene ulike systemer, men også fra de ulike kontorene innen samme etat/tjeneste hvor de kom fra tidligere har de med seg sine systemer. Dårlig datasystem er ressursødende og står dessuten i veien for genera-

listdrømmen. Det kan være lite hensiktsmessig å samlokalisere uten et felles datasystem. Det skaper frustrasjoner for mange. Samtidig uttrykker informantene et behov for å forenkle systemene. Som eksempel nevnes elektronisk behandling av frikortsystemet. Dette oppleves som et problem både på små og store NAV- kontor. I dag er tjenesteområdene på helt forskjellige nivå.

Behovet for et felles datasystem ser riktignok ut til å være størst ved de store NAV-kontorene. Det kan se ut som om behovet for felles dataverktøy blir mindre når NAV-kontoret blir lite og oversiktlig. Det viktigste ved små NAV-kontor ser ut til å være at man har tilgang til hverandres systemer, og informasjon ved fullmakter til de opplysningene de trenger.

De statlige fagsystemene Infotrygd, Arena og sosialtjenestens systemer vil bestå i mange år fremover. Via en ny arbeidsflate får ansatte i NAV-kontorene tilgang til felles e-post, kalender, intranett, personkort, arbeidslinjen, statlige fagsystemer og økonomisk sosialhjelp i de kommunale systemene. Den nye arbeidsflaten vil ikke gi tilgang til kommunale systemer utover økonomisk sosialhjelp (www.nav-interim.no)

Erfaringer med samlokaliseringsprosessen

Også som prosess har samlokaliseringen fortonet seg nokså ulikt i de ulike kontorene som til nå er samlokalisert. I mange NAV-kontor er det en bred deltakelse i diskusjonen om hvordan samarbeidet skal organiseres. Det er de små kommunene som er mest positive i forhold til medvirkning av de ansatte. Enkelte kontor har involvert Arbeidsmiljøutvalget i prosessen. Det mener de ansatte er en fin arena for å diskutere særlig praktiske løsninger.

I noen mottak oppleves involveringer mest som en skinnprosess, hvor saker blir bestemt uavhengig av tilbakemeldinger fra de ansatte. Andre melder at prosessen har blitt bedre underveis i forhold til å involvere de ansatte.

Av tiltak som er organisert i forhold til prosessen nevner informantene seminarer, blikjent-dager, case-samarbeid, og sterk satsing på tverrfaglig saksbehandling. Informantene mener de lærer mye av hverandre og understreker viktigheten av å komme fra ”vi og dem”-kultur til ”vi- kultur”.

Det er lite som tyder på at de ansattes oppfatninger med samlokaliseringsprosessen så langt avhenger av hvilken etat/tjeneste de er ansatt i. Det peker seg med andre ord ikke fram ett tjenesteområde som er mer positiv eller negativ enn de andre.

Lære av andre?

Det er stor enighet i behovet for å få formidlet de gode historiene fra kontorene hvor de ansatte er fornøyd med prosessen og løsningene. Selv om for eksempel den plassen noen kommuner stiller til rådighet for de nye NAV-kontorene tvinger fram ulike løsninger og tilpasninger er informantene opptatt av å kunne lære av andre i større grad enn å nødvendigvis måtte gå opp stier med prøving og feiling selv.

Telemarksforskning har evaluert fem av samordningsforsøkene som Sosial- og helsedirektoratet gjennomførte i 15 kommuner, hovedsakelig i 2005. Forsøkene med utvidet samarbeid mellom sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat har avdekket sentrale problemstillinger og erfaringer fra de fem aktuelle forsøkene. (Møller 2005).

Pilot-kontorene som blir opprettet i oktober 2006 vil også kunne tilføre mye kunnskap om fallgruver og "best-practice" i forbindelse med opprettelse av nye NAV-kontor.

Proessen videre

Omstillingstakten i staten var høy gjennom hele 1990-tallet. I løpet av dette tiåret ble det gjennomført omfattende organisasjons- og strukturendringer. Eksempler på noen av de største omstillingsprosessene er blant annet reformen innenfor sykehus, forsvaret, politiet og domstolene, samt organisatoriske endringer i likningsforvaltningen og samferdssektoren. Den viktigste begrunnelsen for omstillinger er behov for en ny type tjeneste eller bedre tjenester for å tilpasse seg endringer i samfunnet. De aller siste åra er innsparing også kommet seriøst på dagsorden, men da sjelden som hovedargument for en omstilling (Trygstad m.fl, 2005).

Det er mange utfordringer å ta hensyn til videre i prosessen med å etablere NAV-kontor. Det er utfordringer knyttet til det overgripende tjenestesamarbeidet, de ansatte ser utfordringer knyttet for brukerne sine og ikke minst er informantene opptatt av hva som skjer med dem selv som arbeidstakere i den videre prosessen.

Utfordringer for tjenestesamarbeidet

Samarbeidsform

For å nå intensjonen med NAV peker de ansatte på behovet for å komme fra samlokalisering til samordning av tjenestene. De interne organisatoriske forholdene må etableres og kontorene må finne egnede samarbeidsformer.

Informantene som har erfaring med samlokalisering ser det som avgjørende at det tverrfaglige samarbeidet rundt bruker øker. Noen informanter har positive erfaringer med faste møter i tverrfaglige team. Andre trekker fram fordelene med økende grad av ad hoc samarbeid.

