

UNIVERSITETET I
NORDLAND

HANDELSHØGSKOLEN I BODØ • HNB

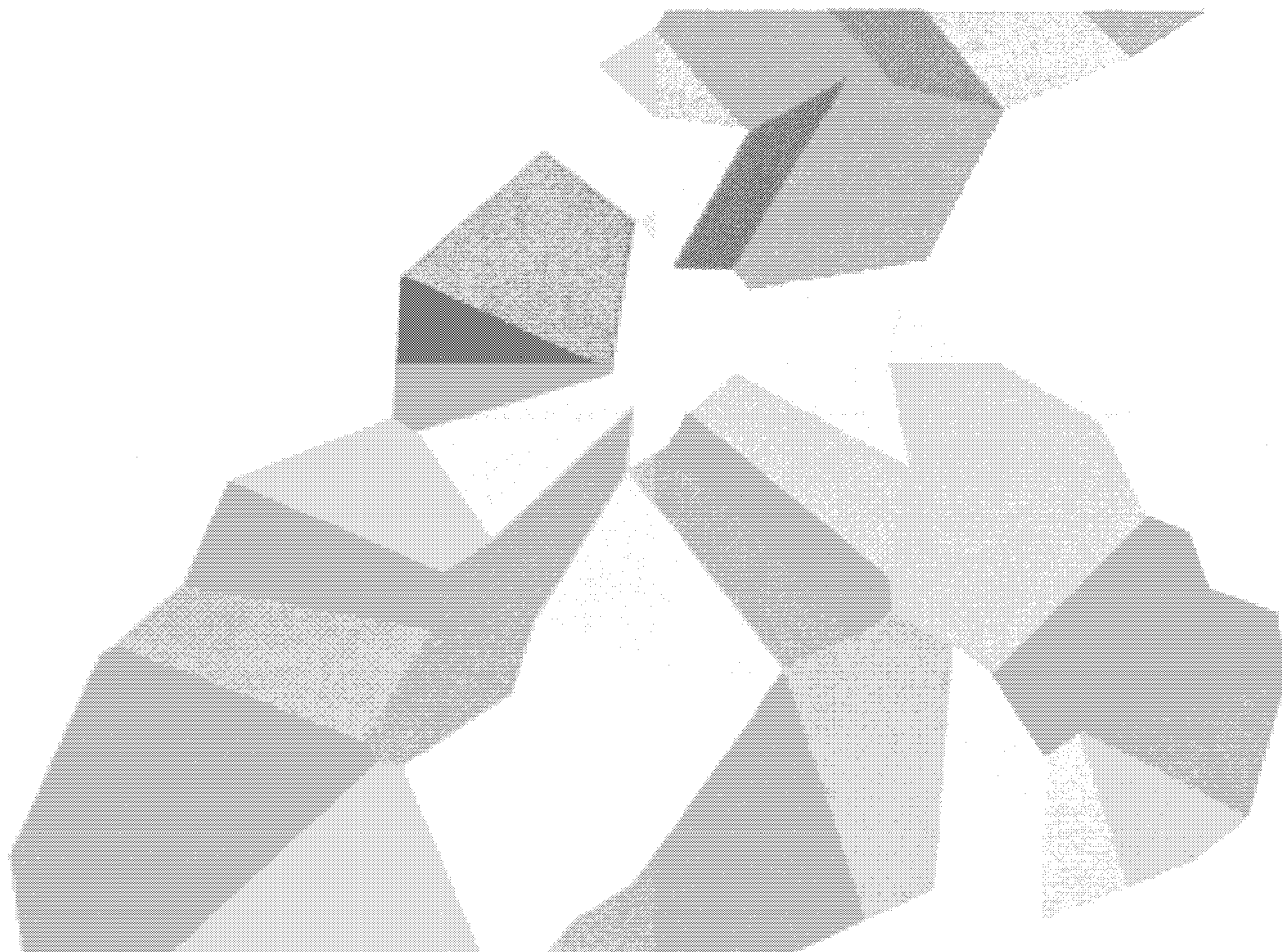
MASTEROPPGAVE

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste?

En case studie basert på intervju av fire NAV-ledere.

Tine T. Bjugg, Knut Olaf Mølderup og Alf Martin Stangnes
Emnekode: BE323E

[2011]



Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Abstract

This master thesis is about how the local Norwegian and the welfare administration, NAV, is organized in order to get more people out in jobs and activities, with the aim of getting more individual services to those who need coordinated help, and with the purpose of effectuating the administration of the welfare system

The newspapers have had a lot of articles through the years, which tells us that a lot of things turn out wrong. Through four cases, we have tried to find out if these problems can be situated in the local administration in NAV.

We have found that the local administration have chosen different ways to organize their services, but it seems like all of them have the right focus. It's only one of the administrations which have it's labor into distinct task the way the government like them to do. Even so, it seems to work alright, told by the local leaders we have interviewed. The central administration of NAV has centralized nearly all economic administration. Our local leader doesn't think this make any problems to give a decent and close helpful system to those who needs it. Even in offices, which haven't chosen, or haven't got the time to achieve enough education to make a coordinated service for the clients, feel that they through teamwork can do the same thing. But, they also say that the central administration of NAV, have to focus on more intern education for those who works in local administration. This is a key to get good and proper services in the Norwegian welfare system in the future.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Forord

Denne masteroppgaven er en obligatorisk og avsluttende del av masterstudie ved Universitetet i Nordland, Handelshøgskolen i Bodø. Oppgaven utgjør 30 studiepoeng og er skrevet med tema organisering.

Temaet er valgt med hensyn til gruppemedlemmenes interesse for organisering og organisasjonsutvikling, og ut fra et ønske om å studere nærmere forhold i den etaten samtlige av oss er ansatt i; NAV.

Vi ønsker å takke vår veileder, førsteamanuensis Elsa Solstad, fra Høgskolen i Harstad, som på en utmerket måte har gitt oss gode innspill og faglig veiledning.

Videre ønsker vi å takke våre informanter fra utvalgte NAV-kontor i Troms og Nordland, fylkesdirektør Kjell Hugvik ved NAV Nordland og fylkesdirektør Stein Rudaa ved NAV Troms, for at vi har fått lov til å velge våre informanter. Videre ønsker vi å takke vår nærmeste familie for at de fortsatt holder ut med oss. Vi vil også takke Synne T. Bjugg som har hjulpet oss med å lage en aviscollage om NAV. Til slutt vil vi takke Kristin Gustavsen som har hjulpet oss å lese korrektur.

Harstad, Narvik og Lødingen, 25.5.2011

Alf-Martin Stangnes, Knut Olaf Mølderup, Tine T. Bjugg.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Sammendrag

Vi har konstatert at NAV lokal har stor frihet til valg av organisering, men NAV sentralt har angitt klare mål for hva NAV lokalt skal klare å utføre bl.a. ved hjelp av sin organisering

- *“Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad.*
- *Enklere for brukerne og bedre tjenester tilpasset deres behov.*
- *En helhetlig, og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.”*

“Én dør inn og ti dører ut”

Ut fra det våre informanter uttrykker, kan det se ut som Høybråten har rett i at det er én dør inn og ti dører ut. Dette kan billedliggjøres med utsagn fra informant i kontor A: *”Vi opererer med ei dør inn, men når vi sender brukeren ut så sier vi at han skal sende det brevet han har i høyre handa til skanning, det brevet han har i venstre handa til NAV-pensjon og det brevet han har i ryggsekken til NAV-forvaltning Mosjøen osv. Vi har fragmentert organisasjonen vår så mye at vi har ti dører ut”.*

“En sterk førstelinjetjeneste”

Våre informanter mener at de har en kompetent og forsvarlig førstelinjetjeneste. Dette til tross for at de mener at kompetansehevingen er dårlig organisert fra sentralt hold. Som informant fra kontor D sier: *“Hvor er det blitt av fagfokuset og rettskildene?”* Det er et av de største svik i NAV. Overordnet kompetanseplan for NAV legger opp til utstrakt bruk av ”skulder til skulder-opplæring”. Denne formen å organisere opplæring på, oppleves som god, men viser seg ikke å holde alene – det trenges noe mer.

Formell struktur: Tre av kontorene har klart definerte team og en organisasjonsplan. Kontor C har en form for organisasjonsstruktur som gjør at de arbeider mer ut ifra et ad hoc-kratisk perspektiv. Likevel sitter vi med en formening om at samtlige NAV-ledere har en organisering informantene mener sikrer en forsvarlig førstelinjetjeneste.

Vi har belyst dette med arbeidsdeling (spesialisering, koordinering og gruppering).

Kompetanse fra de opprinnelige etatene A-etat, trygd og sosial, som betegnes av informantene våre som kontorets spesialistkompetanse. Kontorene samlet sett kan fremstå som generalist.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

overfor brukeren, dette fordi spesialkompetansen organiseres i team. Det viser seg vanskelig å skille klart mellom dette med koordinering og gruppering i våre informantkontor. I forhold til dette med å få til et helhetlig koordinert tjenestetilbud ut mot brukerne, ser det ut for at alle våre informantkontor har en organisering som forsøker å sikre dette.

“Beslutningsdyktig førstelinjetjeneste”

Til tross for at NAV har organisert mye av den økonomiske saksbehandlingen i egne forvaltningsenheter (borte fra brukeren og borte fra NAV lokal), opplever våre informantkontor at de har tilstrekkelig beslutningsmyndighet til å gi en forsvarlig førstelinjetjeneste for å oppnå NAV-reformens tre overordnede mål:

- Arbeidsretting: Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Brukerretting: Enklere for brukerne, og bedre tjenester tilpasset deres behov
- Effektivisering: En helhetlig, og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Innholdsfortegnelse

<u>Kapittel 1: Innledning</u>	10
1.1 Bakgrunn for valg av oppgaven	10
1.2 Problemstilling	12
1.3 Avgrensning	13
1.4 Oppbygging av oppgaven	13
<u>Kapittel 2: Teoretisk forankring</u>	14
2.1 Leavitts diamant	14
2.2 Organisasjon og organisasjonsstruktur	16
2.3 Arbeidsdeling	18
2.3.1 Spesialisering	20
2.3.1.1 Aktuell teori for å belyse dette med kunnskapsoverføring	21
2.3.2 Koordinering	21
2.3.2.1 Beslutningsstruktur	22
2.3.3 Gruppering	24
2.3.3.1 Enhetsstørrelse	25
2.4 Sosial struktur	25
<u>Kapittel 3: Metodisk tilnærming med utgangspunkt i problemstillingen</u>	28
3.1 Innledning	28
3.2 Forskningsdesign	28
3.2.1 Beretningsanalyse	28
3.2.2 Casestudiedesign som forskningsmetode	29
3.3 Beskrivelse av valgt metode	29
3.3.1 Kvantitativ tilnærming	29
3.3.2 Kvalitativ tilnærming	29
3.3.3 Kvalitativ forskningsintervju	30
3.4 Forskningsprosessen	30

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

3.4.1 Etske og juridiske ansvar	30
3.4.2 Bruk av teori- og dokumentinnhenting fra NAV	30
3.4.3 Analysering	32
3.5 Diskusjon vedr. kvalitet (styrker/svakheter)	32
3.5.1 Reliabilitet	32
3.5.2 Validitet	33
3.6 Styrke og svakheter med at alle gruppemedlemmene arbeider i NAV	34

Kapittel 4: NAV

4.1 Bakgrunn for reformen	34
4.2 Visjoner og verdier i NAV	35
4.3 Mål	36
4.3.1 Sosial struktur	36
4.4 Krav til førstelinjetjeneste	37
4.5 Føringer; Hvordan skal NAV lokal organiseres?	38
4.5.1 Overordnede faglige krav til NAV-kontoret	40
4.5.2. Direkte føringer med hensyn til organisering av NAV-kontorene	40
4.6 Styringsverktøy i NAV	42

Kapittel 5: Presentasjon av empiriske funn

5.1 Innledning	43
5.1.1 Bakgrunnsinformasjon fra våre informantkontor for å se nærmere på formell struktur	43
5.2 Hvordan er NAV-kontorene deres organisert i dag, Her tenker vi spesielt på den formelle organiseringen	44
5.2.1. Oppsummering av formell organisering	46
5.3 Arbeidsdeling	47
5.3.1 Spesialisering	47
5.3.1.2 Hva de ulike informantene legger i begrepene generalist/spesialist	47
5.3.1.3 Organisering av kunnskapsoverføring internt mellom avdelinger/ personer for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste	49
5.3.1.4 E-læring	49
5.3.1.5. Oppsummering, organisering av kunnskapsoverføring/ Kompetanseheving	50

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

5.3.2 Gruppering	51
5.3.2.2 <i>Har arena betydning for hvordan dere organiserer arbeidet på NAV-kontoret?</i>	52
5.3.2.3 Oppsummering gruppering	52
5.3.3 Koordinering	53
5.3.3.2 Beslutningsstruktur	56
5.3.3.3 Oppsummering, beslutningsstruktur og kvalitetssikring	58
5.4 Sosial struktur	58
5.4.1. Oppsummering sosial struktur	60
5.5 Informantenes syn på Høybråtens uttalelser i Aftenposten 16.12.2009 om organiseringen av NAV	60
Kapittel 6: Analyse og diskusjon	62
6.1 Innledning	62
6.2 Formell struktur	63
6.2.1 Hvordan er dere organisert, belyst gjennom anvendt teori og sett opp mot NAV-reformens føringer m.h.t. organisering	63
6.2.1.1 Hvem hadde ansvaret for organiseringen av NAV lokal i startfasen?	63
6.2.1.2. Hvordan er ditt NAV lokalt-kontor organisert i dag (formelt sett)?	64
6.3 Arbeidsdeling	64
6.3.1 Forhold mellom generalist og spesialist	65
6.3.2 Kunnskapsoverføring som koordinering - empiri i lys av aktuelle føringer i NAV og i lys av gjeldende teori	67
6.3.3 Oppsummering, kunnskapsoverføring som koordinering	67
6.4 Koordinering og gruppering	68
6.4.1 Oppsummering, arbeidsdeling	70
6.5 Beslutningsstruktur i lys av koordinering	70
6.6 Drøfting sosial struktur	71
Kapittel 7: Oppsummering/konklusjon	74
Kapittel 8: Forslag til videre forskning i NAV	77
Litteraturliste	79

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Oversikt over figuroversikt:

Figur 1: Flaa, Gabrielsen, Hofoss, Holmer Hoven, Rønning (1990: 140)

“Leavitts diamant” 14

Figur 2: Overordnet NAV-modell. Kilde: Kristin Marie Dale.

Masteoppgave, våren 2008, Universitetet i Bergen 35

Oversikt over vedlegg:

1. Forespørsel om å benytte intervjuobjekt til fylkene
2. Forespørsel om intervju av informanter
3. Intervjuguide

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Kapittel 1: Innledning

1.1 Bakgrunn for valg av oppgave

I Aftenposten 16. desember 2009, skrev Dagfinn Høybråten en kronikk som omhandler organisering av NAV. Høybråten blir ofte kalt “NAV-reformens far” fordi han var statsråd da Stortinget vedtok NAV-reformen i 2005. I kronikken sier han:

”Stortingets intensjoner om en sterk førstelinjetjeneste som møter den enkelte bruker, er ikke oppfylt. Jeg mener at det skyldes organisatoriske valg fra etaten selv. Vi har fått én dør inn, men et titalls dører ut. En kompetent og beslutningsdyktig førstelinjetjeneste var en helt nødvendig premiss for reformen”.

(Aftenposten, 16.12.2009, “NAV på kollisjonskurs med Stortinget”, Dagfinn Høybråten).

Ukentlig kommer det kritiske avisinnlegg om NAV. Ved søk på Harstad Tidendes nettside får vi 479 treff med søkeord “NAV”(21.04.2011). Disse overskriftene er utsnitt fra slike nettreff.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste



Illustrasjon: Synne Bjugg, 20.5.2011

Vi har registrert at det er stor frihet til å organisere NAV-kontorene. Vi har ikke funnet noe dokumentasjon som legger sentrale bindinger til organiseringene av NAV lokal, annet at det skal ligge en minimumsløsning i forhold til tjenesteinnholdet slik det fremkommer i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Med overnevnte som inspirasjon har Vi valgt å se på hvordan noen lokale NAV-kontorer er organisert i forhold til intensjonen med NAV-reformen. Vi skal se om de NAV-kontorene vi intervjuer, er organisert slik at de sikrer en forsvarlig førstelinjetjeneste og at de er organisert slik at arbeider mot NAV's mål:

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

- *“Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad*
- *Enklere for brukerne og bedre tjenester tilpasset deres behov*
- *En helhetlig og effektiv arbeid- og velferdsforvaltning”*

(Kilde: St.prp. nr. 46, 2004-2005, punkt 1.4)

Vi skal se spesielt på dette med formell struktur, arbeidsdeling og koordinering. I forhold til koordinering, fokuserer vi bl.a. på hvor beslutningsmyndigheten ligger i forhold til å gi brukerne en helhetlig avklaring og et samordnet tjenestetilbud. Vi skal se om de lokale NAV-lederne har klart å forme kontoret slik at intensjonen med NAV-reformen har et utgangspunkt for å lykkes, og se dette i lys av anerkjent teori.

Dette er utgangspunktet for vårt valg av problemstilling:

1.2 Problemstilling

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste?

Forklaringer av begrep i problemstillingen

NAV lokal

De aller fleste kommuner i landet har egne NAV-kontor. Videre i oppgaven benyttes begrepet “NAV lokal” for å betegne disse kontorene.

Førstelinjetjeneste

NAV har flere instanser som er å betrakte som førstelinjetjeneste, dvs. det stedet brukerne først møter NAV når en skal ha kontakt/få tilgang til tjeneste. Eksempler på slik førstelinjetjeneste er: det lokale NAV-kontor, nettstedet www.nav.no, (der brukere av NAV har mulighet til flere selvbetjeningsløsninger), kontaktsenteret (dit du først kommer når du ringer NAV).

I St.prp. nr. 46,(2004-05) presiseres det hva som defineres som førstelinjetjeneste i NAV kontoret:

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

“Den omfatter ikke bare tjenester som ligger til en front eller et mottak, men også tjenester 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”.

Vi har valgt å definere det lokale NAV-kontor som førstelinjetjeneste, og se på organisering av det tjenestetilbudet som ligger til disse kontorene.

Begrepet “forsvarlig”

Det er sentralt å spørre seg – forsvarlig overfor hvem? Begrepet ”forsvarlig” ser vi opp mot intensjonen til NAV-reformen som legger vekt på “arbeidsretting, arbeidsretting, effektiv forvaltning” (se kapittel, 4.3). I St.prp. nr 46, (2004.2005), benyttes begrepet “kompetent” i stede for forsvarlig. Med kompetent menes at “*de ansatte må ha kompetanse til å se helhet, og samtidig kunne tilpasse løsninger etter individuelle behov*” (St.prp. nr 46, 2004-2005, punkt 7.5.3.1). I vår oppgave ser vi på hva som er “forsvarlig/kompetent” i et organisatorisk perspektiv, dvs. at vi ser på organisering av NAV lokal opp mot intensjon i NAV-reformen.