I samordningsforsøkene var samhandlingen preget av mye uformelt ad hoc samarbeid ("over gangen" samarbeid). Dette fungerte tilsynelatende godt i noen av de mindre forsøkene. I større forsøk opplevdes det som en utilstrekkelig samarbeidsform. I de større forsøkene etterlyste derfor saksbehandlerne mer formaliserte samarbeidsrutiner (Møller 2005).

De ansatte i samordningsforsøkene opplevde til dels at det ikke ble avsatt tilstrekkelig ressurser (tid) til samarbeidet. Dette er et funn også Fafo har erfart i mange omstillingsprosesser fra offentlig så vel som privat sektor. (Falkum 2002; Moland og Skinnarland

2005). Gode prosesser trenger ressurser og mange setter av for få ressurser i form av tid og økonomiske midler til å gjennomføre omstillingsprosesser.

Ulike organisering av saksbehandling

En utfordring for å få til tverrfaglig samarbeid er at tjenesteområdene har organisert sin saksbehandling ulikt. Trygdeetaten har foretatt en delvis omlegging av organisering fra datofordeling til organisering etter bedrift. I samordningsforsøkene er teammodellen et problem. Dette oppleves som en fremmed samarbeidsform som i liten grad passer inn i deres måte å organisere arbeidet på. Skal trygdeetaten avsette personer til teamene, betyr det i praksis at en av deres medarbeidere skal jobbe utenfor datosystemet, enten helt eller delvis (Møller 2005).

Våre informanter i trygdeetaten mener at teammodellen som arbeidsform er viktig for et godt resultat for brukerne og at organiseringen av saksbehandlingen derfor må tilpasses et tverrfaglig teamarbeid. Møller sier at teamorganisering ikke fungerer pga at trygdeetaten ikke har sine brukere organisert etter dato. Våre informanter i trygdeetaten opplever også at virksomhetsorganiseringen av saksbehandlingen kan skape en hindring for teamarbeidet. Dersom behovet for ensartet inndeling er avgjørende for å realisere en god teammodell, mener de at trygdeetaten må vurdere å oppgi virksomhetsorienteringen. Til det vil vi minne om at datosystemet fortsatt benyttes i deler av trygdesystemet og at de antakelig har flere brukere som ikke står i arbeid (og som derfor følger datoinndelingen) enn de to andre tjenesteområdene. Her bør NAV med andre ord henvende seg til trygdeetaten for å få kunnskap om hvordan deres ansatte klarer å operere de ulike systemene parallelt.

Kunnskap, forståelse og holdninger

For å få til et tverrfaglig samarbeid er kunnskap og forståelse for hverandre som tjenesteområde av stor betydning. Det må arbeides med holdningsendringer i forhold til i større grad å nyttiggjøre seg hverandres kunnskap og tilnærming. Særlig synes avstanden mellom sosialtjenesten og Aetat stor ved enkelte kontor. Tidligere hadde forskningen mye fokus på profesjonsuenighet, men dette temaet er fraværende blant våre informanter. Det for forsket for lite i nyere tid på dette temaet til å kunne si noe omkring hvor reelt dette perspektivet er for dagens arbeidsliv.

Kulturbygging

Enkelte kontor har i større grad enn andre satset på kulturbygging. Tidligere i notatet så vi hvordan ansatte gradvis nærmer seg hverandre gjennom personlig og faglige relasjoner. I tillegg har kontor positive erfaringer med tiltak for kulturbygging, som sosiale arrangement og faglige seminar hvor man har fokusert på nettopp den enhetlige tilnærmingen til en case.

Vi har tidligere pekt på behovet for felles dataverktøy, kompetansestyrking og bemaning av mottakene. Disse elementene blir viktige faktorer i den videre prosessen. Ut fra gjennomgangen av datagrunnlaget, kan vi summere opp følgende utfordringer for tjenestesamarbeidet:

- Utvikle felles virkelighetsforståelse

- Utvikle felles forståelse av målsettinger
- Utvikle felles forståelse av virkemidler
- Utvikle felles forståelse av brukere
- Utvikle felles forståelse av krav til ledelse og organisering

Utfordringer for brukerne

Utfordringene de ansatte ser for sine brukere er først og fremst knyttet til lokalisering og tilgjengelighet. Hvordan organisere mottakene slik at bruker virkelig opplever én velferdstjeneste. Etatene/tjenestene har som vi har sett ulikt syn på brukerhåndtering i mottak, noe som kan forklares med at de tradisjonelt har hatt med ulike brukergrupper å gjøre. Bruk av navneopprop i mottak, skillevegger av glass, plassering av etatenes/tjenestenes skranke er elementer med samordningen som bør diskuteres bredt i mottakene.

Personvern og rettsikkerhet

Informantene er opptatt av hvordan man kan opprettholde personvern og rettsikkerhet ved de nye NAV-kontorene. Særlig sosialtjenesten uttrykker behov for å legge til rette for å skjerme bruker. Sosionomene ønsker seg lydisolerte båser uten glass hvor de kan være alene med bruker.

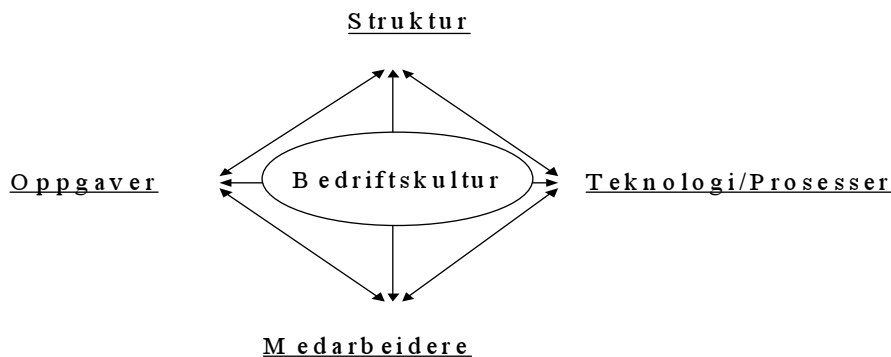
Selvbetjeningsløsninger

Aetatens informanter spesielt er opptatt av og har stor tro på en bedre tilrettelagt selvbetjeningsløsning. Et selvbetjeningsystem kan håndtere mange av brukerne til Aetat. Et uttrykt mål er å sluse fort inn og ut igjen de som trenger det for å frigjøre ressurser til å ta seg mer av brukere som trenger mer oppfølging.

Utfordringer for de ansatte

Ved siden av å være opptatt av hvordan arbeidet kan organiseres og tilrettelegges til det beste for brukerne sine er de ansatte selvsagt opptatt av hvordan fremtiden blir for seg selv og sine kollegaer. På den ene siden er det en bred bekymring for hvordan arbeidsforholdet deres blir påvirket av etableringen av de nye kontorene. Informantene uttrykker engstelse og usikkerhet i forhold til prosessen og eventuell overtallighet. Vil de i det hele tatt ha en jobb å gå til etter reformen? Vil de få den kunnskapshevingen de trenger? De ansatte trenger ny kunnskap på et overordnet plan slik at de ansatte i mottak best mulig kan imøtekomme reformens intensjon med å framstå som en enhetlig tjeneste overfor publikum. Dessuten har de behov for kunnskap om hverandre som kan støtte opp under samarbeidet mellom de tre tjenesteområdene. De er også opptatt av hvordan kommunikasjon mellom tjenester i mottak og fagland skal ivaretas og utvikles slik at det ikke fører til en isolering av faglig aktivitet mellom disse leddene.

Figur 1: Leavitt's organisasjonsmodell



Figuren over viser organisasjonen som et system, hvor oppgaver, struktur, prosesser og medarbeidere øver gjensidig innflytelse på hverandre (Grimsrud m.fl 2005). Endringer som gjøres i én pilar i dette systemet får konsekvenser for de andre pilarene i det samme systemet. En bedre anvendelse av menneskelige ressurser, herunder bedre ledelse og utvikling og utnytting av ansattes kompetanse er en av pilarene i norske bedrifter. Mange bedrifter er dyktige på den teknologiske siden av organisasjonen, og på oppgaver som må løses. I den grad omstillingsprosesser ikke blir vellykket er det stor sannsynlighet for at pilaren *medarbeidere* ikke er ivaretatt ordentlig. En av konklusjonene fra Fafos arbeid med bedrifter i Norges forskningsråds program "Bedriftsutvikling 2000" (BU 2000) var å jobbe ekstra med nettopp denne pilaren.

Falkum (2000, 2001) oppsummerer "BU 2000" med at bedrifter som klarer å utløse det potensialet som ligger i de norske samarbeidstradisjonene har et enormt konkurransefortrinn. I det ligger at bedriftene legger til rette for de ansattes medbestemmelse og medvirkning i utviklingsprosesser⁸.

"Norske bedrifter er gode på produksjonssystemer, økonomistyring og teknologisk utvikling. De er på langt nær like gode på bedriftsorganisering, arbeidsorganisering og sosiale relasjoner mellom de som jobber i virksomhetene. Her har norske bedrifter et stort utviklingspotensial." (Falkum 2000).

Et annet eksempel på ubalanse i organisasjonsmodellen over er arbeidet med HVPU-reformen på 1990-tallet (Moland 1999). Hovedstruktur og oppgaver ble bestemt på nasjonalt plan. Men den lokale strukturen og medarbeidere ble forsømt. Prosessen medførte store kulturkollisjoner og sår som i mange kommuner fortsatt ikke er leget.

Våre informanter peker på en rekke utfordringer med den videre NAV-prosessen. Disse utfordringene kan betraktes i forhold til pilarene i Leavitts' organisasjonsmodell over.

⁸ Medbestemmelse vil si å delta i beslutningsprosesser, å ta avgjørelser sammen med andre. Når avgjørelsen er tatt må den iverksettes. Medvirkning knytter vi til gjennomføring av beslutninger, det vil si å bidra til at vedtak blir gjennomført sammen med andre. (Falkum 2001).

Den overordnede strukturen i NAV er oversiktlig, det er rimelig godt framstilt hvilke oppgaver som skal løses i NAV. NAV-Interim har gitt noen lovnader omkring den teknologiske pilaren (Se nav-interim.no). De ansatte derimot uttrykker skepsis til og bekymring for at den teknologiske infrastrukturen i for liten grad skal kunne understøtte samarbeidet i NAV. Nedenfor følger en beskrivelse av hvilke utfordringer de ansatte ser i forhold til den pilaren de selv skal utgjøre i NAV – som medarbeidere.

Tjenesteinnhold

Usikkerheten for den enkeltes videre arbeidsforhold og arbeidsinnhold finner vi på tvers av etater/tjenester og fagbakgrunn. Flere av sosionomene spør seg om deres fagområde kan bli overtatt av andre. Aetatens ansatte er opptatt av at NAV ikke må bli en ren ytelses- og forvaltningsorganisasjon men at formidlingsaktiviteten blir ivaretatt.

Hva skjer med eldre og ufaglærte?