1.3 Avgrensninger

Vi konsentrerer oss om å se på organisering av det lokale NAV-kontoret. Vi går ikke inn i faktorer utenfor NAV lokal (eksempler; forhold mellom NAV lokal og forvaltningsenheter, eller NAV lokal og såkalt tjenesteområder, tilgjengelig dataverktøy, m.m.). Vi vektlegger heller ikke NAV-kontorenes fysiske arbeidsmiljø. Det fysiske arbeidsmiljøet legger også klart premisser for muligheter/begrensinger for hvordan NAV lokal fungerer. Disse mulighetene og begrensningene vil ikke bli vektlagt i denne studien.

Vi vil heller ikke studere brukernes oppfatninger og erfaringer med førstelinjetjenesten, men fokusere på organisering av NAV lokal i lys av NAV-reformen.

1.4 Oppbygging av oppgaven

Vi tar utgangspunkt i aktuell teori for å belyse temaene organisasjonsstruktur, formell struktur, arbeidsdeling (spesialisering, koordinering og gruppering) og sosial struktur i kapittel 2. I kapittel 3 presenterer vi hvilken metodisk tilnærming vi har valgt. Videre har vi presentert sentrale dokument funnet internt i NAV for å belyse hva NAV har som mål,

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

og studert nærmere hva NAV legger av føringer med hensyn til organisering. I kapittel 5 presenterer vi de funn vi har gjort ved å intervju fire NAV-ledere fra Nordland og Troms. Selve analysen og diskusjon mellom våre funn sett opp mot valgt teori og intensjonene med NAV, er presentert i kapittel 6. Det er laget en egen oppsummering og avrunding i kapittel 7.

Kapittel 2: Teoretisk forankring

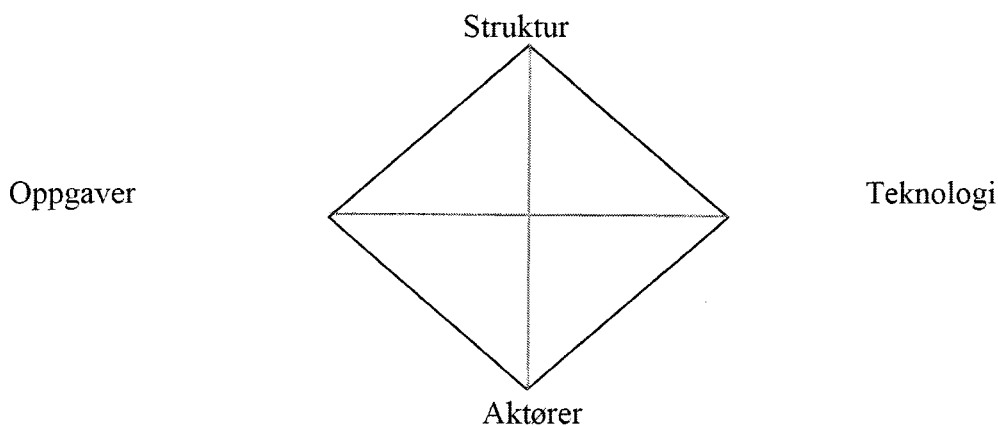
Vi vil starte dette kapittelet med å vise vårt fokusområde gjennom å benytte Leavitts diamant (Flaa, Gabrielsen, Hofoss, Hoven og Rønning, 1990). Vi vil så definere hva vi legger i begrepet organisasjon og organisasjonsstruktur. Vi har hovedsakelig valgt teori av Mintzberg (1979) for å belyse området organisering. Vi vil spesielt se på formell struktur og arbeidsdeling. Som en del av dette med arbeidsdeling, skal vi se nærmere på spesialisering, koordinering og gruppering.

Videre skal vi bruke teori fra Nylehn (2001) for å belyse sider med organiseringen som har med sosial struktur/uformell struktur å gjøre.

2.1 Leavitts diamant

“Leavitts diamant” (Flaa, Gabrielsen, Hofoss, Hoven og, Rønning, 1990), ble utviklet allerede i 1965, og ser på relasjonene mellom viktige variabler i en organisasjon.

Figur 1: Flaa, Gabrielsen, Hofoss, Hoven og Rønning (1990: 140) “Leavitts diamant”



Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Figuren illustrerer at struktur, teknologi, oppgaver og aktører er viktige variabler i en organisasjon. Leavitt presiserer at endringer ved en av disse variablene også har betydning for de andre variablene.

I teknologi inngår for eksempel rutiner, regler, datasystem og utstyr (Flaa, Gabrielsen, Hofoss, Hoven og Rønning, 1990:140). Bakke, Fivelstad og Nordhaug (2004), mener at maskiner, edb-anlegg, lokaler osv., samt arbeidsprosesser og administrative prosedyrer som har relasjon til teknologien, er sentralt i dimensjonen teknologi.

Den "produksjon" som skal til for å arbeide med organisasjonens målsetting (Flaa, Gabrielsen, Hofoss, Hoven og Rønning, 1990: 140) kaller Leavitt oppgaver. Bakke, Fivelstad og Nordhaug (2004:187) fremhever at *"oppgavene er bestemt av organisasjonens målsetting og består av de hovedfunksjonene eller arbeidsoppgavene som organisasjonen skal utføre"*. Elementer i en struktur vil være arbeidsdelingen, hierarkisk mønster, kommunikasjonssystem og liknende (Flaa, Gabrielsen, Hofoss, Hoven og Rønning, 1990: 139). Egeberg har gjennom sin forskning fastslått at *"organisasjonens formelle normative struktur er i stand til å forme den faktiske beslutningsatferd i organisasjon."* (Egeberg, 1984: 89).

Aktørers/menneskers erfaringsbakgrunn, med hensyn til kompetanse og holdninger, er også en avgjørende del av organisasjonen i følge Leavitts diamant (Flaa, Gabrielsen, Hofoss, Hoven og Rønning:140). Man søker å påvirke enkeltmenneskets kunnskaper, holdninger, verdier og følelser, slik at de kan endre sin adferd og funksjonere bedre i samspill med andre. *"Man søker m.a.o. å tilpasse enkeltmennesket til jobben og organisasjonen, og ikke omvendt"* (Flaa, Gabrielsen, Hofoss, Hoven og Rønning, 1990: 142/143).

Brikolasje (Alm Andreassen og Fossetøl, 2011) er de ressursene man har til rådighet til å bygge for eksempel en organisasjon. I vår sammenheng vil det være aktører, teknologi, produksjon og struktur (jf. Leavitts modell). Vår oppgave vil ha hovedfokus på formell struktur (organisering) og sosial struktur hos NAV lokal, i lys av intensjonen med NAV. Dette er underbygget av Alm Andreassen og Fossetøls (2011:195) forskning på NAV: *"Brikolasje, d.v.s. en oppfinnsom og kreativ måte å snekre sammen eller reparere ting på, basert på at man bruker de verktøy og materialer man har for hånden"*. Utgangspunktet til Alm Andreassen og Fossetøl (2011), er tidligere studier av NAV, samt fortolkning av teori som er hentet fra Lars Klemsdal fra Alm Andreassen og Fossetøl (2011:195): *"Levi-Strauss (2002:40) "Han må vende seg mot et allerede eksisterende sett av redskaper og materialer*

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

(og) iverksette en slags dialog med settet for å få oversikt over hvilke mulige svar settet kan by ham på problemet han stiller, før han velger ut sine redskaper og materialer”.

Lederen i det lokale NAV kontoret blir formelt sett brikoløren. *”I denne rollen som brikolør, vender lederne seg bort fra reformen og mot den nye arbeidssituasjonen de ansatte står overfor, og de jobber med å få den til å fungere. Dvs., de jobber med å skape en ny sammenheng mellom de nye og gamle elementene i situasjonen, ved å prøve seg frem og improvisere for å se hva som viser seg å fungere i praksis”* (Klemsdal i Alm Andreassen og Fossestøl, 2011:195). Klemsdal (2011), hevder videre at *“rollen som oversetter og brikolør, kan betraktes som to ulike aspekter ved rollen som utviklingsleder, som lederne veksler mellom i iverksettingsprosessen”* (Klemsdal i Alm Andreassen og Fossestøl, 2011:195).

Brikoløren kan i følge Klemsdal (Alm Andreassen og Fossestøl, 2011) også oppfattes som en “oversetter” av NAV- reformens intensjoner, ved å selge inn de sentrale føringer i drift, organisering og utvikling av lokalkontoret, hvor man med hjelp av bedriftens brikolasje er med å skape strukturen i organisasjonen.

2.2 Organisasjon og organisasjonsstruktur

Det finnes mange ulike definisjoner hva en organisasjon er. Vi har valgt å bruke Jacobsen og Thorsviks (2007: 13 og 14) definisjon:

“En organisasjon er et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere mål”.

- **Sosialt** viser at *“organisasjoner består av mennesker som samhandler med hverandre”*
- **System** viser til at man er *“avhengig av ressurser fra omgivelsene for å kunne opprettholde virksomheten”* (råvarer, kapital, arbeidskraft, kunder, klienter eller brukere).
- Begrepet **bevisst konstruert** forklares med at det er *“utformet på en måte som noen tror er den mest effektive måten å løse oppgaven på”*
- **Løse oppgaver og realisere mål** – med dette mener Jacobsen og Thorsvik at *“årsaken til at organisasjonene i det hele tatt er opprettet, er at man ser at det er en effektiv måte å løse oppgaven på”.*

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Organisasjonsstruktur er et begrep som defineres på mange måter. I følge Hjulstad (1991: 141) defineres struktur som *“noe fast og vedvarende som bare endres langsomt”*. Hjulstad sier videre (Hjulstad, 1991:141): *“Noen begrenser struktur til stabile samhandlingsmønstre (mønstre av kommunikasjon, ordregiving, beslutningstaking, transport osv.), andre tar også med de faste rammer som påvirker utformingen av organisasjonen. Alle organisasjoner er strukturert på en eller annen måte, og denne strukturen har betydning for utformingen og innholdet av de aktiviteter som foregår i organisasjonen. Struktur er en nøkkel til forståelsen av organisasjoner, hva de gjør, og hvordan de gjør det”*.

Vi kan vi da trekke den konklusjonen at det er et poeng at denne strukturen er formelt vedtatt. Når Jacobsen og Thorsvik også hevder at, *“Når en person gis en posisjon i en organisasjon, gis vedkommende også et arbeids- og ansvarsområde. Dette legger begrensinger på hva den som innehar posisjonen, skal og bør rette oppmerksomheten mot”* (Jacobsen og Thorsvik, 2002: 287).

Andersen og Abrahamsson (1996), sier at når vi snakker om en organisasjonsform snakker vi om den vertikale og horisontale struktur av posisjoner, det vil si organisasjonens skjelett. En vanlig måte å anskueliggjøre er ved hjelp av ett organisasjonskart. Det viser hvem som er overordnet/underordnet hvem, og hvordan ordre formidles nedover og sidelengs, slik at det viser hvor mange underordnede en overordner har. Uten unntak har organisasjonen en hierarkisk form som i all sin enkelhet kan sees på som en form for pyramide, med den lederposisjonen den overordnende har ovenfor de underordnede.

Settes ovennevnte betraktninger rundt arbeidsdeling og spesialisering i et større teoretisk perspektiv er det naturlig å trekke inn Mintzbergs tanker rundt organisasjonsstruktur, hvor han ser på organisasjonsstruktur som en samlebetegnelse for hvordan en organisasjon deler opp og koordinerer arbeidsoppgavene. Bakka Fivelsdal og Nordhaug trekker i boka (2004) frem begrepet Organisasjon design, hvor de beskriver Mintzbergs spørsmål vedrørende begrepet organisasjon design – som dreier seg primært om arbeidsdeling og koordinering

I denne forbindelse stiller Mintzberg ni spørsmål som organisasjonskonstruktøren må ta hensyn til. Spørsmål som dreier seg om design av stillinger, spørsmål om jobbspesialisering, atferds formalisering, opplæring og indoktrinering. Videre omtaler Mintzberg design av hovedstruktur, hvor han stiller spørsmål rundt enhetsdannelse og enhetsstørrelse. Mintzberg er i tillegg opptatt av design av laterale forbindelser, hvor fokus er på spørsmål av planlegging

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

og kontrollsystemer, samt kontaktmekanismer. Til slutt i denne sammenheng berører Mintzberg det han kaller design av beslutningssystem, hvor han tar opp vertikal og horisontal desentralisering. Her stiller han først spørsmål rundt hvor stor beslutningsmyndighet som bør delegeres til linjeledere på ulike nivåer i hierarkiet. Deretter hvor stor beslutningsmyndighet som bør flyttes videre ned fra linjelederne til stabsspesialister og operatører.

Mintzberg (1979: 2) definerer organisasjonsstruktur på denne måten: "The structure of an organization can be defined simply as the sum total of ways in which it divides its labor into distinct tasks and achieves coordination among them."

Mintzberg referer til fem ulike organisasjonstyper (Bakka, Fivelstad og Nordhaug, 2004):

1. **Den enkle strukturen.** Denne finnes oftest i små organisasjoner og lederen har som regel en meget sentral rolle. Det finnes som regel få rutinebeskrivelser og de fleste arbeiderne utfører som regel forskjellige arbeidsoppgaver alt etter hvilket behov som oppstår.
2. **Maskinbyråkratiet** kjennetegnes ved stor grad av formalisering, prosedyrer og rutinebeskrivelser. Arbeiderne har ofte spesialiserte oppgaver. Det er gjerne i eldre organisasjoner en gjenfinner mye av denne organisasjonsformen.
3. **Fagbyråkratiet** kjennetegnes ved høy grad av desentralisering og horisontal spesialisering. "Vi kan også kalle denne formen for profesjonsbyråkratier, da det finnes overalt hvor profesjoner spiller en viktig rolle i produksjonskjernen, for eksempel sykehus)" (Bakka, Fivelstad og Nordhaug, 2004: 119).
4. I **ad hoc-kratiet** er den primære organisasjonsformen gjensidig tilpasning. Det er særlig i nye organisasjoner en gjenfinner denne organisasjonstypen der det er viktig med løsning av konkrete prosjekter. Bakke, Fivelstad og Nordhaug(2004: 132) som sier "Ad hoc-grupper er formelle grupper som dannes med et bestemt formål, og når dette er oppfylt, blir gruppen oppløst."
5. **Divisjoniserende form** er på mange måter et videreutviklet maskinbyråkrati i følge Bakka, Fivelstad og Nordhaug, (2004). Enheter kan oppnå en stor grad autonomi. Koordineringen skjer gjennom standardisering av output.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

2.3 Arbeidsdeling

Jakobsen og Thorsviks (2007:65) definering av begrepet; *“en formelt vedtatt arbeidsdeling for å fremme spesialisering i organisasjonen, gruppering av oppgaver i ulike organisasjonsenheter for å fremme koordinering mellom oppgavene, fordeling av autoritet*

som bestemmer hvem som skal ha myndighet til å bestemme hva som skal gjøres, og systemer for koordinering og kontroll av arbeidet som utføres i organisasjonen.” Vi tolker det slik at begrepene spesialisering, gruppering og koordinering er det mest sentrale i forhold til dette med arbeidsdeling. Jacobsen og Thorsvik (2007: 66) sier videre: *“Et grunnleggende trekk ved organisasjoner er at de deler en helhetlig arbeidsoppgave opp i mindre deloppgaver, og at man spesialiserer seg innenfor de enkelte oppgaven.”*

Arbeidsdelingen i alle organisasjoner kan diskuteres på to ulike nivåer; individnivå og gruppenivå. Konkret betyr dette at en ser seg om hvilke og hvor mange arbeidsoppgaver som er lagt til en stilling (individnivå) eller til en gruppe av stillinger (gruppenivå).

På individnivå har den klassiske organisasjonsteorien vært tema for diskusjoner og i følge Jakobsen og Thorsvik (2007) har diskusjonen særlig dreid seg om hvor stor spennvidde og variasjon en person skulle ha i sin stilling. Scientific Management (Taylorismen) er en retning hvor det ble argumentert *“for en sterk spesialisering, der enkle oppgaver ble delt opp i svært mange deloppgaver, og hvor de ansatte fikk ansvar for hver sine spesialiserte arbeidsoppgaver”* (Jakobsen og Thorsvik, 2007:67). *“Mye av kritikken og reaksjonen på Scientific Management (eller Taylorismen) har gått på problemene som den sterke spesialiseringen skaper med hensyn til monotone og kjedelige jobber, fremmedgjøring og motivasjonsproblemer. Noe som har ført til at nå er tiltak for jobberikelse blitt en viktig del av strukturformingen i organisasjonene”.* (Jakobsen og Thorsvik, 2007:67).

Jakobsen og Thorvik (2007) sier at oppgaver kan grupperes utfra to hovedprinsipp.

Hovedprinsipp 1, funksjonsbasert gruppering:

“Man kan samle oppgaver ut fra deres hovedmål. Ideen bak dette prinsippet er at alle oppgaver som er nødvendig for å utføre en spesiell tjeneste, samles i en og samme enhet” (Jakobsen og Thorvik, 2007:67). Alle oppgaver som har med ett “tema” å gjøre skal, i følge dette prinsippet, samles i én og samme organisasjonsenhet. Dvs. at *“man kan samle alle med samme kunnskap eller teknologi i en enhet”* (Jacobsen og Thorsvik, 2007: 68).

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Hovedprinsipp 2, markedsbasert gruppering:

Dette innebærer at alle “nødvendige” tjenestetilbud overfor en brukergruppe organiseres i en enhet eller et team. Dette kan eksemplifiseres med at alle tilgjengelige tjenestetilbud mot

for eksempel brukergruppen ungdommer, er organisert i ett team (Jacobsen og Thorsvik, 2007).

2.3.1 Spesialisering versus generalisering

Andersen og Skinnarland (2011) skriver om forholdet mellom generalist og spesialist.

Spesialister: I vår sammenheng er det mennesker som har et spesielt fagfelt som de kjenner ut og inn, som de hele tiden har fokus på, og som de hele tiden oppdaterer seg på.

Generalist: Medarbeidere som *“skal kunne ta en hvilken som helst sak og behandle den ferdig”* (Rolf K. Andersen og Sol Skinnarland i Alm Andreassen og Fossetøl, 2011: 176).

Dette krever ofte i følge Rolf K. Andersen og Sol Skinnarland (2011), at man har noen spesialister bak disse som kan gå inn i saker når det kreves spesiell kompetanse for å løse sakene. Til slutt en tredje versjon: *“å sette sammen tverrfaglige team som samlet skal ha denne kompetansen som trenges for å behandle de sakene som kommer til kontoret”* (Rolf K. Andersen og Sol Skinnarland i Alm Andreassen og Fossetøl, 2011: 176).

I følge Andersen og Skinnarland er teamtankegangen sterk i NAV. *“Ved å organisere seg i tverrfaglig team som samarbeider, vil alle saksbehandlerne ha tilgang til samlet kompetanse som er så bred at de kan gi hver enkelt bruker de tjenestene brukeren har krav på og behov for”* (Rolf K. Andersen og Sol Skinnarland i Alm Andreassen og Fossetøl, 2011:177).

I følge Andersen og Skinnarland, uttrykker NAV-ansatte at *“en generalistmodell kan utvikles gradvis”*. *“Generalisttilnærmingen må, ifølge disse NAV-ansatte modnes slik at de skaper trygghet hos den enkelte ansatte”* (Rolf K. Andersen og Sol Skinnarland i Alm Andreassen og Fossetøl, 2011: 179).

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

2.3.1.1 Aktuell teori for å belyse dette med kunnskapsoverføring

Argyris og Schön (1978) var blant de første som beskrev en utvikling mot en lærende organisasjon: *"En lærende organisasjon oppfattes som en prosess som utvikler seg over tid"*, Ovennevnte betyr at *"..enkeltindividets handle- og tenkemåter blir kollektive handle- og tenkemåter gjennom sosiale aktiviteter og prosesser"* (Andersen og Skinnarland i Alm Andreasen og Fossetøl 2011:169). Argyris & Schön (1978) mener at endring må skje fra toppen i organisasjonen. Dette betyr at organisasjonsutvikling alltid vil starte med lederutvikling.

"Organisatorisk læring skjer i den grad organisasjonen evner å skaffe seg et godt kunnskapsgrunnlag om erfaringene med nåværende praksis, og ut fra det gjør beslutninger om endringer i praksis som gir en bedre måloppnåelse" (March og Olsen 1975 beskrevet av Andersen og Skinnarland i Alm Andreasen og Fossetøl 2011:170).

Senge (2006) hevder at *"det er først når mennesker lærer effektivt sammen, at organisasjoner kan endres"* (Andersen og Skinnarland i Alm Andreasen og Fossetøl, 2011:170). Ledelsen har i denne sammenheng et ansvar for å legge til rette for rammevilkår for læring. *"Det er vanskelig å lære under hardt arbeidspress"* (Andersen og Skinnarland i Alm Andreasen og Fossetøl 2011:170), slik at ledelsen som ønsker gode endringsprosesser må *"legge til rette for å sette av tid til læring, sette av tid til refleksjon og analyse, utvikle gode strategiske planer for læring"*. God ledelse er sentralt for å skape gode lærende organisasjoner.

2.3.2 Koordinering

Koordinering er det andre begrepet som er viktig i følge Mintzberg. Mintzberg (1979: 3-7) utdyper dette med koordinering i fem deler:

1. Koordinering som oppstår gjennom "gjensidig tilpasning". Dette forklares nærmere som enkel form for informasjonsflyt/uformelle kontakter - mellom personer i enkle/små organisasjoner. Mintzberg poengterer at denne formen for koordinering også er viktig i meget kompliserte organisasjoner der det er flere spesialister som arbeider sammen for å utvikle noe nytt.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

2. "Direkte overvåkning" kan også fungere som en koordineringsform. Her settes en person til å koordinere og korrigere underveis. Ofte utarbeides retningslinjer. Koordineringen fremkommer også ved at "koordinatoren" gir ordre.
3. Standardisering av arbeidsprosesser er en tredje form for koordinering i følge Mintzberg. Et eksempel på en slik form for koordinering, er et samlebånd der flere personer står side om side og utfører gjensidig avhengige arbeidsoppgaver.
4. Standardisering kan også fremkomme ved at organisasjonens sluttprodukt, eller "output" som Mintzberg uttrykker det, er spesifisert. Fokuset er ikke på hvordan organisasjonen kommer frem til sluttproduktet, men hva sluttproduktet er.
5. Standardisering av faglighet er den siste koordineringsformen som Mintzberg (1979: 6) nevner. Med dette tolker vi at han mener at organisasjonen definerer hvilken ferdighet/ kunnskap som er viktig at hver enkelt arbeider innehar for å koordinere i organisasjonen.

Mintzberg (1979) benytter betegnelsen design av organisasjonsstruktur når han skal beskrive hvordan gruppering og enhetsstørrelse har betydning for koordinering. Enhetsstørrelse har vi valgt å belyse under dette med arbeidsdeling. Vi velger å belyse dette med gruppering (først og fremst) som en koordineringsform.

2.3.2.1 Beslutningsstruktur

Når Mintzberg (1979) beskriver spørsmål vedrørende organisasjonsdesign tar han med to begreper som han benevner som vertikal og horisontal desentralisering. Disse begrepene har Mintzberg lagt inn under "design av beslutningsanordninger eller beslutningssystem". Det er viktig å merke seg at desentralisering i denne sammenheng i følge Bakke, Fivelsdal, og Nordhaug (2004 : 85), står for :"*Frihet under ansvar.*" Mintzberg har med begrepet vertikal desentralisering ifølge Bakke , Fivelsdal, og Nordhaug (2004), ønsket å si noe om hvor stor beslutningsmyndighet som bør delegeres til linjeledere på ulike nivåer i hierarkiet.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Når det gjelder begrepet “horisontal desentralisering” har Mintzberg ønsket å si noe om hvor stor beslutningsmyndighet som bør flyttes fra linjeledere til stabsspesialister og operatører. (Bakke, Fivelstad og Nordhaug, (2004: 97).

Bakke, Fivelsdal og Nordhaug (2004) hevder at den hierarkiske organisasjonsformen er blitt hyppig kritisert, og at en desentralisering stadig blir påpekt som en utvei. De hevder videre at det finnes mange og gode argumenter for å se på desentralisering som en fornuftig måte å organisere organisasjoner på. De hevder også at de ansattes arbeidsmotivasjon ofte bedres når de får mulighet til å påvirke sin egen arbeidssituasjon. *“Another related reason for decentralization is that it allows the organization to respond quickly to local conditions”*

(Mintzberg, 1979: 183). Med andre ord: *“Desentralisering gir mulighet til større fleksibilitet og hurtigere beslutninger på de operative i organisasjonen”* (Bakke, Fivelsdal og Nordhaug, 2004:85). Det er også særlig viktig å merkes seg at ved desentralisering, dvs. “frihet under ansvar”, at når det gjelder de ansattes arbeidsmotivasjon, viser motivasjonsforskning at, mennesker arbeider mer og bedre når de får påvirkningskraft hva angår deres egen arbeidssituasjon.

Bakke, Fivelsdal og Nordhaug (2004) sier også i sin bok at *“De menneskene som er i nær kontakt med et problem i organisasjonen, vil være fortrolige med lokale forhold som er ukjente for ledere på høyere nivåer.” “De vet hvor skoen trykker”. “Men forutsetningen for at lokale grupper kan løse viktige problemer er at de kjenner organisasjonens generelle politikk og generelle standarder.”* (Bakke, Fivelsdal og Nordhaug, 2004:85).

Bakke, Fivelsdal og Nordhaug (2004) hevder at sentralisering og desentralisering i diskusjoner ofte sees på som to motpoler, noe som de mener er feil. Da de hevder at dette *“lett fører til misforståelser av den desentraliserte formen.”* De hevder videre at en *“levedyktig, desentralisert organisasjon forutsetter at visse funksjoner er sentralisert”.* *“I sentrum ligger som oftest et minimum av funksjoner”* som for eksempel *“økonomistyring, budsjettbeslutninger og strategiske beslutninger.”* (Bakke, Fivelsdal og Nordhaug, 2004:86).

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

2.3.3 Gruppering

“et fundamentalt middel til at koordinere arbejdet i organisationen” (Sørensen, 1991: 46).

- Viktig i forhold til utarbeide system for direkte overvåking
- Viktig i forhold til å utarbeide et system for gjensidig tilpasning

Gruppering legger til rette for å fremme samarbeid internt, men kan også gå på bekostning av samarbeid mellom gruppering/enheter.

Mintzbergs seks former for gruppering av stillinger i enheter (hans forskning er utført i større enheter):

Funksjonsgrupperinger:

- Kunnskap og ferdigheter. Tar utgangspunkt hva organisasjonen har til rådighet – hvilken kunnskap hver enkelt tar med seg inn i organisasjonen. Det sees også på hvilken kunnskap og ferdighet organisasjonen har behov for.
- Arbeidsprosess/funksjon. En tar her utgangspunkt i den aktivitet/arbeidsprosess som skal utøves. For eksempel kan det dannes en økonomienhet og en salgsenhet.
- Tid. Gruppering etter når ting skal utøves (skiftarbeid).

Markedsgrupperinger:

- Output. Grupperingen skjer etter hvilke produkter/tjenester som skal produseres.
- Kunder/klienter. Grupperingen skjer utfra hvilke kundegrupper en skal betjene.
- Sted

Sørensen (1991) poengterer at det er en fundamental forskjell på å organisere etter mål (marked) eller å organisere etter midler (funksjoner). Sørensen (1991) poengterer at fokus på funksjoner kan gjøre at individene i organisasjonen mister fokus på output – organisasjonenes mål. Videre poengteres at en funksjonsorganisering gir større koordineringsutfordringer.

Koordinering skjer “høyere” i organisasjonen enn der oppgaven løses. Denne koordineringsutfordringen kan reduseres ved formalisering av koordineringsbehovet.

“Markedsbasert gruppering kan benyttes til at oppbygge relativt selvstendige enheder, som kan tage seg af særskilte arbeidsflows” (Sørensen, 1991:56). Med dette forstår vi at man spesialisierer i mindre grad, man arbeider utfra konkrete mål og må benytte flere arbeidsmåter/funksjoner for å nå målet. Koordinasjon på tvers av fagområder/funksjoner.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

På den annen side er markedsstruktur mindre egnet til å organisere standardiserte arbeidsoppgaver og -operasjoner som krever spesialisering. I tillegg er den ressurskrevende fordi det krever mer å utføre kompliserte oppgaver. Markedsstruktur kan utføre flere typer oppgaver og er derav mer fleksibel. Altså: *"Ved at velge marked som grunnlag for gruppering, velger organisationen at koordinere arbeidsflowet på bekostning av spesialisering på baggrund af arbeidsprocesser eller størrelse"*. (Sørensen, 1991: 56).

2.3.3.1 Enhetsstørrelse.

Enheter kan være større hvis det benyttes standardisering som koordineringsmekanisme. Hvis koordinering forutsetter gjensidig tilpasning, er det mer tjenlig med mindre arbeidsenheter.

Sørensen (1991) sier at forskning viser at en bør ha maks 5-7 personer i en enhet hvis det er et poeng at gruppen skal arbeide mot samme mål/bli nogenlunde enig.

Enheter som krever tett overvåking, gjensidig tilpasning av komplekse arbeidsoppgaver og som ofte krever leders råd, er små. Enheter har en tendens til å bli organisert som store enheter når bl.a. oppgavene er ensartede, der standardisering er viktig.

2.4 Sosial struktur

Nylehn (2001:79) sier at *"begrepene uformell organisasjon og sosial struktur, viser til at deltakerne i en organisasjon utvikler relasjoner seg imellom, og at samspillet mellom dem ikke er tilfeldig, det er organisert. En sosial struktur er mer generell og omfattende, og den angår mange aspekter ved deltakernes liv og atferd, også de som ikke faller inn under organisasjonen. Begrepet uformell innebærer noe som verken er foreskrevet eller bestemt av andre, men som er opp til dem det gjelder."*

Ovennevnte viser med all tydelighet at sosiale strukturer er viktig for at en organisasjon skal være "levende og velfungerende". I sammenheng med ovennevnte betraktninger, er det da også interessant å merke seg at i følge Nylehn (2001) vil kommunikasjon alltid inneholde et uformelt element, til tross for at det handler om arbeid. Fordi kommunikasjon gjøres av den enkelte, og følges opp av en fysisk oppførsel som ikke er forutbestemt. Organisasjonens medlemmer/individer, med individets særegenhet og personlighet, noe som gjør at den formelt fastlagte organisatoriske rammen utfylles. *"Den formelle fastlagte organisatoriske*

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

rammen utfylles av deltakerne, Det er organisasjonenes egne deltakere som fyller ut, og gir liv og personlig tolkning av det som bare var en plan. "Begrepet uformell kan stå for dette utfyllende og da er det nyttig" (Nylehn,2001:80).

Nylehn (2001) *"beskriver at en organisasjon består av mennesker, og at de er på arbeid. Han sier videre at på disse enkle forutsetningene kan vi fremme to påstander.*

Påstand 1. Menneskene vil forholde seg til hverandre.

Påstand 2. Arbeidet og organisasjon vil prege relasjonen dem i mellom.

Ovennevnte to påstander er i følge Nylehn (2001) *"to naturlige teser som sier at folk som arbeider sammen blir avhengige av hverandre, gjennom samhandling som f.eks. diskusjon av felles betydning, som igjen skaper relasjoner. Dette vil overtid gå utover de arbeidsmessige relasjoner, og etter hvert involvere den enkelte som individ."* Ovennevnte må i all enkelhet bety at mennesker er sosiale, og er avhengige av å være sammen, og hvor de over tid bli preget av hverandres selskap. På den måten vil de speile hverandres egenskaper og personlighet gjennom våre former for kommunikasjon. Det må da også bety at det sosiale samspillet skjer sammen med andre, og at samspillet kan brukes til noe. Dette kan begrunnes med at menneskene vil ha glede av det sosiale samværet, fordi de finner det trygt når de føler at fellesskapet kan gi en beskyttelse overfor ledelsen. Ovennevnte vil da, hvis man tolker Nylehn rett, sette det enkelte individ i stand til å forstå de sosiale relasjoner, og at de, sett i relasjon til organisasjonen, kan brukes til noe. Dette fordi det forteller den enkelte hvor han/hun befinner seg i organisasjonen, eller sagt på en annen måte: det forteller hvilken situasjon hver enkelt deltaker befinner seg i.

I Nylehns teori fremkommer det at organisasjon er preget av formalisert og bunden adferd og sosiale relasjoner, noe som også understrekes i annen relevant organisasjonsteori. Dette vil i følge Nylehn, (2001:78) *"medføre et liv i tillegg til/eller som en reaksjon på arbeidssituasjon, i tillegg til at de pålagte oppgavene kan være krevende og anstrengende, noe som kan gjøre at de ansatte ønsker å beskytte seg"*. Felles normer kan bidra til å redusere trykket, og som igjen vil synliggjøre hvor viktig og hensiktsmessig det vil være å stå sammen. Nylehn (2001) hevder at *"organisasjon har betydning for det sosiale samspillet, både konkret og direkte, på grunn*

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

av at de ansatte blir plassert i forhold til hverandre". Med dette mener Nyhlehn å si: "at dette gjelder for den formaliserte delen av en organisasjonen, fordi at de underordnet hverandre, har makt over og kommuniserer med hverandre". Det vises videre til at "Når flere mennesker arbeider sammen vil dette samværet virke sosialt fremmende. Dette skjer fordi at de sammen løser oppgaver og "problemer", og på denne måten blir godt kjente med hverandre, og over tid utvikler relasjoner seg imellom ved sin kommunikasjon" (Nyhlehn, 2001:78).

Nyhlehn sier i sin bok at *"uformell organisasjon står for at atferden i arbeidsorganisasjoner ikke er fullt ut fastlagt og bestemt ut av ledelsen, men får et visst tilfeldig eller personlig uttrykk" (Nyhlehn,2001:79).*

Dette betyr i følge Nyhlehn *"at det likevel ikke finnes en uformell organisasjon på siden av den formelle, det er snarere to sider ved saken som ikke er direkte sammenlignbare. Den formelle organisasjon har en plan, mens den uformelle er mer spontan. Og det uformelle er ingen organisasjon, men menneskelige samspill".* Det kan trekkes ut av ovennevnte teoretiske føringer at de nevnte relasjoner er, eller kan være organisert slik, at det kan inneholde en slags sosial organisering, men at denne type organisering fremstår som en sosial struktur.

I forhold til sosial struktur, vil vi avslutningsvis se på Jacobsen og Thorsviks teori om konflikt. De viser til den tyske filosofen Kant som peker på at *"en konflikt ikke bare er negativt. Han argumenterer for at en sosial konflikt er en av de viktigste mekanismer som bidrar til at menneskene utretter stadig mer, fordi mennesker setter seg mål som møter motstand, og fordi hver og en vil forme samfunnet etter eget hode, blir alle tvunget til å utvikle de evner og det anlegg som trenges for å rydde motstand av veie."* Jacobsen og Thorsvik (2007:172).

Kapittel 3: Metodisk tilnærming med utgangspunkt i problemstilling

3.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi se på de metodiske sidene ved vår studie. Bruken av metode og datagrunnlaget er en viktig del i et hvert forskningsprosjekt for å få tilstrekkelig god kvalitet. Metoden sikrer at en har en god struktur på forskningen med den hensikt på å besvare oppgavens problemstilling. Johannessen, Kristoffersen og Tufte, (2010:402) definerer metode som *"Å følge en bestemt vei mot et mål. Samfunnsvitenskapelig metode er hvordan en går fram for å hente inn informasjon om virkeligheten, og hvordan vi analyserer for å finne ut hva denne informasjonen forteller oss"*. Samfunnsvitenskapelig metode har til hensikt å etablere kunnskap om hvordan den sosiale virkeligheten ser ut. For å etablere denne forståelsen kan det stilles to type spørsmål. Ontologiske spørsmål som gir svar på hvordan virkeligheten egentlig ser ut, og epistemologiske spørsmål sier hvordan vi kan få kunnskap om virkeligheten. De viktigste kjennetegnene med samfunnsvitenskapelig metoder er systematikk, grundighet og åpenhet.

3.2 Forskningsdesign

3.2.1 Beretningsanalyse

Johannessen, Kristoffersen og Tufte (2010:218) sier at *"beretningsanalysen bygger på intervjuer og tekster der informantene framstiller erfaringer og hendelser i form av fortellinger og beretninger"*. Vi har gjennomført intervjuer av fire NAV-ledere for å få dem til å fortelle om sine erfaringer med etableringene av NAV-kontorene. Hvordan de har opplevde samarbeidet med fylkesdirektørene og rådmennene i sine kommuner. Hva som ligger i partnerskapsavtalene, og hvordan de har utført organiseringen i kontorene. Vi ønsker å høre hvordan de har organisert brikolasjen i kontoret og se hva lederen mener om dette. Vi ser på erfaringen med at statlige og kommunale ansatte skal samarbeide, og vi ser på hva dette gjør med organiseringen. Vi ønsker å få kunnskap om dette for å se om dette har hatt noe betydning for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste.

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

3.2.2 Casestudiedesign som forskningsmetode

Ordet case har i følge Johannessen, Kristoffersen og Tuft (2010) sin opprinnelse fra latin, og kan oversettes til norsk med "tilfelle". Caset vårt er å se på organisasjonsstrukturen i fire lokale NAV-kontor. Vi har intervjuet lederne på disse fire kontorene i forhold til hvordan de har organisert NAV lokalt for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste. Informantene er NAV-ledere som er rekruttert fra, etter vår mening, et representativt utvalg av lokale NAV-kontorer. I følge Johannessen, Kristoffersen og Tuft (2010) er det en vanlig metode å studere et case ved hjelp av kvalitative tilnæringer. Johannessen, Kristoffersen og Tuft (2010:84) sier at i samfunnsforskninger er det særlig to kjennetegn ved et case: *"Et avgrenset fokus på det spesielle caset, og en mest mulig inngående beskrivelse."* (Yin,1994) presenterer i følge Johannessen, Kristoffersen og Tuft (2010) fire designstrategier for casestudier. Strategier for enkelt case design, flere analyseenheter – slikt som det vi operer med i denne oppgaven. Dette kjennetegnes ved at vi har ett felt, og et selektivt (utvalgt) fokus på del felt og/eller personer.