Skepsisen til NAV er nok størst blant de eldre ansatte og blant de som jobber med tradisjonelle trykdetjenester. Noen ansatte frykter for at krav til kompetanse og arbeidsevne blir så høye at det fører til nedbemanning, enten dette er et mål eller ikke. For ufaglærte ansatte er det et uttalt behov for faglig oppgradering.

Økt arbeidspress som følge av at omstillingen og derav "frivillig" nedbemanning er viktig og noe fagforbundene må være klare på helt fra starten av. Flere etater har gjennomført omstillinger med løfter om at ingen skal bli oppsagt. Likevel skjer det en nedbemanning, gjerne som følge at en del ansatte ikke vil/kan flytte eller gå inn i nye oppgaver. For mange av disse er dette i praksis jevngodt med en oppsigelse. Denne nedbemanningen kan være gunstig eller ugunstig for etatens produksjonsevne. Den kan være planlagt og kontrollert fra ledelsens side, men ikke nødvendigvis.

Hva skjer med overflødige ledere?

Flere informanter oppfatter at lederne deres begynner å bli usikre på fremtiden og denne usikkerhet sprer seg i kontorene. Forskning viser at ledere og mellomledere har størst betydning for ansattes reaksjon til omstillinger (Larkin og Larkin, 1996). Det til tross finner vi at ledere på alle nivå er dårlig forberedt på sin oppgave med å implementere omstillingsprosesser. Mellomlederne opplyser at de er usikre og sier det ikke er sikkert de ønsker å fortsette som ledere. At mellomlederne sier at de ikke nødvendigvis ønsker å fortsette som ledere kan være et uttrykk for en gardering. Det oppleves letteres å ta et slikt valg selv enn å måtte bli satt i andre posisjoner som følge av omleggingen.

”Det er jo allerede bestemt at vi skal nedlegges. Men det er usikkert hva som skal bli. Det hadde vel vært bedre å bestemme det nye før man nedlegger det gamle.”

Om sykefravær

Forskning har avdekket en sammenheng mellom omstillingsprosesser og en økning i sykefravær blant de som omfattes av prosessen. (Grimsmo og Hilsen (2000). En slik konsekvens av omstillingsprosessen godtas ikke av de ansatte og deres fagorganisasjo-

ner. De videre lokale prosessene må ha et balansert perspektiv på brukere og de ansatte slik at unødig stress og andre belastninger fører til sykefravær.

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv har fått høy prioritet de siste årene og har lagt føringer på innhold og organisering av arbeidet med blant annet å redusere sykefravær. IA-satsingen må praktiseres også på "hjemmebane". Det vil si at de statlige etatene og den kommunale tjenesten også overfor sine egne ansatte setter søkelyset på tiltak som reduserer sykefravær blant egne ansatte. Det innebærer at de lokale NAV-prosessene må gjennomføres slik at både brukere og ansattes interesser ivaretas. Senere i notatet kommer vi inn på faktorer som er avgjørende for å få til vellykkete omstillingsprosesser.

Lønnsforhold og arbeidsavtaler

De ansatte er opptatt av rettferdighet i forhold til lønn. Hvordan vil lønnsforholdene være? Bli det lik lønn for likt arbeid? Ett krevende aspekt ved NAV-reformen er at de ansatte som skal jobbe sammen i de felles lokale kontorene vil søgne til to ulike avtaleverk.

Garantier fra NAV-Interim

Alle medarbeiderne som skal inn i NAV er garantert å beholde jobben og lønnen sin. Hovedregelen for bemanningen av den nye forvaltningen er at medarbeiderne overføres direkte uten søkerprosesser og ekstern konkurranse. Unntaket er topplederstillingene i direktoratet og lederstillingene på fylkesnivå. Lederposisjoner på mellomledernivå i statsetaten vurderes å i hovedsak utlyses internt. (www.nav-interim.no).

Hvis en ansatt er aktuell for nye arbeidsoppgaver, får han/hun en omstillingssamtale med lederen sin. Der kan den ansatte legge frem sine ønsker for sin NAV-fremtid og eventuelle behov for kompetansepåfyll ved nye arbeidsoppgaver. (www.nav-interim.no). Det kan synes som om denne garantien fra NAV-interim er noe underkommunisert.

Involvering og deltakelse i prosessen

På den andre siden er arbeidstakerne opptatt av hvordan de blir ivaretatt i selve prosessen. De ansatte opplever prosessen som tung i forhold til at de skal være opptatt av handlingsplanen for sine brukere, samtidig som de er usikre på hva som skjer med dem selv.

”... det er fullt trykk på delmålene uten at den store omstillinga vi går igjennom får mye fokus.”

De ansatte uttrykker et stort ønske om større deltakelse og innflytelse i de lokale prosessene. Det er delte erfaringer i graden av involvering av de ansatte. Inntrykket er at ansattes reelle involvering er lavere i de store kontorene enn i de små. I en av de små kommunene som har vært samlokalisert i underkant av ett år viser de ansatte til en prosess som har vært inkluderende fra starten av. Omstillingen i denne kommunen blir så langt omtalt som vellykket av de ansatte. Som et ytterpunkt til denne opplevelsen viser vi til opplevelsen av hele prosessen som en skinnprosess som vi beskrev tidligere i notatet.

Hva mener de ansatte skal til for å lykkes med NAV-reformen?