3.3 Beskrivelse av valgt metode

3.3.1 Kvantitativ tilnærming

Kvantitativ data er definert av Johannessen, Kristoffersen og Tuft, (2010:403) som *"data som består av operasjonaliserte variabler som er egnet for ulike opptellinger og statistiske analyser. Data foreligger vanligvis i form av utfylte spørreskjemaer"*. Dataene kodes om til tall og man kan derfor telle opp fenomener. Kvantitative undersøkelser kjennes igjen på at det er tellbar data.

3.3.2 Kvalitativ tilnærming

Kvalitative data er definert av Johannessen, Kristoffersen og Tuft, (2010:403) som data som *"består av kortere eller lengre tekster som bearbeides ved å få fram meningsinnholdet. Data foreligger som skrevne tekster, lyd eller bilder"*. Ved kvalitativ tilnærming undersøkes mye om lite. Slik får man en mer detaljert og nyansert informasjon om få. Forskerne møter informantene ansikt til ansikt, enten i form av intervju, observasjon, fokusgrupper etc. Informasjonen må dokumenteres og forelegges i form av tekst, lyd eller bilder.

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

I vår oppgave har vi valgt en kvalitativ tilnærming, fordi vi ønsket å se hvordan NAV lokalt er organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste. Vi har benyttet triangulering – intervju av fire ledere i utvalgte NAV-kontor, studier av NAV-dokumenter, og sett dette i lys av anerkjent teori. Vi har valgt kvalitativ forskningsmetode som er den metoden som antas å gi best data i forhold til vår problemstilling.

3.3.3 Kvalitativ forskningsintervju

Johannessen, Kristoffersen og Tufte, (2010:141) referer til Steinar Kvale (1997) som ”*karakteriserer det kvalitative forskningsintervjuet som en samtale med en struktur og et mål*”. I strukturerte intervjuer har man på forhånd fastlagt både tema og spørsmålsformuleringen. Johannessen, Kristoffersen og Tufte, 2010 anbefaler at intervjuene starter med en innledning der vi presenterer oss selv og bakgrunn. Så noen enkle fakta-spørsmål for å skape en god relasjon til informanten. Videre gå over til fasen med spørsmålene som går mer i dybden på informantens kunnskap om NAV reformen og i lys av den organiseringen de har valgt. Til slutt ble det satt av tid til avklaringer og eventuelle spørsmål fra informanten.

3.4 Forskningsprosessen

3.4.1 Etiske og juridiske ansvar

Vi er alle kjent med vår plikt vedr. forskningsetiske retningslinjer og prinsipper. I vår oppgave samles det ikke inn personopplysninger som gjør det påkrevende å melde dette inn til Datatilsynet. Det er heller ikke brukt taushetsbelagte personopplysninger, det er kun innhentet aggregert data i vår oppgave. Alle informanter blir formidlet i anonymisert form og for at anonymitet skal sikres. Informantene er blitt informert om at de data som vi får gjennom intervjuene, kun skal brukes i denne oppgaven og ikke i andre sammenhenger. Lydopptak og transkribering bli slettet og makulert når vi er ferdig med oppgaven. Alle vår informanter er gjort kjent med oppgavens form og formål, og hva vi ønsker å forske på. Alle informanter har gitt sitt samtykke til bruk av diktafon under intervju.

3.4.2 Bruk av teori- og dokumentinnhenting fra NAV

Etter at formål og problemstilling var klarlagt, innhentet vi relevant teori. Vi innhentet også dokumentasjon fra NAV, samt at vi studerte NAV-reformen (St.prp.46, 2004-2005) inngående. Ut i fra dette laget vi vår intervjuguide. Denne var strukturert,

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

noe som var en fordel ved analysen av den innsamlede empirien. Formål og spørsmålene om formell struktur, arbeidsdeling, koordinering, sosial struktur er klargjort på forhånd og informantene har fått informasjon om tema og formålet med intervjuet.

Vi sendte forespørsel til NAV-direktørene i Nordland og Troms, om tillatelse til å velge ut og intervju NAV-ledere i deres respektive fylker, noe de har skriftlig godkjent (se vedlegg 1).

Årsaken til at vi ønsket å velge ut informantene selv, var bl.a. at disse ikke skulle føre seg styrt fra NAV-direktørene.

Når vi skulle velge ut informanter, la vi noen kriterier. Vi ønsket å intervju noen som vi visste hadde erfaring fra selve NAV-etableringen, og informanter fra to små og to litt større enheter, to fra Nordland og to fra Troms. Vi ønsket å se på evt. variasjoner i organisasjonsstrukturene.

Alle informantene mener de har god kompetanse for å inneha sine stillinger. Alle har høgskoleutdanning. To av informantene presiserer imidlertid at realkompetanse er det som verdsettes mest i forhold til kompetanse. To av dem har vært ansatt ved sitt kontor helt siden kontoret ble formelt opprettet. De som ikke hadde vært NAV-leder siden oppstarten, hadde god kompetanse om den organisasjonsutviklingsprosessen som har vært på sine lokale NAV-kontor.

Vi har definert våre informanters kontor som små fra 0-15 ansatte, og mellomstore kontor fra 15-30 ansatte. Kontor A og C er små kontor og B og D er mellomstore kontor. Ett av kontorene har kun minimumsløsning, men ønsker flere tjenesteområder inn. De andre tre har flere tjenesteområder fra kommunen inn i NAV kontoret, i tillegg til minimumsløsningen (for eksempel flyktningetjeneste, rus, gjeldsrådgivning osv.). En av informantene gir følgende sterke uttrykk for sitt syn på akkurat dette: *"Jeg skulle ønske at det ble satt en maksimumsløsning i hva man kunne dytte inn i NAV"*.

Alle intervjuene ble gjennomført på informantenes kontor, med to av oss tilstede, i perioden uke 16 og 17 i 2011. Intervjuene varte mellom 2 og 3 timer. Det var god og positiv kommunikasjon med alle informantene, og alle opplevdes som aktive og engasjerte med høy kunnskap innenfor temaet i vår oppgave.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

3.4.3 Analysering

Vi har hatt en deduktiv tilnærming ved analysen av data i vår casestudie. Deduksjon (deduction) betyr i denne sammenheng, i følge Johannessen, Kristoffersen og Tufte, (2010:395). *“Å trekke slutninger fra generelle prinsipper (teorier) til konkrete sammenhenger. Det avledes konkrete hypoteser fra eksisterende teori, og disse undersøkes empirisk”*.

Johannessen, Kristoffersen og Tufte, (2010:216) viser til Yin (2003) som skriver om fem faser ved analyse av casestudier, hvor de lister opp *”1) forskningsspørsmål 2) teoretiske antagelser 3) analyseenheter 4) den logiske sammenhengen mellom data og antagelse 5) kriterium for å tolke funnene”*. Og som vist ovenfor foregår analysen av data i fjerde fase. Yin opererer med to analysestrategier. Vi har i denne oppgave valgt å basere analysen på teoretiske antagelser. Dette har vi blant annet gjort ved at vårt forskningsspørsmål har inneholdt et *“Hvordan-spørsmål”*. Johannessen, Kristoffersen og Tufte, (2010:216) sier i denne sammenheng at ved å definere forskningsspørsmålene på en slik måte at de inneholder et *“ hvordan eller hvorfor”* spørsmål kan dette lette det videre analysearbeidet.

3.5 Diskusjon vedr. kvalitet (styrker/svakheter)

3.5.1 Reliabilitet

Reliabilitet stammer fra det engelske ordet *“reliability som betyr pålitelighet”*. *“Reliabiliteten binder/knytter seg til undersøkelsens data, hvilke data som brukes, den måten de samles inn på og hvordan de bearbeides.”* Reliabilitet er et grunnleggende spørsmål i all forskning, da dette forteller oss om påliteligheten av forskningen. Johannessen, Kristoffersen og Tufte (2010:46).

Vi mener at reliabiliteten er god, da vi har trukket ut et utvalg av NAV-kontorer. Vi begrunner dette med at vi bevisst har valgt ut informanter med god erfaring fra omorganiseringsprosessen til NAV. Alle informantene har lang yrkeserfaring fra minst én av de tidligere enhetene A-etat, trygd og sosial. Med bakgrunn i at vi har en forsåvidt begrenset mengde av informanter, er vi klar over dette kan være en spore til noe begrenset reliabilitet/validitet (feilkilde). Vi har i tillegg benyttet dokumentasjon fra NAV sitt eget intranett for å finne de delspørsmål som vi har drøftet i oppgaven, og som vi mener på en god måte kan underbygge problemstillingen i oppgaven. Slik har vi funnet empiriske data som kan drøftes opp mot relevant anvendbar organisasjonsteori.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Vi er av den oppfatning av at med bakgrunn i at vi er tre studenter som alle jobber i NAV-systemet, og som kjenner NAV godt, mener vi at vi er tilstrekkelig oppdatert i de teoretiske perspektivene til NAV. Med dette som bakgrunn mener vi at vi er i stand til å konstruere relevante underspørsmål for å få svar på vårt forskningsspørsmål.

Det ble brukt diktafon ved alle intervjuene, og alle intervjuene er transkribert. Det transkriberte dokumentet er returnert til informantene for evt. korrigeringer og godkjenning.

3.5.2 Validitet

Validitet *"sier noe om hvor godt, eller relevant, dataen representerer det fenomenet som skal undersøkes"* Johannessen, Kristoffersen og Tufte (2010:71). Vi snakker både om begrepsvaliditet, indrevaliditet og ytre validitet. Begrepsvaliditet (Constructvalidity) forteller i hvilken grad det er samsvar mellom det generelle fenomenet som undersøkes, og de operasjonaliserte indikatorer/variabler. Ytre validitet sier noe om generalisering fra utvalg til populasjon, i hvilken grad utvalget er representativt for populasjonen, og i hvilken grad det er relevant å overføre resultater fra en undersøkelse til andre områder og situasjoner (Johannessen, Kristoffersen og Tufte, 2010).

Vi undersøker kun fire NAV-kontor. Våre funn kan ikke generaliseres til å gjelde alle NAV-kontor, men vi mener disse casene gir en god beskrivelse av hvordan NAV lokal kan organiseres. Heller ikke et representativt utvalg i kontoret er intervjuet. Vi har konsentrert oss om å intervju NAV-ledere. Hvis vi hadde intervjuet for eksempel tillitsvalgte, ville vi kanskje ha fått andre svar. Vi har valgt å intervju lederne fordi vi mener de har førstehåndskunnskap om organisasjonsstrukturen i kontoret. Det er NAV-lederene som i følge partnerskapsavtalen, har myndighet til å utføre denne organiseringen.

De fleste av spørsmålene i intervjuguiden er konstruert i lys av å finne svar på vårt forskningsspørsmål som er om hvorvidt: "NAV lokal er organisert på en slik måte at den gir en forsvarlig førstelinjetjeneste." Noen av spørsmålene i intervjuguiden er av dialogmessig art.

Vi har forsket på hvordan lederne har strukturert arbeidsdeling, spesialisering, koordinering, og en begrenset del av den sosiale strukturen i kontoret, for å nå intensjonen om en forsvarlig førstelinjetjeneste.

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

3.6 Styrke og svakheter med at alle gruppedlemmene arbeider i NAV

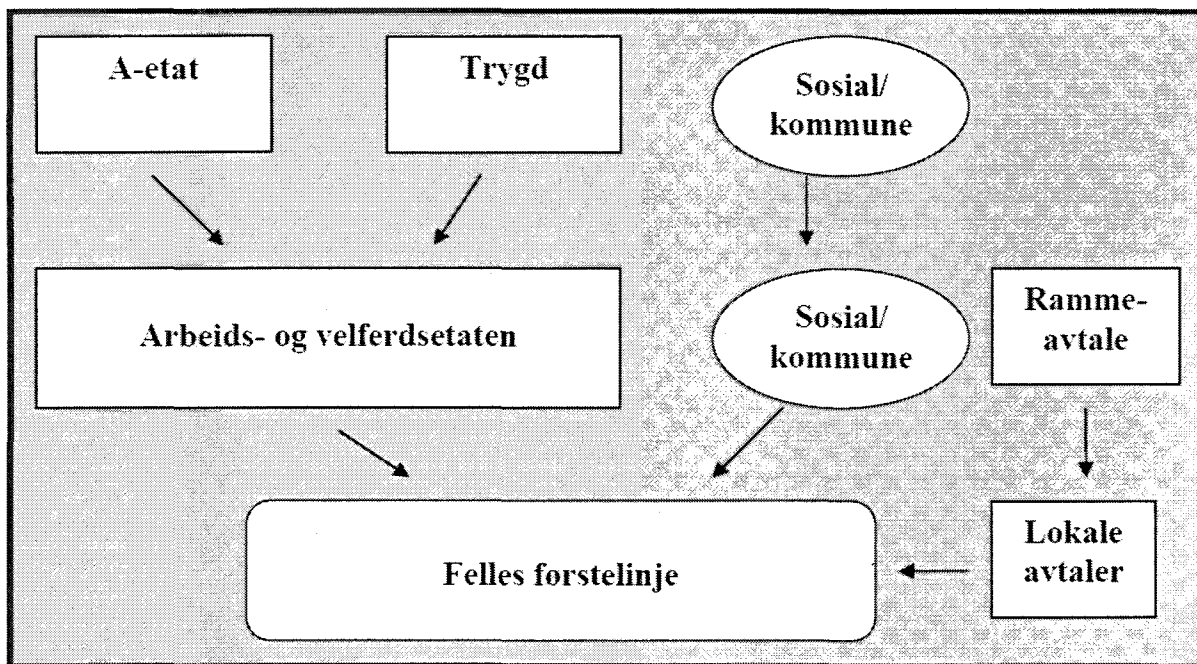
Vi har videre vurdert oppgaven validitet, reliabilitet for datamaterialet i denne oppgaven. Til tross for et forholdsvis lite antall informanter har vi tatt oss den frihet å se på oppgavens reliabilitet og validitet som god. Dette har vi begrunnet med at vi som har forsket, alle er ansatt i NAV og derfor har en god dybdekompetanse om det vi ønsket å få svar på. Vi har blant annet derfor fått tak i et, etter vår mening, et godt representativt utvalg av informanter, som vi mener kan representere de lokale NAV-kontorene på en representativ måte. Vi har god dybdekunnskap om NAV, noe som gir oss en styrke i forhold til å fremskaffe dokumentasjon og til å formulere relevante spørsmål. Vi besitter god kjennskap til innholdet i førstelinjetjenesten. På den annen side, kan det at vi er ansatt i NAV, føre til at vi kan stille ledende spørsmål. Det kan også ligge en feilkilde i at vi som forskere tar for gitt at alle informantene har samme begrepsforståelse som oss. Vi mener at vi har vært bevisst på svakhetene og styrken ved at vi er alle tre ansatt i NAV, og at vi har klart å se på oppgaven i riktig lys.

Kapittel 4: NAV

4.1 Bakgrunn for NAV reformen

NAV-reformen ble vedtatt av Stortinget, 31. mai 2005 jf. St.prp. nr. 46 (2004-2005). I forkant av dette ble det gjennomført et forsøksprosjekt i forhold til sammenslåing av trygdeetaten, aetat og sosialkontoret. Dette samordningsforsøket ble evaluert av Telemarksforskning (Møller, 2006). I korte trekk konkluderte evalueringen med et forslag om å legge ned A-etat, trygde- og sosialetaten, for så å opprette et felles offentlig kontor der bl.a. de gamle etaters tjenester skulle innlemmes. Arbeidsretting, brukeretting og effektivisering var sentrale mål i forbindelse med samordningsforsøket. Evalueringen la grunnlaget for vedtak i Stortinget 31. mai 2005, (St.prp. nr. 46, 2004-2005).

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste



Figur 2: Overordnet NAV-modell. Kilde: Kristin Marie Dale. Masteoppgave, våren 2008, Universitetet i Bergen

Denne figuren "illustrerer at A-etat og Trygdeetaten blir slått sammen til den nye Arbeids- og velferdsetaten. Denne etaten vil ha felles førstelinje sammen med sosialtjenesten i hver enkelt kommune. Rammeavtalen legger overordnede føringer på partnerskapet mellom stat og kommune, mens de lokale samarbeidsavtalene videre regulerer samarbeidet mellom NAV i fylket og den enkelte kommune" (Dale, 2008).

Omorganiseringen er en del av en helhetlig og mer omfattende strategi fra regjeringen.

4.2 Visjoner og verdier i NAV

NAV er tuftet på visjonen "Vi gir mennesket muligheter". (www.nav.no). Blant annet skal dette gjøres gjennom å "skape en bredere vei inn i arbeidslivet og en smalere vei ut" (St. prp. Nr.46, 2004-2205, nr. 46, punkt 1.3). I tillegg er NAV bygget rundt verdiene: "Tydelig - tilstede - løsningsdyktig" (Presenteres bl.a. i "Handbok for innføring av innhold i NAV-kontor", 27.06.2006). De nevnte verdiene inngår i en verdiplattform som skal fungere som en rettesnor for utviklingen av NAV. Verdiene ble unnfanget i 2006 av NAV-interim i samarbeid med fylkesledere i A-etat og Trygdeetaten. I "Handboken for innføring av innhold i NAV-kontoret," fremkommer det at alle ledere i NAV forventes å gjøre verdiplattformen levende for medarbeiderne.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

”Lederen må ha eierskap til plattformen i involvering av sine medarbeidere. Verdiene skal være et verktøy for NAVs agering overfor brukerne av NAV. Derfor er det så viktig å skape gode diskusjoner rundt verdiene i NAV, for nettopp å kunne levere et best mulig “tjenesteprodukt” til våre brukere, basert på disse kjerneverdiene i NAV”.

Ovennevnte visjoner og verdier skulle ligge til grunn og være de enkelte NAV- kontorer sitt etiske grunnlag for å nå NAV-reformens tre overordnede mål; arbeidsretning, brukerretning, og effektivisering.

4.3 Mål

Målene med NAV-reformen er:

- *”Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad”* (fra arbeidsretting)
- *Enklere for brukerne, og bedre tjenester tilpasset deres behov* (fra brukerretting)
- *En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning”* (fra effektivisering)

(Kilde: St. prp. nr. 46 2004-2005, punkt 1.4)

4.3.1 Sosial struktur

Regjeringen uttaler i St. prp. (2004-2005) Nr. 46 7.5.6: *“Samordningsgrep for en felles statlig og kommunal førstelinje”*, at NAV som en organisatorisk reform og et nytt lovgrunnlag, ikke er tilstrekkelig for å sikre at flere kommer i arbeid og aktivitet, og færre på stønad, osv.

Regjeringens oppfatning er at det trenges en rekke andre fremstøt for *“fremme felleholdninger og kultur på tvers av tjenestoområdene (A-etat, trygd og sosial”*) St. prp. (2004-2005)Nr. 46 7.5.6: *“Samordningsgrep for en felles statlig og kommunal førstelinje”*,. *Det må etableres felles mål og en felles målforståelse, felles ansvarsfølelse. Det presiseres at samarbeidet må bli langt tettere for å hindre “at samarbeidsflatene blir konfliktflater”.*

NAV viser videre i sitt interne dokument for ledere: *Verktøy for kulturbygning (NAVET)* hvor de gir en introduksjon til hvordan lederne kan jobbe til beste for å utvikle organisasjonsstrukturen. For å ivareta, og utvikle en god organisasjonskultur ved de lokale NAV-kontorer, er det viktig at den enkelte fokuserer på følgende forhold:

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

- ”Å akseptere at det kan være nye måter å løse oppgaver på
- Å ha respekt for hverandres måte å tenke og arbeide på
- Å være nysgjerrige på hva dere kan lære av hverandre
- Å tilstrebe åpenhet og interesse for hverandre som kollegaer
- Å bidra aktivt til utformingen av et felles tankesett, og en felles arbeidskultur”.

Kilde: Verktøy for kulturbygging

<http://navet/ansatt/Forsiden/S%C3%B8k?offset=0&queryparameter=Verkt%C3%B8y+for+kulturbygging> (tatt ut 24.5.2011).

4.4 Krav til førstelinjetjenesten

Stortinget har gjennom Stortingsproposisjon 46. (2004-2005), satt frem krav til førstelinjetjenesten:

- Fysisk tilgjengelighet kun ett sted
- Flere skal inn i arbeidsrettet aktivitet/ raskest mulig til arbeid
- Behovsavklaring og helhetlig avklaring på tvers av tjenester stat/kommune
- Likeverdig, individuell tilpasset service uavhengig av bosted
- Praktiske kontorløsninger som vektlegger selvbetjening

“Disse kravene har implikasjoner for hvordan førstelinjen utformes, for samhandlingen mellom kommune og statsetat, og for innholdet i tjenestene.” St. prp. Nr. 46, 2004-2005: punkt 7.5.3.2.

I St.prp. 46, punkt 9.2: *“Viktige forutsetninger for å lykkes”* trekkes det frem andre forhold som mer indirekte har betydning for organiseringen av førstelinjetjeneste:

- *“Legge opp til en styrings- og ledelsesfilosofi der beslutninger i størst mulig grad fattes nær brukeren.*
- *Etablere en felles bevissthet hos alle berørte ledere og ansatte om formålet med organisasjonsendringen.*
- *Bygge en felles kultur på tvers av organisasjonsheter som støtter opp under reformens mål og bidrar til å bygge det nye felleskapet.*
- *Utvikle ny kompetanse og sørge for nødvendig opplæring, både som ledd i å bygge en felles kultur, og for å imøtekomme behovene til ansatte som vil få nye arbeidsoppgaver som annen eller supplerende kompetanse.*

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

- *Utvikle arbeidsmetoder og IKT-løsninger som understøtter en helhetlig arbeidsprosess.*
- *At det legges stor vekt på åpenhet, kommunikasjon og medvirkning i forhold til de ansatte og deres organisasjoner.*
- *At brukerne og brukerorganisasjonene trekkes med i omstillingsarbeidet”.*

(Kilde: St.prp. 46,2004-2005, punkt 9.2).

4.5 Føringer: Hvordan skal NAV lokalt organiseres.

Stortinget ga 31. mai 2005. sin tilslutning til forslaget om etablering av ny arbeids- og velferdsforvaltning (St.prp. nr 46 (2004-2005). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen skulle gi det formelle lovgrunnlaget for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, herunder det rettslige rammeverk for det lokale samarbeidet som skal være mellom statsetaten og kommunene.

Partnerskapsavtalen er lovhjemlet i lov 2006-06-16 nr. 20: Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven korttittel [NAV-loven] sist endret 18.12.2009. (nr.131). Det foreligger flere sentrale dokument som sier noe om hvordan NAV-kontorene lokalt skal være organisert i grove trekk.

St.prp. nr. 46 (2004-05) slår fast at lokalkontorene både skal være statlig styrt (gjennom fylkesdirektøren), og styrt gjennom den aktuelle kommune ved rådmann/kommunestyret. Samarbeidet skal formaliseres gjennom en avtale bygget på partnerskapsprinsippet.

Partnerskapsavtalen er lovhjemlet i ovennevnte lovverk: [NAV-loven], §14

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen,16.6.2006, nr. 20, endret 18.12.2009 nr. 131.:

§14. Samarbeid og oppgavedeling i ovennevnte lovverk lyder:

“Kontoret skal opprettes ved avtale mellom arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Avtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret, og hvordan kontoret skal samhandle med representanter fra kontorets og kommunens øvrige tjenestetilbud”.

“Avtalen kan inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder. Departementet kan gi forskrift om rammene for slike bestemmelser,

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

herunder om kommunal ansatt leder skal ha rett til å utøve myndighet som en statlig leder ville hatt i saker om ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og ileggelse av ordensstraff.”

“Departementet kan gi forskrift om løsning av tvister mellom staten og kommunene.”

Minimumsløsningen (det vil si de obligatoriske tjenestene) i det lokale NAV-kontoret fremgår av *“Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen”*, som trådte i kraft f.o.m 01.01.10. (jf. pkt g.).

Utover ovennevnte minimumsløsning, skal samarbeidsavtalen inneholde eventuelle tjenester som det lokale NAV-kontoret etter avtale skal ivareta utover minimumsløsningen (jmf pkt g. nedenfor jfr. §13 i [NAV-loven]), hvor det bl.a. står: *“Etaten og kommunen kan avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i kontoret”*.

I tillegg til ovennevnte *“Handbok for innføring av innhold i NAV-kontor”* (Navet, 27.06.2006), tar også samarbeidsavtalen for seg avsnitt som omhandler formålet med avtalen, styring og ledelsesstruktur i felles lokalkontor, rekruttering av leder og medarbeider, medbestemmelse og medvirkning, lokale mål, resultatkrav, virksomhetsplanlegging, delegasjon av myndighet, utføre oppgaver på hverandres tjenesteområder som inngår i det felles lokalkontor, samhandling med tilliggende kommunale og statlige tjenester, brukermedvirkning, universell utforming, kompetanseutvikling, personvern/informasjonsikkerhet/beredskap, informasjon/profil, drift, prinsipper for tvisteløsning ved lokal uenighet, revisjon og avtaleperioden.

Som et resultat av ovennevnte skulle det etableres en førstelinjetjeneste i alle landets kommuner, som besto av det gamle A-etat, Trygdeetaten (stat) og kommunenes sosialetat. St.prp. nr. 46 (2004-05) poengterer at kommunene som et minimum skal legge inn behandling av økonomisk sosialhjelp i NAV-kontoret (den såkalte minimumsløsningen). Kommunene står fritt til også å legge andre tjenester inn i NAV-kontoret. Lovverket skal revideres slik at det er tilpasset den nye organiseringen. Noen slike lovrevideringer er på plass. Våren 2010 kom for eksempel *“Lov om arbeidsavklaringspenger”* (folketrygdloven kap.11, res. 19.2.2010 nr. 189, iverksatt 01.03.2010). Den la til rette for sammenslåing av tre tidligere ytelser;

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

attføringspenger (forvaltet av tidligere A-etat) og rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad (forvaltet av Trygdeetaten).

4.5.1 Overordnede faglige krav til NAV- kontoret

Handbok for etablering av NAV- kontoret av 01.03.09 (NAVET), har listet opp en del punkter som tar for seg hva som skal fremstå som overordnede faglige krav for NAV-kontoret:

1. *"Brukerne skal oppleve en rask og helhetlig behovsavklaring, og et samordnet og kvalitativt godt tjenestetilbud.*
2. *Kontorene skal utformes slik at det legges til rette for egenaktivitet, blant annet gjennom elektroniske selvbetjeningsløsninger.*
3. *Kontorene skal organiseres slik at man frigjør ressurser til oppfølgingsoppgaver.*
4. *Beslutningsmyndighet skal ligge nær brukeren.*
5. *Det skal legges til rette for tett og individuelt tilpasset oppfølging.*
6. *Brukere med oppfølgingsbehov eller behov for sammensatte tjenester skal tilbys en plan og en kontaktperson.*
7. *Kontorene skal sikre god samhandling med arbeidsgivere og andre aktører som understøtter en god måloppnåelse".*

4.5.2 Direkte føringer med hensyn til organisering av NAV-kontorene

NAV sentralt har ikke gitt noen fasit på hvordan NAV-kontoret skal organiseres, men NAV sentralt har gjennom en del dokumenter gitt klare føringer på hva som bør være formålet med den lokale organiseringen, noe som er i tråd med St.prp. nr. 46 (2004-2005) punkt 7.5.3.2. som sier at *"statsetaten og kommune skal gis stor handlingsfrihet til selv å finne frem til konkrete løsninger,*

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

slik at de sammen med bl.a. lokale brukerorganisasjoner og arbeidslivspartnere kan tilpasse førstelinjetjenesten til lokale forhold, behov og utfordringer”.

Vi vil referere spesielt en del anbefalinger som fremkommer i dokumentet: Veileder for organisering og videreutvikling av NAV-kontoret, 2. utgave 2010 (versjon 3):

”Organisering av NAV-kontoret må alltid ta utgangspunkt i kontorets kjerneoppgaver:

Veilede og informere brukere, følge opp individuelle brukere, bistå arbeidsgivere.

Organiseringen skal bidra til at medarbeiderne utvikler felles mål, holdninger, kultur og en felles faglig plattform.” Dette handler bl.a. om service, respekt, informasjon, tilgjengelighet, kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud. Videre beskrives NAVs oppfølgingsmetodikk:

”Bruke kontorets samlede kompetanse (både breddekompetanse og dybdekompetanse) på en fleksibel og hensiktsmessig måte. Utnytte teamorganisering for å oppnå hensiktsmessig oppgaveløsning. Tverrfaglige team er definerte samhandlingsarenaer som

- sikrer bedre kvalitet og samhandling om brukeren (utveksling av informasjon)*
- gir effektiv læring og bidrar til å skape en helhetlig kultur*
- gir en fleksibel bruk av personalressurser (ta ”topper”) “*

Kilde: Veileder for organisering og videreutvikling av NAV-kontoret, 2. utgave 2010 (versjon 3: 1 og 2).

Fra anbefaling heter det videre:

- ”Etabler faste oppfølgingsteam og markedsteam med egne teamledere. Teamet har totalansvar for oppfølging av et visst antall brukere, brukere med behov har tilbud om en kontaktperson fra teamet*
- Teammøtene diskuterer vanskelige enkeltsaker hvor veileder har behov for bistand fra andre i teamet. Møtene må ha en tydelig agenda og plan for ressursbruk*
- I markedsteam bør også medarbeidere fra NAV Arbeidslivssenteret inngå - det må være et tett samarbeid mellom Arbeidslivssenter og NAV-kontoret”*

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Kilde: Veileder for organisering og videreutvikling av NAV-kontoret, 2. utgave 2010 (versjon 3: 3).

Føringene ellers fra kommunalt hold vil være forskjellig, alt etter hvilke organisasjonsprinsipp som er vedtatt i den enkelte kommune.

4.6 Styringsverktøy i NAV

I dette avsnittet presenteres kort noen styringsverktøy som NAV-kontorene har tilgjengelig for å sikre at organisasjonen arbeider etter formålet og kan gi føringer for lokal organisering. Med bakgrunn i Stortingets budsjettbehandling (desember hvert år), utarbeider NAV årlige virksomhetsplaner på direktorat-, fylkes- og NAV-kontornivå. På NAV-kontornivå innlemmes også kommunenes planer. I tillegg mottar fylkene og NAV lokal det såkalte "tildelingsbrevet" fra direktoratet. Dette operasjonaliserer styringssignaler fra politisk nivå, samt sier noe om hvilke ressurser etaten har til rådighet. På den kommunale siden er det kommunestyret som har det overordnede ansvar for plan- og ressursfordeling. Vanligvis sier dette noe om hvilke tilgjengelige ressurser og hvilket tjenesteinnhold som skal være tilgjengelig påfølgende budsjettår. Dette kan gi føringer med hensyn til kontorenes organisering.

NAV sentralt har utarbeidet et elektronisk styringsverktøy som kalles "Målekortet". Dette er et verktøy som måler månedlige kvantitative resultatparametre som har til hensikt å sikre bl.a. at NAV arbeider etter NAV-reformens intensjon. "Målekortet" inneholder flest statlige resultatparametre, men det enkelte NAV-kontor kan også legge inn kommunale indikatorer i dette verktøyet. Eksempel på resultatparametre fra målekortet: Hvor mange dialogmøter er gjennomført innen 26 uker denne måneden? Hvor mange arbeidssøkere mellom 20 og 24 år har fått oppfølging siste måned?

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Kapittel 5: Presentasjon av empiriske funn

5.1 Innledning

Vi har valgt å kalle våre informantkontor A, B, C og D - dette får anonymisere svarene og samtidig ha mulighet til å se evt. sammenhenger mellom svarene vi har innhentet. Kontor A og C regnes som små NAV-kontor (under 15 ansatte), og kontor B og D regnes som middels store kontor (mellom 15 og 30 ansatte). De fleste spørsmålene og svarene som dette empirikapitlet inneholder, har direkte betydning for vår problemstilling: *"Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste"*. Noen spørsmål og svar er imidlertid å anse som et bakteppe, og belyser problemsstillingen vår mer indirekte.

5.1.1 Bakgrunnsinformasjon fra våre informantkontor for å se nærmere på formell struktur

Våre informantkontors status med hensyn til tilgjengelig spesialistkompetanse fra de tre opprinnelige etatene.

Vi har valgt å se hvilken kompetanse NAV-kontoret hadde ved etableringspunktet, fordi vi ønsket å se om dette har betydning for hvordan NAV lokal ble organisert.

Kontor A:

NAV A mistet relativt mange stillinger med fagkompetanse. *"Vi hadde bare én ansatt igjen med trygdefaglig kompetanse på kontoret. På dette tidspunktet var vi "trygdekontor". Dette var en utfordrende tid, spesielt for personen som satt igjen med trygdekompetanse. Han, stakkar, måtte nesten krype langs gulvet når han skulle gå på toalettet, så ingen skulle se han. Han ble hanka inn i alle sammenhenger. Det ble mye på han"*. Dette kontoret mistet også annen fagkompetanse i løpet av den første tiden som NAV-kontor. *"Kontoret vårt har vært preget av mye omstilling og mye "turn over"*.

Kontor B:

NAV B mistet relativt lite fagkompetanse. NAV-lederen fra dette kontoret, følte at kontoret hadde *"en god og brei kompetanse"*.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Kontor C:

Kontor C mistet ingen ansatte. Tvert i mot ble kontoret tilført en stilling med fagkompetanse. Kontoret hadde m.a.o. tilgjengelig både gammel trygdekompetanse, kompetanse fra gamle sosial og kompetanse fra A-etat i utgangspunktet.

Kontor D:

NAV D, mistet mange ansatte med flere typer fagkompetanse. Kontoret hadde likevel tilgjengelig kompetanse på de aller fleste områder ved oppstart av NAV.

5.2 Hvordan er NAV-kontorene deres organisert i dag, Her tenker vi spesielt på den formelle organiseringen

Kontor A:

Kontor A er organisert med et mottaksteam og et oppfølgingsteam med sine respektive ansatte. Oppfølgingsteamet prøver å avtale timer med brukere, men har stort sett alltid rom for å ta i mot brukere ad hoc,

Mottaket tar seg av den enkleste form for oppfølging. NAV-leder har også en del oppfølgingsoppgaver.

Oppfølgingsteamet er inndelt i fagteam:

- Fagteam for oppfølging/saksbehandling av brukere med sosialstønad. Disse arbeider også med noen statlige oppfølgingsoppgaver
- Fagteam for saksbehandling/oppfølging av de med arbeidsavklaringspenger, sykepenger og uføre (hovedsakelig statlige oppgaver).

Under intervjuet fremkom følgende *“Grunnen til at disse teamene er opprettet er at jeg som leder skal få bedre kontroll og fordi av vi trenger denne spesialistkompetansen i kontoret. Det å arbeide med bl.a. arbeidsavklaringspenger og sosialsaker krever høy spesialistkompetanse For å få en forsvarlig førstelinjetjeneste, må man i tillegg til denne organiseringen, opprette fagteam for marked som skal ha ansvar for kontakt med bedriftene. Dette har vi så langt ikke klart å prioritere i vårt kontor.”* Kontoret visste også frem at de har en formalisert organisasjonsplan.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Kontor B:

Under intervjuet med kontor B ble følgende utsagn gitt under intervjuet med leder av kontoret *“Vi har et markedsteam og et oppfølgingsteam med hver sin avdelingsleder som er leder i hvert team, og så er det jeg som er NAV-leder. Det er jeg som har personalansvaret, avdelingslederne har ikke personalansvar, de har fagansvaret.”*

NAV- ledere viser at de har en formalisert organisasjonsplan en *“grunnmodell med plassering av funksjoner/oppgaver”*. *“Vi er opptatt av dette med spisskompetanse - markedsteamet med sine oppgaver og oppfølgingsteamet med sine. Vi har ikke egen leder for publikumsmottaket. Markedsteamet og oppfølgingsteamet deler på oppgavene i publikumsmottaket”*. Videre fremkom det at kontoret hadde mye samarbeid mellom teamene, og på teammøtene. *“For de brukerne som blir gående over lengre tid med sosialhjelp, arbeider vi på tvers. For eksempel er det folk fra gamle sosial både i markedsteamet og i oppfølgingsteamet. Vi har medbestemmelsesmøter fast en gang i mnd., hvor tillitsvalgte og verneombud er med”*. *“Teamene er organisert mest ut fra hva som er oppgavene for teamene. Bla. Sitter det folk med sosialfaglig kompetanse i begge teamene. Markedsteamet har det vi kaller korttidsoppfølging, samt oppfølging av sykemeldte og arbeidsgivere i forhold til rekrutteringsbistand. I oppfølgingsteamet har vi uføresaksbehandling, oppfølging av de med arbeidsavklaringspenger og sosialhjelpa”*.

Kontor C:

“Vi har en veldig flat organisasjon. Kontoret har ingen formalisert organisasjonsplan. Vi er jo ei lita avdeling så det sier seg selv at vi ikke har noe fast organisasjonskart. To ansatte har ansvaret for mottaket og de andre er på oppfølging med meg som leder. Tjenestene glir over i hverandre - det er ikke rom for bare å sitte i mottaket. Alle på kontoret har oppfølgingsansvar. Det er ingen klare fagteam eller brukerteam. Vi har organisering på oppfølging samtidig som vi går inn og ser på om oppgavene er likt fordelt. Vi bruker “arena” for å se på fordelinga. Jeg er ikke tilhenger av datofordeling, det er når oppgaven kommer inn som bestemmer når saken blir løst. Det forefinnes ikke noe konkret organisasjonskart ved kontoret. Organiseringen blir lagt opp etter kunnskap/erfaring som til enhver tid er i kontoret for å få oppgavene løst til det beste for brukerne. Alle på kontoret vet hvem som gjør hva, og hvem som har ansvaret for de enkelte oppgavene.”

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

“Dette er den sammensetningen vi har nå, vi går jo nu inn i en ny fase der vi skal ansatte en ny medarbeider. Da må jeg se på sammensetningen på nytt. Da kan det hende at det blir noen endringer her. Jeg prøver å justere etter ønske, og kompetanse er viktig.”

“Vi har et meget fleksibelt system, og jeg oppfatter det som at de ansatte er fornøyd med det.”