I følge informantene er suksessfaktorer for å lykkes med NAV-reformen at alle og alles hensyn blir ivaretatt i den videre prosessen. Det vil si en hensiktsmessig organisering av samarbeidet, en brukersentrert tilrettelegging og rom for involvering av de ansatte som omfattes av prosessen. Informantene peker på følgende utfordringer NAV-reformen:

- nok og riktig informasjon
- begrepsavklaringer og forventningsavklaringer
- kunnskap om hverandre og om NAV
- kommunikasjon mellom tjenesteområdene
- målsettinger nasjonalt og lokalt
- ledernes rolle i NAV-prosessen
- fagorganisasjonenes rolle

Informasjonsbehovet er stort

Det hersker til dels stor usikkerhet omkring hva omstillingsprosessen vil innebære for hvert enkelt medlem. Alt nytt og ukjent kan oppleves som skummelt, derfor er det viktig med nok og riktig informasjon for å skape trygghet. I alle tre tjenesteområdene etterlyses det informasjon.

”Alt svever. Vi skal nedlegges 1/7-06 og slås sammen til én etat. Men hva vet vi om de praktiske forholdene? Ingen ting”

Det er et stort behov for informasjon om NAV generelt og et stort behov for informasjon som får betydning for den lokale prosessen spesielt. Ett inntrykk er at mye informasjon ikke nødvendigvis sikrer mottak av viktig informasjon.

”Vi får masse informasjon, det er så mye at vi klarer ikke å absorbere alt, det er jo det som er problemet.”

Andre peker på at det ikke nødvendigvis er mangel på informasjon – det er heller for mye og høytstående, noe følgende utsagn er ett eksempel på:

”Vi har fått en del generell informasjon, men lite om ting som angår vår hverdag. Vi godtar endringer, med vi må få god og tydelig informasjon.”

”jeg synes det er veldig mye oven i fra og ned.”

”Til nå har det vært litt for mye ”dere må lese på veven”, men jeg savner mye den dialogen, jeg, for vi sitter med veldig mange spørsmål ut i fra all den informasjonen.”

Begrepsavklaring og forventningsavklaring

Det er viktig med begrepsavklaringer og forventningsavklaringer og dette er noe som forutsetter tette samtaler mellom etatene/tjenestene. Ett eksempel på hvor viktig dette er er Trondheim kommune som har en felles serviceerklæring som alle tjenestene i

kommunen skal forholde seg til. (Felles serviceerklæring for offentlige servicekontor). Serviceerklæringen gir blant annet lovnader i forhold til møtet med publikum og om ventetid.

”Vi vil møte deg med interesse og respekt. Du får snakke fortrolig og uforstyrret. Hvis du ønsker det, kan samtalen foregå i et eget rom. Alle våre ansatte har taushetsplikt. Vi vil gi deg veiledning og hjelp, slik at du raskt kan få avklaring på henvendelsen din. Når det er behov for å kontakte andre offentlige instanser, innhenter vi samtykke fra deg først.” (ref Trondheim kommunes internett side)

”Dersom du har behov for samtale med en av våre medarbeidere i mottaket, skal du normalt ikke vente mer enn 10 minutter. Tar det lengre tid, vil du få beskjed om det. Har du timeavtale, vil en saksbehandler møte deg i publikumsmottaket til avtalt tid.” (ref Trondheim kommunes internett side)

Denne serviceerklæringen har skapt en del frustrasjon og diskusjon i de store mottakene i Trondheim. Spesielt lovnaden om ventetid på 10 minutter oppfattes som problematisk for mange av informantene og har også vært gjenstand for diskusjon i de store mottakene.

Spesielt fastholder Aetats ansatte at ventetiden i serviceerklæringen oppleves som problematisk.

”Når vi i henhold til serviceerklæringen opererer med maks 10 minutter, så gjør det noe med opplæringa vi gjør i første møtet med bruker.”

”Jeg tror servicebegrepet er litt forskjellig. Hva er kvalitet på jobben vi gjør, hvis vi må sende dem ut etter 10 minutter uten at samtale er avsluttet for at neste bruker skal tas i mot...”

Informantene fra Aetat gir uttrykk for et stort behov for å bli omforent i forventning til service. Aetats informanter ser dette som fundamentalt for innholdet i NAV-reformen. Derfor mener de ansatte også at den videre prosessen må besørge å skape et omforent og et helhetlig servicetilbud.

Man må søke å foreta en forventningsavklaring til hva tilbudet NAV skal innebære for de tre tjenesteområdenes brukere. Videre å foreta en forventningsavklaring i forhold til NAV som arbeidstakere. Ikke minst gjelder dette hvilke muligheter NAV kan gi for de ansatte med hensyn til kompetanse og utvikling i et flerfaglig miljø.

Kunnskap om hverandre og om NAV

Intervjuene har avdekket et stort behov for kunnskap om NAV og om hverandres arbeidsfelter og arbeidsmåter. Dette er en viktig faktor for å lykkes med prosessen. Ved å legge til rette for at denne typen kunnskap om hverandre blir utbredt, sikrer en samtidig at det skjer en kompetanseoverføring mellom etatene/tjenestene.

Kommunikasjon mellom tjenesteområdene

Vi har tidligere pekt på stor mangel av forenelig dataverktøy mellom og delvis internt i tjenesteområdene. En forutsetning for godt samarbeid er etableringen av praktiske kommunikasjonsmåter mellom de ansatte på tvers av etatene/tjenestene.

Målsettinger

Målsettinger for NAV-reformen er presentert for de ansatte fra sentralt hold, men de ansatte etterlyser klare mål som blir forstått og som må få en lokal forankring og tilpassning. NAV må tilpasses hvert enkelt kontor, sier de ansatte. De lokale målene må understøtte det verdigrunnet og de visjonene som ligger til grunn for de lokale NAV-kontorene.