Kontor D:

Kontor D er organisert i et mottaks- og et oppfølgingsteam *“God breddekompetanse det er viktig og gjerne god dybdekompetanse innenfor enkelte områder. Alle må ha bredde, de må vite hvor de kan finne ting, de må vite hvem de kan spørre. Og de fagområdene du jobber med hver dag, de må du kunne i dybden.”* Lederen uttalte videre at:

“Vi har ei vertikal organisering med meg på toppen og ei mottaksavdeling og ei oppfølgingsavdeling (flat struktur internt)”. Begge avdelingene har felles avdelingsleder med fagansvar.” Vedkommende sier at avdelingene skal ha hver sin avdelingsleder på sikt. NAV-leder har personalansvaret. Fordeling av stillingene i avdelingene er fordelt med bakgrunn i de ansattes ønsker. NAV-lederen skal arbeide for teamorganisering i forhold til ungdom og personer med rusproblemer. Videre uttrykker NAV-leder en tanke om mer arbeid på tvers, *“for vanskelige enkeltsaker”, i fremtiden - “for eksempel en som har lang sosialhjelpkarriere og er i oppfølging kan få tilbud om et aktuelt AMO-kurs”*. Lederen fortalte at de hadde en egen Kontoret har en organisasjonsplan.

5.2.1. Oppsummering av formell organisering

Tre av fire kontor har ulike måter å team organisere kontorene på. I to av kontorene, er teamene satt sammen med den hensikt å få frem spisskompetanse. Som eksempel sitter alle som arbeider med saksbehandling og oppfølging av brukere med arbeidsavklaringspenger i samme team. På kontor B har de også en slik organisering av spisskompetanse som sitter sammen, men der har de begynt å bryte opp denne strukturen. Bl.a. sitter det ansatte med sosialfaglig kompetanse i begge team.

Kontor C: Organiseringen tar utgangspunkt i hvilken kompetanse som er best der og da for å løse aktuell problemstilling. Oppgavene fordeles daglig.

Vi kan ikke se noen sammenhenger m.h.t. hvilken spesialistkompetanse kontorene hadde med seg inn fra de gamle etatene, til dagens organisering.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

5.3 Arbeidsdeling.

5.3.1 Spesialisering

Samtlige informanter sier at de har ansatte med variert høgskoleutdanning (vernepleiere, førskolelærer, juridisk kompetanse, økonomisk/administrativ kompetanse, sykepleier m.m.). Samtlige har ansatte med sosionomutdanning. Alle kontorene har også noen ansatte uten høgskoleutdanning, men disse har til gjengjeld god realkompetanse. Når det gjelder nyrekruttering, er det bare kontor A som bevisst har rekruttert inn ansatte med merkantil bakgrunn, uten høgskoleutdanning. Samtlige ledere vektlegger at kontoret ønsker ansatte med variert høgskolebakgrunn. Som informant D utaler seg på følgende måte *“Det er ingen som får jobb i NAV som ikke har Bachelor”*

5.3.1.2 Hva de ulike informantene legger i begrepene generalist/spesialist

Alle informantene sier at kontorene består av mange ansatte med god kompetanse fra tidligere A-etat, trygd og sosial, i tillegg til variert real- og formell utdanningsbakgrunn. Denne kompetansen fremstår som NAV-kontorenes spesialistkompetanse.

Informantene mener at med begrepet generalist menes en som kan mye om alt. Kontor A og B fremhever at dette er spesielt viktig kompetanse i mottaket. Kontor C beskriver at kontoret eller retter sagt de ansatte samlet sett, overfor brukeren, kan beskrive seg som generalist fordi de koordinerer internt før de betjener brukeren.

Uttalelser direkte fra våre informanter:

Kontor A:

“Generalist: En som kan litt om mye. Mottaksverten vår fungerer som generalist.

Spesialist: Spesialist på et fagområde. Veilederne i oppfølginsteamet er mer spesialist på sine fagområder enn generalist. Vårt kontor er organisert etter begge prinsipper, alle kan litt om alt. Og er det i lyset generalister, men alle kan også mye om sine fagområder og er derav våre spesialister. Sammen klarer vi å serve brukeren på en forsvarlig måte. I tillegg har vi intranettet “Navet”, hvor jeg kan finne mye informasjon”.

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Kontor B:

“Spesialistene er særlig inne på trygdefeltet. Å være spesialist er å ha dybdekompetanse, for eksempel innenfor uføreområdet. Mange områder krever jo mye kompetanse. Det er en som passer på at vi ikke kommer etter om ny kunnskap om lovverket. Dette er en viktig spesialistrolle. Det er spesialisten sin oppgave å sikre oss tilstrekkelig opplæring. Da er det samtidig viktig at man har den interessen og den nysgjerrigheten som gjør at man får kompetanse, slik at man over tid vrir seg over mot generalistkompetanse. Dette er spesielt viktig for et godt mottak”.

Kontor C:

“Med begrepet spesialist i et NAV-kontor – menes at du har en som jobber for eksempel bare med uføre, da er du spesialisten på individnivå. En gruppe kan være med som spesialister innad, mens gruppa utad fremstår som generalister. Det er på denne måten vi er organisert. For eksempel hos oss er det en fra trygd som kan alt om trygd, en på sosial som kan sitt område og en som kan AAP. [Arbeide avklarings penger] Da er vi tre spesialister som til sammen blir generalist for vårt kontor”.

Kontor D:

“En generalist er en som jobber i både bredde og dybde på flere områder. En spesialist er en som bare kan ett område i dybden. Jeg synes at NAV-kontoret skal være begge deler, både generalist og spesialist. En blanding altså, men ikke på samme måte som på små kontorer, hvor man må kunne alt. For jeg tror ikke man kan bli usedvanlig flink på alle områder, for da må man ha en enorm saksgjennomstrømming for å klare det. “

Alle informantene la omtrent det samme i begrepene generalist spesialist, men det fremkom litt forskjellige svar på hvordan “alle” på kontoret kunne bli generalister, eller hvordan kontoret kunne fremstå som generalister for eksempel uttalt informant B *“at det er spesialisten sin oppgave og sikre oss tilstrekkelig opplæring”* mens informant C la vekt på at en *“en gruppe kan være med som spesialister innad, mens gruppa utad fremstår som generalister. Det er på denne måten vi er organisert.”*

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

5.3.1.3 Organisering av kunnskapsoverføring internt mellom avdelinger / personer for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Hvordan organiserer NAV-kontoret dette med kunnskapsoverføring/ kompetanseheving?

Informantene bruker et spekter av læringsarenaer: intern opplæring der personer sitter skulder til skulder og opplæring gjennom kontormøter, er kanskje de mest utbredte læringsformene i alle kontor. Noen ganger sendes en “superbruker” på ekstern opplæring, og får så ansvaret for å lære opp de andre.

NAV-leder i kontor A sier: *“Jeg er opptatt av å ansvarlig gjøre hver enkelt ansatt på at de selv må signalisere sine behov. Jeg lar folk få delta på opplæring/kurs som de selv signaliserer behov for. I tillegg skal vi ha en egen kompetanseplan”*. Egne fagkurs i regi av fylkesmannen eller NAV fylke, er det som trekkes frem som den beste læringsformen. Samtlige informanter mener det så langt har vært for lite slike type kompetansehevingstiltak i NAV. *“Vi har for dårlig systematisk opplæring. Dette gjelder både overfor de som har arbeidet ei stund og nyansatte.”* Likevel, totalt sett, synes NAV-leder i kontor A at kontoret har tilstrekkelig kompetanse til å yte en god tjeneste.

NAV-leder i kontor D sier: *“..fagområder bekymrer meg mest, blant annet rettskildelære er fullstendig glemt i NAV-reformen. I år skal vi prioritere å vektlegge mottaket. Manglende kompetanseheving er et av de største svik i NAV. Og det at det har vært fokusert alt for lite på breddekompetanseopplæring i front. Man må kunne slå opp i loven, man må være litt på hugget, man må kunne lese - må kunne finne ut av ting.” ... Hvorfor har de ikke sertifisering i NAV? I bankene slipper du ikke til på fagsystemene hvis du ikke er sertifisert.”*

Kontor B har et internt strukturert opplæringsprogram i kontoret. De benytter bevisst parvis ”skulder til skulder-opplæring” mellom stat/kommune i alle avdelingene.

5.3.1.4 E-læring

NAV har i stor grad basert seg på egne e-læringsprogrammer. Har NAV-kontoret fått satt av nok tid og rom til egentrening for de ansatte i forbindelse med e-læringsmodulene?

Kontor A: Nei. *“Vi tar oss ikke tid til egenlæring – vi savner samlinger”*.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Kontor C: *“Ja, for jeg har sagt til mine medarbeidere at det er bare å sette av tid til å gå gjennom dem. Jeg har skrevet inn i kalenderne til de ansatte når de skal gjennomføre slike program”*.

Informantenes oppfatning av om e-læringsmodulene har noe effekt på kompetansehevingen ved NAV- kontoret.

NAV- leder i kontor A sier: *“Til en viss grad”*. De andre informantene er enig i dette, men slik opplæring kan ikke erstatte gode kurs der folk møtes.

Hvilke “metoder” bruker dere for å lære opp nyansatte på kontoret, blir det tilbudt kurs i basiskompetanse?

NAV-leder i kontor C sier mye av det de andre sier i forhold til dette med manglende opplæring av nytilsatte. *“Vi har en uformell metode for å lære opp nyansatte. Vi må ta det skrittvis.”* Kontor B sier *“Det blir med skulder ved skulder, og bruk av fadderordning”*. Kontor D utformer individuell opplæringsplan ved nytilsetninger. Når det kommer til fagkompetanse, blir de satt til å lære dette selv gjerne ved hjelp av en fadder.

5.3.1.5. Oppsummering, organisering av kunnskapsoverføring/ kompetanseheving

NAV har så langt basert seg mye på e-læringsprogrammer, i tillegg til ”skulder til skulder-opplæring” internt på kontoret. De fleste kontorene setter av for lite tid til slik type læring. Det er kun informant D som sier at de har egen kompetansehevingsplan for nytilsatte. Samtlige informanter savner sentralt initierte “fagkurs” både for å få mer kunnskap om rettskildene og for å trene på skjønnsutøvelse. Det blir satt av for lite tid til egentrening (bruk av e-læringsprogram). Det ser ut som om de fleste av våre informanter kan enes i det som uttrykkes fra NAV-leder i kontor A: *“Vi har for dårlig systematisk opplæring”* og som NAV-leder fra kontor D sier: *“Manglende kompetanseheving er og et av de største svik i NAV”*. Med andre ord er den kompetansestrategien som fokuserer på ”skulder til skulder-opplæring” kombinert med e-læring, god, men oppleves ikke tilstrekkelig fra våre informantkontor. Det savnes at NAV sentral legger til rette for såkalte fagkurs.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

5.3.2 Gruppering

Kontor A:

I vårt kontor har vi valgt å organisere oppfølginsteamet er inndelt i fagteam hvor

- Fagteam oppfølging/saksbehandling av brukere med sosialstønad. Disse arbeider også med noen statlige oppgaver, så som oppfølging av enslige forsørgere, barnetrygd osv.
- Fagteam for saksbehandling/oppfølging av de med arbeidsavklaringspenger, sykepenger og uføre (hovedsakelig statlige oppgaver).

Informant A begrunner sine valg med at *“Grunnen til at disse teamene er opprettet, er at jeg som leder skal få bedre kontroll, og fordi vi trenger denne spesialistkompetansen på kontoret. Det å arbeide med bl.a. arbeidsavklaringspenger og sosialsaker krever høy spesialistkompetanse.*

For å få en forsvarlig førstelinjetjeneste, må man i tillegg til denne organiseringen, opprette fagteam for marked som skal ha ansvar for kontakt med bedriftene. Dette har vi så langt ikke klart å prioritere i vårt kontor.”

Kontor B:

“Vi har gruppert oss slik at vi har to med forskjellig kompetanse i hvert team, slik at vi har ansatte med forskjellige kompetanse som har samme gruppe personer”.

Det virker som det er en god struktur på teamene?

“Ja, det er det, det vi har jobbet med nå synes jeg har blitt veldig bra. De har begynt å gå i fra å ha ett møte i uka i teamene, til ett møte hver andre uke. I de andre ukene har de møte på tvers av teamene på individnivå. Det er også små grupper innenfor teamet som samarbeider på tvers, ikke minst i forhold til langtids- sosialhjelpsmottakere. Hensikten er å få disse ut i tiltak og arbeid. Det er veldig god samhandling mellom teamene.”

Kontor C:

Kontor C opplyser at de ikke har faste grupperinger i kontoret. Men som informant C uttrykker det: *Vi har organisert oss etter kunnskap og erfaring.* Og siden at de er et lite kontor organiserer de seg også etter de behov som melder seg.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Kontor D: *“Organisert i to avdelinger, og to team som går på tvers av avdelingene.”*

Teamene består av ansatte fra alle de tre opprinnelige etatene (A-etat, trygd og sosial), samt ansatte med erfaring fra/ansvar for rusarbeid. Kommunal og statlig avdeling?

“...vi vil fordele bruker i forhold til behov, ikke stønad. Du kan ha en på arbeidsavklaringspenger, som har store gjeldsproblemer, men han får ikke tilgang på den type hjelp for han er på en statlig stønad, det syns jeg er helt feil. Kommunale og statlige jobber i lag”. ”Jeg har mange sultne medarbeidere som ønsker å jobbe ”NAV-sk”. Men, så er det noen av kanskje de eldste som har en ”sorgreaksjon” når de mister ”sine“ oppgaver“.

5.3.2.2 Har arena betydning for hvordan dere organiserer arbeidet på NAV-kontoret?

Samtlige informanter uttrykker at arena ikke har betydning for hvordan de organiserer kontoret. Som leder av kontor D uttrykker det: ”Nei, det er som hammeren til snekkeren, det er et fagsystem”. Mens leder i kontor C sier: “Vi bruker arena til å fordele arbeidsoppgaver, slik at det blir en jevn belastning av arbeid på alle. Så vi bruker arena til dels til å organisere arbeidet. Arena er like mye styringsverktøy som et saksbehandlingsverktøy”. Likevel presiserer informant C at arena ikke har betydning for hvordan de organiserer arbeidet.

5.3.2.3 Oppsummering gruppering.

Alle informantene bortsett fra informant C er gruppert i forskjellige typer av team. Hvor de har lagt vekt på å team med ansatte som har forskjellig fagkompetanse. Dette begrunner de med at de ønsker best mulig kontroll. Samtidig som skal samarbeide for å få folk snarest ut i tiltak og arbeid, eller som informant B uttrykker det *“Det er også små grupper innenfor teamet som samarbeider på tvers, ikke minst i forhold til langtids- sosialhjelpsmottakere. Hensikten er å få disse ut i tiltak og arbeid. Det er veldig god samhandling mellom teamene.”* I forhold til gruppering ser vi en del ulikheter mellom kontorene. Kontor A har det vi kan kalle fagteam. Disse er opprettet bl.a. for å sette fokus på ulik form for spesialistkompetanse. Pr. i dag har de to slike team, og ønsker seg ett til som de vil kalle marked. Kontor B har To og to ansatte (en med statlig og en med kommunal arbeidsgiver) arbeider sammen i hver gruppe, for å sikre en bredere kompetanse ut mot brukeren. Kontor D har satt sammen to team på tvers av mottaks- og oppfølgingsavdelingen: “Teamene består av ansatte fra alle de tre opprinnelige etatene

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

(A-etat, trygd og sosial), samt ansatte med erfaring fra og ansvar for rusarbeid”. Vi kan ikke se at kontor C benytter seg av dette med gruppering i samme grad – de fordeler arbeidet mer ad hoc-kratisk. Det ser ut til at arena som styringsverktøy ikke har hatt betydning for hvordan kontorene har valgt å organisere seg.

5.3.3 Koordinering

Her har ønsket vi å se på hvordan kontorene har organisert de forskjellige arbeidsoppgavene internt i kontoret for å sikre brukerne en helhetlig avklaring og et samordnet tjenestetilbud

Kontor A:

Brukere med enkelt behov:

“Her loses brukeren til selvbetjeningsløsningen på nav.no, i tillegg innkalles alle til en avklaringsamtale med en fra oppfølgingsavdelingen. Denne avklaringsamtalen er svært viktig, fordi det ofte viser seg at brukeren har hjelpebehov, uten at de har signalisert dette i utgangspunktet”.

Brukere med sammensatte behov:

“Vi bruker mye ansvarsgrupper, hvor brukerne i all hovedsak er med selv. Individuell plan er i noe grad i bruk, vi deltar i tverrsektorielle prosjekter for å sikre koordinering. I tillegg har vi postmøter hver morgen, og da diskuterer vi ofte saker. Dette er et stort behov for vårt kontor da vi har brukere med tverrsektorielle behov.

Hvis det er behov for tjenester på tvers av teamene, går vi saksbehandlere bare rett og slett over gangen og prater med rette saksbehandler. Brukeren slipper å gå fra den ene til den andre saksbehandleren. Det hender også at vi henter inn en annen veileder i møte med brukeren, slik at brukeren får avklart flere ting på en gang. Vi sender aldri brukeren på rundgang i kontoret. Brukeren skal få den hjelpa han trenger når han først har fått en veileder.

Vi har også overlappingsmøter – for eksempel der en person har hatt sosialhjelp over tid og nå fyller vilkårene for arbeidsavklaringspenger. Da er den veilederen fra sosialteamet med i et overlappingsmøte med ny saksbehandler som har ansvar for arbeidsavklaringspenger. Man “overleverer” brukeren til ny saksbehandler med rett kompetanse. Intensjonen med NAV er at

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

du skal ha ett kontor og én person å forholde deg til, så vi lar ikke folk gå rundt her i systemet. Jeg tror ikke at vi kommer så langt at vi noen ganger klarer å følge en bruker fra A til Å. Det krever så ufattelig mye av den enkelte veileder.”

Vi er lokalisert ikke så langt fra deler av det øvrige hjelpeapparat. Det er derfor lett å holde uformell kontakt mellom tjenestene. I tillegg har NAV avtalte legetimer disponibelt, som kan brukes opp mot bruker direkte (trekantmøte), eller for å diskutere konkrete saker uten at bruker er tilstede. Dette til sammen sikrer brukeren en helhetlig avklaring”. De to fagteamene og postmøtet benyttes aktivt til koordinering av tjenester ut mot brukeren.

Kontor B:

“Vi har to og to hvor som deler på samme brukergruppe. Slik at vi har ansatte med forskjellige kompetanse, som har samme brukergruppe. Dette er viktig i forhold til nye brukere som har behov for avklaring i forhold til ytelse. De samhandler internt i team, to og to i lag, og noen ganger flere. Vi kan si at med en slik organisering fremstår vi, både som spesialister og generalister ovenfor brukeren, i tillegg bruker vi kompetanse fra hele kontoret dersom det er nødvendig. Det er når vi fordeler sakene at vi må sikre oss at brukeren over tid ikke må forholde seg til flere saksbehandlere”.