Ledelsens betydning

Det er viktig at kommunen ivaretar arbeidsgiveransvaret for sine ansatte i reformen. Inntrykket våre informanter har er at heller ikke de lokale lederne vet noe mer om hva som skal skje og vet heller ikke om de har jobb videre. De har sitt og frykte. De ansatte etterspør ledere som kan ivareta ansattes tanker og visjoner i omorganiseringsprosessen.

Fagorganisasjonenes rolle

Det er liten aktivitet blant de tillitsvalgte lokalt. Blant informantene er det stor enighet om at det er viktigst at alle ansatte er med i prosessen, og ikke nødvendigvis de tillitsvalgte. Å gå gjennom tillitsvalgte mener noen av informantene kan være en slags liksom-involvering. Derimot kan det se ut som om de tillitsvalgte på fylkesnivået er mer aktive.

”... men vi har nytte av de fylkestillitsvalgte i NTL og landsforeninga, de er veldig fine å ha.”

Hva sier forskning om vellykkete omstillingsprosesser?

Mye forskning omkring omstillingsprosesser i privat og offentlig sektor har avdekket elementer som er avgjørende for om man lykkes i omstillingsprosesser. Måten omstillingsprosessen gjennomføres på, mer enn type omstilling er avgjørende for utfallet (Moland 1999; Torvatn og Molden 2001; Moland og Holmli 2002, Hilsen m.fl. 2004). Suksess avhenger ikke bare av valg av en god modell, men også av hvilke ressurspersoner og ledere som skal gjennomføre tiltaket og selve håndteringen av endringsprosessen. Slik vi ser det, kan det trekkes fram følgende faktorer som er viktige for at NAV-prosessen skal lykkes:

- En god rollefordeling mellom de ansatte i de tre tjenesteområdene og mellom mot-tak og fagland (bakland)
- Praktiske kommunikasjonsmåter mellom og internt i etatene/tjenestene
- At alle etater/tjenester har tilstrekkelig kunnskap om NAV og om hverandres arbeidsfelter og arbeidsmåter
- At det skjer en formidling og overføring av kompetanse og kunnskap mellom de ulike fagfeltene

Den modellen de lokale prosessaktørene legger opp til bør drøftes og utvikles gjennom erfaring. I tillegg vil vi trekke fram mer generelle suksessfaktorer som gjelder for alle endrings/utviklingsprosesser:

- Målsettingene må være formulert så klart og entydig som mulig
- Målsettingene må være kommunisert til og forstått av iverksetterne, dvs både ledere og ansatte
- Fordel om iverksetterne er enige i målsetting/tiltak, nødvendigheten av å gjennomføre dem og hvilke resultater som skal oppnås
- Samsvar mellom hva som skal gjøres og ressursene som stilles til disposisjon

Informantene etterlyser klarere mål. Målsetting og måloppnåelse er nødvendig for omstillingsprosessen. Både ledere og ansatte må kunne se at det kan komme noe positivt ut av omstillingen. Videre må målene være kommunisert til og forstått av iverksetterne, det vil si både ledere og ansatte. Det er en fordel om iverksetterne er enige i målsettinger og tiltak, og i nødvendigheten av å gjennomføre dem samt hvilke resultater man ønsker å oppnå (Moland og Skinnarland 2005). Falkum (2002) viser til case fra vellykkete omstillinger i offentlig så vel som i privat sektor hvor de impliserte selv fikk være med å oversette overordnede mål til lokale løsninger og hvor det ble laget konkrete milepælsplaner som ble fulgt. Med god involvering fra de ansatte i NAV er det godt mulig å dra ned overordnede mål til lokalt utformede mål som alle får et eierforhold til.

Tidkrevende og ressurskrevende prosesser

I omstillingsprosesser er det stor innflytelsesaktivitet. Posisjoner endres og makt reallokteres. Det vil oppstå konkurranse om autoritet. NAV-prosessen vil være avhengig av tillit mellom alle parter, av legitimitet og av å ha en åpen dialog mellom partene. Det må skapes en forståelse for at denne prosessen vil kreve mye tid. Tid og ressurser må tillate slakk og tilpasninger til den nye situasjonen hos alle berørte i prosessen. Det må også være samsvar mellom hva som skal gjøres og ressursene som stilles til disposisjon (Falkum 2002). Omstillingsprosesser bør ikke være kjappe grep som gjøres over natten, men bør bestå av flere faser hvor utfallet av hvor vellykket hver fase gjennomføres avhenger av hvordan de foregående fasene er blitt håndtert (Kotter, 1998). De ansatte vi intervjuet opplever at de nasjonale tidsrammene for gjennomføringen av NAV-reformen er ambisiøse. De ansatte mener det er stor avstand mellom tidsskjemaet det er lagt opp til av NAV-interim og manglende aktivitet lokalt. Datoer som 1.7. (dato for nedleggelse av de statlige etatene og opprettelse av NAV) nærmer seg og det skjer ingen ting lokalt er tilbakemeldingen fra informantene.