Brukere med enkelt og sammensatte behov:

“Det kan være ulike ting brukeren har behov for, derfor er det viktig at de som er i mottaket har god kompetanse for å avklare behovet. Så det kan være fra det enkle, til et mer sammensatt problem. Vi har lege miljøer som vi har samarbeidsmøter med, vi har også mange andre ulike samarbeidsinstanser med andre kommunale tjenester, i tillegg til spesialister, slik at vi er godt kompetent for å avklare hva som egentlig gjør at en person ikke kommer seg videre. Nettopp derfor er det viktig at den som sitter i mottaket må ha høy grad av kompetanse. “

De ansatte benytter seg i stor grad av de grupperingene som er etablert for å koordinere tjenestene ut mot brukerne. Ved behov for å koordinere hjelp ytterligere, utføres dette gjennom formaliserte møter på tvers av teamene.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Kontor C:

Brukere med enkle behov:

“Enkelt behov tar mottakelsen seg av, hvis ikke de klarer å løse det, henter de dem som kan klare å løse det”.

Brukere med sammensatt behov:

“For brukere med sammensatte behov kreves det mer tverrfaglig jobbing. Hvis det er vanskelige saker, tar vi de opp på morgenmøtene, hvis ikke tar vi de opp på de faste torsdagsmøtene. Vi deltar også på ansvarsgruppene som kommunen har for de som har sammensatte problemer. Disse kan ha krav på Individuell plan. Kommunen har egen oppfølgingsenhet, så det er mer hensiktsmessig at kommunen tar seg av Individuell plan. Da innkaller kommunen oss på disse møtene”.

Kontor D:

Brukere med enkle behov:

“Ved enkle problemstillinger som for eksempel sykefraværsoppfølging, arbeider saksbehandlerne hver for seg. Hvis det er behov for det arbeider saksbehandlerne parvis”.

Brukere med sammensatte behov:

“For brukere med sammensatte behov, som rus, økonomiske problemer og bostedsløse, arbeider vi i team. Det vil si at når vi har brukere med sammensatte behov, da kommer teamet inn, også fra kommunen (nærmere som en ansvarsgruppe uten at brukeren er med hver gang). For å sikre en helhetlig avklaring og et samordnet tjenestetilbud, kommer teamorganiseringen inn og jobber på tvers av avdelingene”.

Brukere med enkelt behov har ikke behov for koordinering

Vår informant A uttrykker at selvbetjeningsløsninger benyttes i forhold til brukere med enkelt behov. Eller som hun selv sier det *“Her loses brukeren til selvbetjeningsløsningen på nav.no,* Et eksempel på dette er at en som ønsker å registrere seg som arbeidssøker, gjør dette selv via internett. De små kontorene (kontor A og C) uttrykker at mottaket henter inn aktuell veileder til mottaket ved behov. De litt større kontorene (kontor B og D), bestreber seg å ha to personer

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

med ulik kompetanse (kommunal og statlig kompetanse) i selve mottaket. Ytterligere utsjekk av andre behov skjer gjennom et oppfølgingsmøte hos en veileder.

Brukere med sammensatt behov

Alle kontorene ser ut til å ha utstrakt bruk av ansvarsgrupper og individuell plan på individnivå. For øvrig benytter kontorene ulike former for teammøter for å koordinere arbeid og kompetanse. Arbeidet koordineres både innad i team, og ved behov på tvers av teamene. Ansvarsteam utenfor NAV-kontoret, benyttes også i stor utstrekning, eksempelvis samarbeid med lege. Informantene fra de små kontorene (kontor A og C) uttrykker at de bruker uformell kontakt mellom veilederne i større grad enn de som arbeider i de større kontorene. Som leder fra kontor A sier: *“Hvis det er behov for tjenester på tvers av teamene, går vi saksbehandlere bare rett og slett over gangen og prater med rette saksbehandler. Brukeren slipper å gå fra den ene til den andre saksbehandleren. Det hender også at vi henter inn en annen veileder i møte med brukeren slik at brukeren får avklart flere ting på en gang. Vi sender aldri brukeren på rundgang i kontoret. Brukeren skal få den hjelpa han trenger når han først har fått en veileder”*.

5.3.3.2 Beslutningsstruktur

Har medarbeiderne ved NAV lokal tilstrekkelig beslutningsmulighet?

Informant A uttrykker at medarbeiderne har større myndighet i forhold til kommunale tjenester, enn overfor statlige tjenester. Informant fra kontor C er enig: *“Vi har veldig stor beslutningsmulighet på NAV lokal. På sosial har vi komplett beslutningsmyndighet. Der har vi vedtak og pengene. Når det gjelder tiltak så har vi avklaringen så lenge det er penger der.”* Informant fra kontor A poengterer at i forhold til statlige tjenester, ligger økonomiske vedtak i forvaltningsenhetene, men *“når det gjelder oppfølging, mener jeg at veilederne har god nok myndighet lokalt”*.

Ut fra overnevnte svar kan vi da konkludere med at de lokale NAV kontor har tilstrekkelig myndighet til gi brukeren en kvalitativ god førstelinjetjeneste

Kontor A:

“Jeg mener myndigheten til å utføre tjenester overfor våre brukere er god. Jeg står helt fritt til å velge hvordan jeg skal planlegge og organisere i mitt NAV-kontor”.

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Kontor B:

“Er klar på at myndighet har vi, det står ikke på det, men mer i det som jeg sier vedrørende bemanning, dvs. mangel på ressurser”.

Kontor C:

“Vi har god kompetanse på dette kontoret, det tenker jeg er en stor fordel. Det er et godt grunnlag for å lykkes. Det at pengene er borte synes jeg er greit. Vi har den myndigheten som trenges for å gjøre de vedtakene vi må gjøre, for å få gjort den jobben vi skal gjøre”.

Kontor D:

“Ja, i hvert fall det vi har lov å gjøre innad i vårt NAV-kontor”.

Føler du at du har god nok kvalitetsstyring på det arbeidet som utføres i ditt NAV-kontor?

Kontor A:

“Ja og nei. Mange av de tjenestene vi yter kvalitetssikres gjennom forvaltningsenheten. Gjør vi en dårlig jobb sammen med brukeren forsinkes behandlingsprosessen, og i verste fall får ikke brukerne det de har krav på. Det er standarder som hjelper oss med kvalitetssikring. Alle vedtak på sosialsiden, går gjennom meg som leder, dette er også kvalitetssikring. Slik at noe kvalitetssikres, andre ting ikke. Tilsyn er en god kvalitetssikring av saken”.

Kontor B:

“Det må jeg si ja til? Med spørsmålstegn til, fordi det er såpass komplekst og så mange områder, men siden jeg har så mange gode og dyktige medarbeidere, så er jeg ikke veldig utrygg på kvaliteten på arbeidet. Det kan være noen ganger vi ikke hadde tid til å gjøre det godt nok. Jeg er ikke fagmenneske, men jeg har veldig gode avdelingsledere, så det er nok de som tar kontrollene. Jeg går ikke inn og tar stikkprøver på hvordan kvaliteten er på arbeidet.”

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Kontor C:

”Ja. Det er takket være at jeg når alle ansatte, vi er et lite kontor. Jeg har god kompetanse på regelverk og det har vært til svært god nytte. For alt det vi gjør hører hjemme i loven, og rettighetene er hjemlet i loven. Jeg har lagt vekt på at rettskildene skal leses og brukes”.

Kontor D:

“Ja og nei. Jeg vet jeg har noen som er veldig flinke, og jeg vet at jeg har noen som har et utviklingspotensial. Det blir mer kvantitet enn kvalitet. Det kunne godt ha blitt en bedre kvalitetssikring i NAV”.

5.3.3.3 Oppsummering, beslutningsstruktur og kvalitetssikring

Medarbeiderne har større myndighet i forhold til kommunale tjenester enn overfor statlige tjenester. Når det gjelder oppfølging mener NAV-lederne at veilederne har tilstrekkelig myndighet lokalt til å gi brukerne en kvalitativ god førstelinjetjeneste. Informant B er mer bekymret for at de er tildelt for få menneskelige ressurser til å kunne yte en fullgod førstelinjetjeneste. Nødvendigheten av gode ressurser i form av kompetanse, understrekes også av informant C som uttaler at god kompetanse er et godt grunnlag for å lykkes. Kvalitetssikring oppleves av de fleste informantene som en standardprosedyre som i all hovedsak går ut på “kvantitativ kvalitetsstyring”. Likevel, med bakgrunn i den tilliten de viser overfor sine ansatte, mener de også at den “kvalitative kvalitetsstyringen” i kontoret er god. Informant D presiserer imidlertid: *“Det kunne godt ha blitt en bedre kvalitetssikring i NAV”.*

5.4 Sosial struktur

Kontor A:

Som informant A sier at de har hatt litt klikkdannelser mellom kommune og stat., og sier at det denne sammenhengen har /er gnisninger dem i mellom, og informant A sier i denne sammenheng *at på grunn av at de gamle med lang aetat og trygdekompetanse (realkompetanse) ikke har forstått bakgrunnen for de forskjellige fag i kontoret, og de kommunalt ansatte har blitt til litt av en skyteskive og det har gjort meg vondt, har ikke grepet inn, men har noen ganger lurt på om jeg skulle gjøre det.* Men informant A påpeker at de

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Likevel har et godt sosialt miljø. Den sosiale strukturen er i hovedsak nyttig for kontoret, men at utenforstående og evt. nye medarbeidere, kan oppleve det som vanskelig å komme inn i miljøet. Informanten A prøver bevisst å påvirke den sosiale strukturen, ved å ta initiativ til sosiale sammenkomster, og på den måten påvirke den sosiale strukturen der informant A finner det naturlig og nyttig.

Kontor B:

Informant B sier at det sosiale kom veldig fort på plass på kontoret, og at de er en godt sammensveiset gjeng., men informant B synes det virker rart at de statsansatte og de kommunalt ansatte for eksempel fremdeles opererer med to lønssystem. Informant B synes at det er en god tone på kontoret, og legger vekt på sosiale sammenkomster både i og utenfor kontoret. Som leder mener informant B at de kan gjøre sosiale og gode initiativer, og bruker penger på dette.

Kontor C:

Informant C fremhever at det er en profesjonskamp mellom de statlige og de kommunalt ansatte på kontoret som i all hovedsak er tuftet på ulikheter med hensyn til informanten sier at det ikke finnes sosiale strukturer på kontoret. Informant C sier at det ikke samles sosialt utenfor arbeidstiden, og hun sier videre at kontoret kunne vært flinkere på de sosiale delene. *“Jeg er mer opptatt at vi har respekt for hverandre”.*

Kontor D:

Informant D sier i denne sammenheng at de behandler alle medarbeidere likt, men at ulike kommunale og statlige ordninger, skaper forskjeller i kontoret, for eksempel ved permisjoner. For eksempel når de statlig ansatte fyller 50 og 60 år får den ansatte tretusen kroner i gave, mens kommunalt ansatte bare får 300 kroner - *“Da er det flaut å være leder”* sier informant D. Informant D fremhever at de ikke har noen sosiale strukturer som skaper strid innad i kontoret. *“Vi gjør ting sammen for å bedre kjent med hverandre”.*

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

5.4.1 Oppsummering sosial struktur

Sett i lys av ovennevnte, kan det se ut som informant A, B og D prøver å gjennom den uformelle strukturen til å skape rom for gode "samarbeids flater". Dette gjøres ved at for blant annet informant A, B og D prøver å skape sosiale "2wddeventer" utenfor arbeidsplassen, med tanke på at de ansatte skal bli bedre kjente med hverandre.

Informanten i kontor C påpeker at det er en profesjonskamp som går mellom de statlige og kommunalt ansatte. Vi er ikke informert om at leder i kontor C har satt i verk sosiale tiltak for å rette på dette, men prøver så godt som mulig å behandle de ansatte likt, og å satse på kompetansehevende tiltak for bl.a. å bøte på dette.

5.5 Informantenes syn på Høybråtens uttalelser i Aftenposten

16.12.2009 om organiseringen av NAV

Presentasjon av Høybråtens avisinnlegg i Aftenposten 16.12.2009, NAV på kollisjonskurs med Stortinget.

"Stortingets intensjoner om en sterk førstelinjetjeneste som møter den enkelte bruker, er ikke oppfylt. Jeg mener at det skyldes organisatoriske valg fra etaten selv. Vi har fått én dør inn, men et titalls dører ut".

Hva mener/tenker du om det utsagnet?

Våre informanter hadde ulike oppfatninger av dette utsagnet.

Informant A:

"Dette er noe av det mest fornuftige Høybråten har sagt på mange år, tenker jeg. Vi opererer med ei dør inn, men når vi sender brukeren ut så sier vi at han skal sende det brevet han har i høyre handa til skanning, og det brevet han har i venstre handa til NAV-pensjon og det brevet han har i ryggsekken til NAV-forvaltning osv. Vi har fragmentert organisasjonen vår så mye at vi har ti dører ut. Dette gjør at vi produserer et "ekstrabehov" for brukerne. NAV er på mange måter lagt opp til å betjene ressurssterke brukere.

Men i forhold til selve oppfølgingen av brukerne føler jeg at brukerne har fått ei dør inn og at vi lokalt har en god førstelinjetjeneste."

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Informant B:

NAV-leder i kontor B uttrykker forståelse for utsagnet, og forklarer dette med forhold mellom NAV lokal og forvaltningsenheter, manglende kompetanse ved selve etableringen, og innledningsvis manglende samhandling mellom NAV lokal og forvaltningsenhetene:

“Samhandlingen var i utgangspunktet for dårlig, og brukeren ble satt i skvis. Omstillingen gikk for fort - det tar tid å etablere nye rutiner mellom samarbeidende enheter, og det tar tid å bygge opp ny kompetanse”.

Denne NAV-lederen poengterer at en annen årsak til at mange har opplevd dette utsagnet som sant, er at *“man nedbemannet og tok gevinsten av omstillingen og omorganiseringen før man fikk effekten”*. Vedkommende trekker også frem at omstillingsprosessen hadde for liten respekt for alle disse tunge fagområdene. *“Brukerne forventer ikke å møte generalisten, men spesialister på det de forespør”*.

Informant C:

Kontor C hadde motsatt syn, slik vi tolker det: *“For det første synes jeg at det er helt fantastisk at en mann som på en måte er faren til NAV-reformen, sier noe så ufattelig dumt som det der. Jeg ble både provosert og indignert, og jeg tenker det sier mer om han enn om oss. Men han gjør det som mange politikere gjør når de kjenner på at de mister litt fotfeste, det er å skylde på statsforvaltningen og de som er ansvarlig for å sette i gang det som politikerne har bestemt (er ansvarlig for å sette i gang). Jeg tenker om de er klar over hva de egentlig har satt i gang... det var jo det første spørsmålet og så tenker jeg at han kan egentlig ikke helt ha sett for seg at reformer tar tid, han har jo vært med på å sette i gang en koloss som ikke er gjort i en håndvending å få på plass. Det er jo svære greier, det er jo den største reformen i Norges historie. Han er utålmodig. Dette tar lang tid og det burde han skjønne. Såpass må mann forvente av en politiker på dette nivået.”* Hvis han kom med denne uttalelsen i 2009, da hadde vi ikke fått AAP, og heller ikke modellen for arbeidsevneevaluering §14a

Denne NAV-lederen uttrykker at i mellomtiden (fra 2009 til i 2011), har NAV lokal innført oppfølgingsmodellen, *“som sørger for at brukeren, ikke arbeidsevneevalueringens verktøy også bidrar i rett retning. Reform tar tid det burde han skjønne. Vi må få lov til å bli ferdig før han uttaler seg”*.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Informant D:

NAV-leder fra kontor D uttrykker: *“Når jeg ser dette tenker jeg at nå må du ikke hive så mye stein i glasshus. Intensjonen med NAV-reformen er god, mener jeg. Målet med NAV-reformen, er at det skal være ei dør inn, men jeg er ikke enig i at det er et titalls dører ut. Men fortsatt har vi ei stor utfordring i å opptre som ett NAV-kontor og ikke som de tre gamle tjenestene innenfor husets fire vegger.”* NAV-lederen uttrykker videre at fordeling av brukere pr veileder bør skje uavhengig av hvilken livsoppholdsytelse de har. *“Noen kontorer er blitt flinke til å jobbe bredde, men noen har fortsatt en lang vei å gå, og der kommer kompetansen inn, dvs. vilje til endring og kompetanse”.* Denne NAV-lederen poengterer at det enda er langt igjen før man klarer å utøve en helhetlig tjeneste til brukeren når man tenker på samhandlingen mellom NAV lokal og spesialenhetene. Dette eksemplifiserer NAV-lederen ved å trekke frem brukeren som trenger hjelp til å få lagt inn trekk i sin pensjon for å klare å betale husleie. Ettersom dette ikke er lov, klarer ikke brukeren å gjøre dette selv, noe som resulterer i at vi med systemet skaper flere fattige/flere som opparbeider seg gjeld.

Kapittel 6: Analyse og diskusjon

6.1 Innledning

Hva er forsvarlig førstelinjetjeneste sett i lys av “krav til førstelinjetjeneste”?

Samtlige av våre informanter har samme forståelse av begrepet førstelinjetjeneste som St. prp. 46.(2004-2005):

“Den omfatter ikke bare tjenester som ligger til en front eller et mottak, men også tjenester knyttet til hele den brukerrettede prosessen med behovsavklaring, veiledning, planlegging, vedtak om tjenester og ytelser og oppfølging. Gjennom den nye samordnede førstelinjetjenesten skal brukerne sikkes helhetlig avklaring og et samordnet tjenestetilbud”.

Det kunne se ut som to av våre informanter var litt usikre i utgangspunktet, den ene sa: *“Det første jeg tenkte var god kompetanse i front”* - altså i selve mottaket ved NAV lokal.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

6.2 Formell struktur

Som nevnt innledningsvis i vårt teorikapittel, benytter vi oss av definisjonen fra Hjulstad (1991:141) “*noe fast og vedvarende som bare endres langsomt*”. Hjulstad sier videre (Hjulstad, 1991:141): “*Noen begrenser struktur til stabile samhandlingsmønstre (mønstre av kommunikasjon, ordregiving, beslutningstaking, transport osv.), andre tar også med de faste rammer som påvirker utformingen av organisasjonen*”. “*Alle organisasjoner er strukturert på en eller annen måte, og denne strukturen har betydning for utformingen og innholdet av de aktiviteter som foregår i organisasjonen. Struktur er en nøkkel til forståelsen av organisasjoner, hva de gjør, og hvordan de gjør det*”. I følge Jacobsen og Thorsvik (2002) er det et poeng at denne strukturen er formelt vedtatt. “*Når en person gis en posisjon i en organisasjon, gis vedkommende også et arbeids -og ansvarsområde. Dette legger begrensinger på hva den som innehar posisjonen, skal og bør rette oppmerksomheten mot*” (Jacobsen og Thorsvik, 2002:287).

I denne oppgaven ser vi det også hensiktsmessig å beskrive “ad hoc-grupper”. Vi velger da å se på Bakka, Fivelstad og Nordhaug(2004) som sier at “*ad hoc-grupper er formelle grupper som dannes med et bestemt formål, og når dette er oppfylt, blir gruppen oppløst.*”

6.2.1 Hvordan er dere organisert, belyst gjennom anvendt teori og sett opp mot NAV-reformens føringer m.h.t. organisering

6.2.1.1 Hvem hadde ansvaret for organiseringen av NAV lokal i startfasen?

Partnerskapsavtalen er lovhjemlet i ovennevnte lovverk: LOV 2006-06-16 nr. 20: Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven korttittel [NAV-loven] sist endret 18.12.2009. (nr.131). Avtalen er forhandlet frem av rådmannen og fylkesdirektøren for NAV i den enkelte kommune. NAV-leder fungerer som sekretær. I en av våre kommuner hadde en av kommunens enhetsledere også deltatt i dette arbeidet, da NAV på dette tidspunktet ikke lå organisert rett under rådmannen (kontor A).