Ledelsens betydning

Ledelse og ansatte er påvist å ha ulike perspektiver og prioriteringer i omstillinger. Bertelsen (2000) har kommet til at ledelsens fokus i omstillingsprosesser er rettet mot de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene, mens de ansatte på sin side er mer opptatt av individuelle rettigheter og egen velferd på arbeidsplassen. Nyere ledelseslitteratur beskriver endringer i ledelsesstil fra å være kontrollerende til å være motiverende og tilretteleggende. Falkum (2002) beskriver ledere som var dyktige til å motivere og følge opp de ansatte som en suksessfaktor for vellykkete omstillinger. Internt i NAV-

kontorene er det viktig å ha søkelyset både på daglig saksbehandling og på utviklingsoppgaver. Med den nye ledelsesstrukturen i havn vil sannsynlig mange brikker falle på plass og nye lokale ledere har en organisasjonsstruktur å planlegge ut fra. NAV-interim har lagt til rette for en stor grad av lederstøtte og oppfølging, blant annet gjennom tilgjengelige samtalepakker⁹, lagt ut på Internett.

Hvorfor er ansattes deltakelse viktig?

Ansattes deltakelse i omorganiseringsprosesser begrunnes som viktig på ulike måter. Det er med på å øke de ansattes motivasjon for å gjennomføre de endringene prosessen krever, det er viktig for de ansatte å ha et eierforhold til den prosessen de skal gjennomføre, og det er viktig for de som styrer prosessen å dra nytte av de ansattes kunnskap og erfaring fra det praktiske arbeidet (Holter mfl. 1998). Jo større innslag av medvirkningsmodell vi finner jo større verdi settes på at de ansatte involveres i prosessen. På denne måten danner NAV-prosessen også en arena for en lærende organisasjon.¹⁰ Og i større grad mobiliseres de ansattes ressurser (From 2003). Gautun (2002) evaluerte innføring av nye arbeidstidsordninger i kommunene. Suksess ble registrert i kommuner der de ansatte tidlig ble involvert, fikk eierskap til modellen og ansvar og myndighet til selv å gjennomføre prosessene. I kommuner hvor innføringer av nye arbeidstidsordninger ikke ble en suksess satte flinke ledere i gang uten å trekke de ansatte tilstrekkelig med. Dette skapte motstand og til slutt nedleggelse av prosjektet.

Fagorganisasjonenes rolle for en vellykket prosess

Forskning viser at fagorganisasjonenes delaktighet i omstillingsprosesser er avgjørende for graden av vellykkethet. For å få til samarbeidet mellom fagorganisasjonene og ledelsen må det skapes arenaer hvor ledelse og ansatte kan kommunisere og koordinere sin innsats. Det må aktivt arbeides for å utvikle gjensidig respekt for hverandre og for hverandres synspunkter. Ledelsen må videre stimulere og motivere de ansatte til å involvere seg i prosessen (Falkum 2001). Noe overraskende fant vi en utbredt holdning til at de tillitsvalgte toner ned sin (mulige) rolle i prosessen, og heller fremhever viktigheten av et direkte ansatte-ledelses samarbeid. Dette er overraskende ut i fra det vi finner i forskningen om fagorganisasjonenes ønske om å aktivt delta i slike prosesser. Samtidig kan de tillitsvalgtes syn på sin egen rolle henge sammen med opplevelsen av at deres behov og hensyn blir ivare tatt av et fylkesledd.

Behov for informasjon

Når det gjelder behovet for informasjon i omstillingsprosesser understreker forskning viktigheten av mye og ofte informasjon, om hvorfor, hvordan, hvem, når osv (Grimsmo og Hilsen 2000). En utfordring for NAV blir å sørge for at den informasjonen de ansatte får tilgang til oppleves som relevant på et lokalt plan.

⁹ Se mer om samtalepakker på faktasiden foran i notatet.

¹⁰ "En lærende organisasjon er en organisasjon som er god til å skape, tilegne seg og overføre/formidle kunnskap, og til å forandre sin atferd slik at den reflekterer ny kunnskap og innsikt". (Garvin 2000)

Omstillingstretthet?

Blant eldre arbeidstakere i tjenesteområdene som skal utgjøre NAV kan vi spore en viss omstillingstretthet, men ellers er inntrykket at de ansatte ikke ser på NAV-prosessen som negativ. Dette kan være på grunn av eller til tross for tidligere erfaringer med omstillinger, noe både de to statlige etatene og den kommunale tjenesten har vært utsatt for opp til flere ganger i løpet av de 10 – 15 siste årene. Noen informanter peker på at endringsprosessene de har vært igjennom tidligere har vært ledd i en positiv utvikling over tid. Andre fremholder sin omstillingsdyktighet som nødvendig i forhold til å evne å tilpasse seg nye tider og utfordringer. Generelt viser forskning at arbeidstakernes oppfatning av omstillinger er mer av negativ enn av positiv karakter. Ansatte opplever å være for lite informert, de er utrygge, og finner at mål med omstillingsprosessen ikke er tydelige (Holter m.fl. 1998).

De ansattes muligheter med NAV

Mange av våre informanter er opptatt av mulighetene de ser for seg selv i NAV. Til sammen skal de ansatte utgjøre et større fagfelt. Det å ha tilgang til hverandres kompetanse fremheves som positivt. Det er en forventning til at NAV gir større mulighet til å kunne hjelpe brukerne raskere og mer tilpasset brukernes behov. Denne forventningen skaper en tilfredsstillelse for de ansatte i forhold til at de da kan bidra til å bedre ivareta sine brukere. Mulighetene for nye arbeidsoppgaver og arbeidsformer, som tverrfaglige team, blir også trukket fram som positivt. Omstillingsprosesser kan generelt ha både positive og negative effekter for arbeidstakere, både med hensyn til arbeidsinnhold, trivsel og helse. Mange opplever positive forandringer som følge av omorganiseringer og ser muligheter til å endre på sin egen situasjon i det som for mange andre fortoner seg som krisetider (Bardwick, 1995). Positive effekter kan være, i tråd med det våre informanter uttrykker, læring og personlig utvikling og muligheten for et mer variert og interessant arbeid, som igjen gir økt ansvar, innflytelse og selvbestemmelse (Skinnarland 2005).

Litteratur

- Bardwick, J. M. (1995). *Danger in the comfort zone: From boardroom to mailroom. How to break the entitlement habit that's killing American business.* New York: AMACOM.
- Bertelsen, C. (2000) *Politikernes kontroldilemma: hierarki eller udlicitering.* København: Akademisk.
- Conradi, H. og J. Vindegg (red) (2001): *Profesjon og fag – sosionomkompetanse i utvikling* i Profesjon og fagkompetanse i utvikling. Seksjonsrådet for sosionomer/ Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere.

- Falkum, Eivind (2002) Fragile coalitions. Kapittel i Researching Enterprise Development, Edited by Morten Levin. John Benjamins B.V.
- Falkum, Eivind (2002), Når partssamarbeidet setter dagsorden. Individet og fellesskapet i utviklingsorganisasjonen. I Forskning og bedriftsutvikling – nye samarbeidsforsk, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie 9
- Falkum, Eivind (2001) Medvirkning i bedriftsutviklingen. Hva har BU 2000 lært oss om medvirkning i bedriftsutviklingen? Bedriftsutvikling mot år 2000, Sluttkonferansen 27. – 28. mars 2001 Fafo Institutt for arbeidsliv og velferdsforskning
- Falkum, Eivind (2000) "Bare bedriftene kan forandre bedriftene" Bedre Bedrift nr. 1
- From, J, (2003) Hvor Moderne? Konkurransetsetting i offentlig sektor. Abstrakt forlag. Oslo.
- Garvin, D., (2000) "Learning in action – a guide to putting the learning organization to work". Harvard Business School.
- Grimsmo, A og Hilsen, A. I (2000): Arbeidsmiljø og omstilling. AFIs skriftserie nr. 7, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Grimsmo, A og Sørensen B., A. (2004) Null-punkt-undersøkelse i sykehus. AFI-notat, 2004:8. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Grimsrud, B., Moland, L, Skinnarland, S. (2005). Evaluering av hovedorganisasjonenes fellestiltak – HF. Fafo-rapport 490. Fafo
- Hansen, I.L.S. (2004), Evaluering av dagpengeordningen innenfor SATS-prosjektet Arbeid og velferd i Verdal. Fafo-notat 2004:25
- Hatland, A. (1995): Trygd og forskjellsbehandling. Institutt for sosialforskning (INAS) Notat 1995:3.
- Hilsen, A.I., Grimsmo, A. (2000.) Arbeidsmiljø og omstilling: endringer, kompetansekrav og virkninger på HMS. N2000:1. Oslo Arbeidsforskningsinstituttet.
- Hilsen, A.I., Steinum, T., Gjerberg, E.: Utredning om omstilling. N2004:3. Oslo. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Holter, Ø. G. , Karlsen, B. & Salomon, R. (1998): Omstillinger i arbeidslivet. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- http://www.samordning.net/Nyhetsarkiv/Erfaringsbase_fra_samordningsforsoekene.htm
- Jessen, J.T. (2002): Regionalisering av trygdetjenester – erfaringer hos brukere og ansatte. Evaluering av et forsøksprosjekt. NOVA Rapport nr. 21/02.
- Jessen, J.T. (2005): Forvaltning som yrke. Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester. NOVA Rapport nr. 21/05.
- Kotter, J. P. (1998) Harvard Business Review on Change.

- Larkin, T. J., & Larkin, S. (1996, May–June). Reaching and changing front-line employees. *Harvard Business Review*, pp. 95–104.
- Moland, L.E. (1999) Suksess og nederlag i pleie- og omsorgstjenestene. Kvalitet, effektivitet og miljø. Fafo-rapport 269
- Moland, L., Bogen, H. (2001) Konkurranseutsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner. Fafo- rapport 351
- Moland, L.E. og H. Holmli (2002), Nærværende lederskap og tverrfaglighet i pleie- og omsorgssektoren. Arbeidslagsmodellen i Rykkinn, et pilotprosjekt i Bærum kommune. Fafo-rapport 390
- Moland, L. E. (2003) Gamle og nye produksjonssystemer – nye krav til ledere og operatører. En studie av møbelkonsernet Ekornes. Fafo-rapport 419
- Moland, L., Skinnarland S. (2005) To skritt fram, og ett til .. ? Evaluering av Trygdeattesten i Sør-Trøndelags tverrfaglige innsats for et mer inkluderende arbeidsliv. Fafo-notat 2005:24
- Møller, Geir (2005): Evaluering av samordningsforsøkene. Fjerde delrapport. Telemarksforskning Arbeidsrapport nr. 21/2005.
- Schein, Edgar H (1999), *The Corporate Culture. Survival guide*. Jossey-BassPublishers. San Francisco
- Skinnarland (2005) Omstilling, mestring og ledelse. Litteraturstudie, arbeidsnotat, ikke publisert, Fafo.
- Torvatn og Molden: «HMS-tilstanden i Norge i 2001», SINTEF, Ny praksis 2001
- Trygstad, S., Lorentzen, T., Løken E. (2005) Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990-2004. Fafo-notat 2005:20.

Lokale arbeids- og velferdskontor



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2006:17
Bestillingsnummer 10007
ISSN 0804-5135