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

6.2.1.2. Hvordan er ditt NAV lokalt-kontor organisert i dag (formelt sett)?

Kontor A, B og D er organisert med klare team og en klar organisasjonsplan. Teamenes innhold og navn er litt forskjellig. Kontor A og D er organisert i et mottaks- og et oppfølgingsteam. Kontor B har et markeds- og et oppfølgingsteam, som også deler på mottaksansvaret. Kontor C har ingen formell organisasjonsplan. De strukturer arbeidet utfra hvilken kompetanse kontoret har tilgjengelig til en hver tid, og utfra hvem som har kapasitet til å serve brukeren. Som vår informant sier: *“Kontoret har ingen formalisert organisasjonsplan. Vi er jo ei lita avdeling så det sier seg selv at vi ikke har noe fast organisasjonskart. Jeg er ikke tilhenger av datofordeling, det er når oppgaven kommer inn som bestemmer når saken blir løst. Vi har et meget fleksibelt system, og jeg oppfatter det som at de ansatte er fornøyd med det.”*

I teorien fant vi at en formell organisasjonsstruktur skal ha “stabile samhandlingsmønster”. Hos vår informanter, finner vi at tre av kontorene har en organisasjonsstruktur som støttes opp av anerkjent teori om organisasjonsstruktur. Kontor C har en form for organisasjonsstruktur, som gjør at de arbeider mer utfra et ad hoc-kratisk perspektiv. Dette forklarer vi med at de fordeler arbeidet fra dag til dag utfra kompetanse og kapasitet, som om at de fleste arbeidsoppgavene er organisert som prosjekter. Men, vi sitter igjen med en formening om at samtlige NAV-ledere har god kontroll over arbeidet som skal utføres med den organisasjonsstrukturen de har valgt.

6.3 Arbeidsdeling

Jakobsen og Thorsvik's (2007:65) definering av begrepet; *“en formelt vedtatt arbeidsdeling for å fremme spesialisering i organisasjonen, gruppering av oppgaver i ulike organisasjonsenheter for å fremme koordinering mellom oppgavene, fordeling av autoritet som bestemmer hvem som skal ha myndighet til å bestemme hva som skal gjøres, og systemer for koordinering og kontroll av arbeidet som utføres i organisasjonen.”*

Vi har konkludert med at spesialisering, gruppering og koordinering er tre viktige momenter i forhold til arbeidsdeling. I denne drøftingen tar vi for oss spesialisering og gruppering. Dette med koordinering ser vi nærmere på i neste avsnitt.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

6.3.1 Forhold mellom generalist og spesialist

Alle informantene sier at kontorene består av har mange ansatte med god kompetanse fra tidligere A-etat, trygd og sosial, i tillegg til variert real- og formell utdanningsbakgrunn.

Denne kompetansen fremstår som NAV-kontorenes spesialistkompetanse.

Ad spesialisering; I vår sammenheng tolker vi det slik at dette handler om forholdet mellom generalist og spesialist. Alle våre informanter mener at det er viktig med både generalist- og spesialistkompetanse i NAV lokal. Som NAV-leder i kontor B sier: *“Det er spesialisten sin oppgave å sikre oss tilstrekkelig opplæring ..., slik at man over tid vrir seg over mot generalistkompetanse”*. NAV-lederen i kontor C mener at kontoret samlet sett kan fremstå som generalist overfor brukeren, dette fordi de har organisert spesialistkompetansen i team. I denne sammenheng er det interessant å trekke frem teorien vedr. Scientific Management (Taylorismen) som er en retning hvor det ble argumentert “for en sterk spesialisering, der enkle oppgaver ble delt opp i svært mange deloppgaver, og hvor de ansatte fikk ansvar for hver sine spesialiserte arbeidsoppgaver”(Jakobsen og Thorsvik, 2007:67).

“Mye av kritikken og reaksjonen på Scientific Management, eller Taylorismen, har gått på problemene som den sterke spesialiseringen skaper, med hensyn til monotone og kjedelige jobber, fremmedgjøring og motivasjonsproblemer - noe som har ført til at nå er tiltak for jobbberikelse blitt en viktig del av strukturformingen i organisasjonene”.”(Jakobsen og Thorsvik, 2007:67).

Vi har ikke funnet at noen av våre NAV lokal er organisert på en slik måte, at det er fare for en slik monoton arbeidsdeling. Likevel det er verd å merke seg at en for stor grad av spesialisering, vil over tid være skadelig for enkeltmennesket og organisasjonen jf. ovennevnte teori om Taylorismen.

”Bruke kontorets samlede kompetanse (både breddekompetanse og dybdekompetanse) på en fleksibel og hensiktsmessig måte. Utnytte teamorganisering for å oppnå hensiktsmessig oppgaveløsning”.

I veileder for organisering og videreutvikling av NAV-kontoret, fremkommer det at kontorene skal bruke kontorets samlede kompetanse (både bredde- og dybdekompetanse) på en fleksibel og hensiktsmessig måte. Våre informanter mener at de har implementert dette i kontorene sine

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

På ulike måter.

Videre heter det at man skal *”utnytte teamorganisering for å oppnå hensiktsmessig oppgaveløsning”*. Vi oppfatter det slik at kontor C ikke har organisert formelle team, men de arbeider som ad hoc-team ut mot brukeren.

Veilederen har videre noen konkrete anbefalinger i forhold til organisering av arbeidsdelingen:

Fra anbefaling:

- *”Etabler faste oppfølgingsteam og markedsteam med egne teamledere. Teamet har totalansvar for oppfølging av et visst antall brukere, brukere med behov har tilbud om en kontaktperson fra teamet*

Det er kun kontor B som pr. i dag har et markeds- og et oppfølgingsteam slik det anbefales. Kontor A uttrykker at de ønsker å etablere et markedsteam i tillegg til mottaks- og oppfølgingsteam. Dette til tross for at de er et lite kontor. NAV-lederen i kontor A sier at dette vil være viktig for å klare å få fokus på arbeid ut mot arbeidsgivere, selv om hun ser for seg at teamene bemannes av personer fra eksisterende team. Informanten i kontor C sier at kontoret er for lite til å kunne organisere på denne måten. Det fremkommer ikke fra kontor D at markedsteamorganisering er vurdert.

- *”Teammøtene diskuterer vanskelige enkeltsaker hvor veileder har behov for bistand fra andre i teamet. Møtene må ha en tydelig agenda og plan for ressursbruk”*

Ut fra den informasjon vi har fått, kan det synes som om kontorene A, B og D har formaliserte teammøter som er godt planlagt. Kontor C arbeider som om de har team, men som tidligere konstatert, arbeider de mer ad hoc i den enkelte sak. Veileder for organisering og videreutvikling av NAV-kontoret, 2 utgave 2010 (versjon 3): s.3.

Avslutningsvis kan vi si at vi finner de samme tendenser når det gjelder arbeidsdeling i NAV-kontorene som Alm Andreassen m.fl. (2011) uttrykker det i sin forskning i NAV:

”En generalistmodell i sin ytterste konsekvens, har som idé at alle medarbeiderne skal kunne ta en hvilken som helst sak og behandle den ferdig” (Alm Andreassen, 2011: 176). Dette krever ofte i følge Alm Andreassen at man har noen spesialister bak disse som kan gå inn i saker når det kreves spesiell kompetanse for å løse sakene. Til slutt, en tredje versjon er,

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

“å sette sammen tverrfaglige team som samlet skal ha denne kompetansen som trenges for å behandle de sakene som kommer til kontoret”. (Alm Andreassen, 2011: 176).

I følge Andersen og Skinnarland er teamtankegangen sterk i NAV. *“Ved å organisere seg i tverrfaglige team som samarbeider, vil alle saksbehandlerne ha tilgang til samlet kompetanse som er så bred at de kan gi hver enkelt bruker de tjenestene brukeren har krav på og behov for” (Alm Andreassen, 2011:177).*

I følge Andersen og Skinnarland, uttrykker NAV-ansatte at *“en generalistmodell kan utvikles gradvis”. “Generalisttilnærmingen må, ifølge disse NAV-ansatte, modnes slik at de skaper trygghet hos den enkelte ansatte”. (Alm Andreassen, 2011: 179).*

6.3.2 Kunnskapsoverføring som koordinering - empiri i lys av aktuelle føringer i NAV og i lys av gjeldende teori

NAV har så langt basert seg mye på e-læringsprogrammer i tillegg til ”skulder til skulder-opplæring” internt på kontoret. De fleste kontorene setter av for lite tid til slik type læring. Det er kun informant D som sier at de har egen kompetansehevingsplan for nytilsatte. Det fremkommer i sentrale føringer fra NAV, at det er leder som er hovedansvarlig for at kontoret setter av tilstrekkelig tid. Det kan se ut som NAV-lederne sliter for å klare dette.

Senge (2006) hevder at *“det er først når mennesker lærer effektivt sammen, at organisasjoner kan endres” (Alm Andreasen m.fl.2011:170).* Samtlige informanter savner sentralt initierte fagkurs både for å få mer kunnskap om rettskildene, og for å trene på skjønnsutøvelse. Utfra dette kan en kanskje stille seg spørsmålet om sentral ledelse i NAV legger tilstrekkelig til rette for at NAV-lederne skal kunne klare å legge til rette for nødvendig opplæring. Det ser ut som om de fleste av våre informanter kan enes i det som uttrykkes fra NAV-leder i kontor A: *“Vi har for dårlig systematisk opplæring”*, og som NAV-leder fra kontor D sier: *“Manglende kompetanseheving er et av de største svik i NAV”*.

6.3.3 Oppsummering, kunnskapsoverføring som koordinering

Våre informanter gir klart uttrykk for at kompetansehevingen i NAV ikke er tilstrekkelig. Dette til tross for utstrakt bruk av ”skulder til skulder-opplæring”. Dette er de samme funn som Alm Andreasen m.fl. (2011) har funnet ut i sin forskning i NAV. *“Det er et godt stykke igjen til at de lokale NAV-kontorene gjennomgående har utviklet seg*

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

til lærende organisasjoner, der de ansattes kompetanse utvikles på en slik måte at tjenestene ut til brukerne blir optimal". Vi vil derfor hevde at med et sterkere fokus på medarbeiderens kompetanseutvikling vil forutsetningene for en vellykket NAV-reform bli bedre" (Alm Andreassen m.fl. 2011: 189).

6.4 Koordinering og gruppering

NAV-reformen 7.5.3 sier at "gjennom førstelinjetjenesten skal brukerne sikres helhetlig avklaring og et samordnet tjenestetilbud".

Hvordan samarbeider dere internt for å sikre brukerne dette?

Brukere med enkelt behov har ikke behov for koordinering

Samtlige av våre informanter uttrykker at selvbetjeningsløsninger benyttes i forhold til brukere med enkelt behov. Et eksempel på dette er at en som ønsker å registrere seg som arbeidssøker, gjør dette selv via internett. Dette er i tråd med det NAV har satt som krav med hensyn til tilrettelegging for selvbetjeningsløsninger.

De små kontorene (kontor A og C) uttrykker at mottaket henter inn aktuelle veiledere inn til mottaket ved behov. De litt større kontorene (kontor B og D), bestreber seg å ha to personer med ulik kompetanse (kommunal og statlig kompetanse) i selve mottaket. Ytterligere utsjekk av andre behov skjer gjennom et oppfølgingsmøte hos en veileder. Det kan med andre ord se ut som at alle våre informantkontor sikrer en "rask og helhetlig behovsavklaring og et samordnet og kvalitativt godt tjenestetilbud" overfor brukere med enkelt behov, men størrelsen på kontorene har betydning for hvordan dette utføres. Som vi har trukket frem innledningsvis, beskriver Mintzberg fem ulike former for koordinering. I forhold til å betjene brukere med enkelt behov, kan det se ut som at "gjensidig tilpasning" er den formen for koordinering informantkontorene våre benytter seg mest av. Som vår informant fra kontor A sa: "Hvis det er behov for tjenester på tvers av mottaks- og oppfølgingsteamet, går vi saksbehandlere bare rett og slett over gangen og prater med rette saksbehandler". På de større kontorene hadde de to veiledere med ulik kompetanse i selve mottaket, som foretok koordinering ved behov. Denne koordineringsformen vil vi også betegne som "gjensidig tilpasning".

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Man kan tolke det slik at bak intensjonen med NAV ligger det et mål om at hver enkelt veileder skal være generalist som det heter i Handbok for etablering av NAV-kontor (2009): *”Brukerne skal oppleve en rask og helhetlig behovsavklaring og et samordnet og kvalitativt godt tjenestetilbud”*. I punkt 6 i samme dokument, står det at brukeren skal ha en kontaktperson å forholde seg til. I teorien til Mintzberg, vil dette være den femte formen å koordinere på: *“at organisasjonen definerer hvilken ferdighet/kunnskap som er viktig at hver enkelt arbeider innehar for å koordinere i organisasjonen”*. Mintzberg (1979:6). Det er kun en av våre informanter som uttrykker spesifikt at man arbeider for å få til en slik type koordinering på sikt. Informant fra kontor B sier: *“Det er spesialistens oppgave for å sikre oss andre tilstrekkelig opplæring ..., slik at man over tid vrir seg over mot generalistkompetanse”*. *“På vårt kontor kan vi skille mellom generalister og spesialister, siden vi er mer en 20 hoder på kontoret”*.

Brukere med sammensatt behov

Alle kontorene ser ut til å ha utstrakt bruk av ansvarsgrupper og individuell plan på individnivå. For øvrig benytter kontorene ulike former for teammøter for å koordinere arbeid og kompetanse. Arbeidet koordineres både innad i team, og ved behov, på tvers av teamene. I fra informanten fra kontor A, fremkommer det at vedkommende som NAV-leder, er med i alle teamene i kontoret og sikrer på denne måten at tjenestene/kompetansen koordineres ut mot brukeren. I forhold til Mintzbergs koordineringsformer, kan det se ut som om dette kontoret benytter den andre koordineringsformen “direkte overvåking”; her settes en person til å koordinere og korrigere underveis. Ofte utarbeides retningslinjer. Koordineringen fremkommer også ved at “koordinatoren” gir ordre. Det fremkommer ikke at det er utarbeidet retningslinjer ved koordineringen, men ellers ser det ut til at disse momentene oppfylles.

I forhold til dette å koordinere på tvers av team, vil vi trekke frem hvordan kontor B utfører denne koordineringen. De har et markedsteam og et oppfølgingsteam. Disse teamene koordinerer oppgaver ut mot brukeren internt i teamene, og hver annen uke har teamene møter på tvers for å sikre koordinering mellom disse teamene. Disse møtene har til hensikt å koordinere tjenestetilbudet fra hele NAV-kontoret ut mot brukeren, m.a.o gi brukeren en helhetlig behovsavklaring og et samordnet og kvalitativt godt tjenestetilbud (Handbok for etablering av NAV- kontoret av 01.03.09). Mintzberg belyser dette ved å utdype begrepet gruppering.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Han skiller mellom funksjonsgruppering og markedsgruppering. Om funksjonsgruppering heter det bl.a. at man kan ta utgangspunkt i kontorets kunnskaper og ferdigheter, og organisere team utfra dette. Kontor B sine oppfølgings- og markedsteam er hver for seg bygd opp slik, men gjennom å sette i systemkoordinering mellom disse teamene, kan man si at kontoret får til en markedsretting mot brukeren. De tjenester brukeren har behov for “på tvers” av teamene, settes sammen gjennom disse samarbeidsmøtene. Ansvarsteam utenfor NAV-kontoret, benyttes også i stor utstrekning, eksempelvis samarbeid med lege. Dette kan også sees som en mer “markedsrettet” tjeneste ut mot brukeren.

Informantene fra de små kontorene (kontor A og C) uttrykker at de bruker uformell kontakt mellom veilederne i større grad enn de som arbeider i de større kontorene. Som leder fra kontor A sier: *“Hvis det er behov for tjenester på tvers av teamene, går vi saksbehandlere bare rett og slett over gangen og prater med rette saksbehandler. Brukeren slipper å gå fra den ene til den andre saksbehandleren. Det hender også at vi henter inn en annen veileder inn i møte med brukeren, slik at brukeren får avklart flere ting på en gang. Vi sender aldri brukeren på rundgang i kontoret. Brukeren skal få den hjelpa han trenger når han først har fått en veileder”*. Utfra vår teori, kan vi betrakte dette som “gjensidig tilpasning”.

6.4.1 Oppsummering , arbeidsdeling

I forhold til dette med å få til et helhetlig koordinert tjenestetilbud ut mot brukerne, ser det ut for at alle våre informantkontor har en organisering som forsøker å sikre dette. Kontorene har imidlertid valgt ulike organisatoriske løsninger, og sett i lys av Mintzbegs fem koordineringsmåter, koordinerer de tjenestene ut mot brukeren på ulike måter.

6.5 Beslutningsstruktur i lys av koordinering

Våre informanter, gir uttrykk for at medarbeiderne i NAV lokal har tilstrekkelig myndighet til å kunne gi en helhetlig oppfølging av brukerne. I forhold til de kommunale tjenestene er myndigheten komplett. Selv om de økonomiske vedtakene ligger i forvaltningsenheter i forhold til statlige tjenester (altså utenfor NAV lokal), så *“mener jeg at veilederne har god nok myndighet lokalt”* når det gjelder oppfølgingsarbeidet (uttrykt av informant A).

Bakke, Fivelsdal og Nordhaug hevder at det finnes mange og gode argumenter for å se på desentralisering som en fornuftig måte å organisere på. De hevder også at de ansattes arbeidsmotivasjon ofte bedres, når de får mulighet til å påvirke sin egen arbeidssituasjon.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

I dette lyset skulle man tro at dette med at medarbeiderne ikke har myndighet til å fatte økonomiske vedtak i forhold til personer som har rettigheter gjennom statlige tjenester, skulle slå negativt ut.

Bakke, Fivelsdal og Nordhaug hevder at en *“levedyktig, desentralisert organisasjon forutsetter at visse funksjoner er sentralisert”*. *“I sentrum ligger som oftest som et minimum av funksjoner”* som *“økonomistyring, budsjettbeslutninger og strategiske beslutninger.”* I forhold til oppfølging av de med statlige ytelser, gir våre informanter uttrykk for at de ansatte opplever at de på tross av disse forvaltningsenhetene, har tilstrekkelig myndighet i forhold til å gi brukerne en god oppfølging. Dette er et uttrykk for det Bakke, Fivelstad og Nordhaug hevder med at en *“levedyktig, desentralisert organisasjon forutsetter at visse funksjoner er desentralisert”*. Som nevnt ovenfor gir informant A uttrykk for at deres kontor har en beslutningsstruktur som gjør at de har den myndigheten i NAV-kontorets deres, om det trengs til å serve brukerne på en god måte. Som beskrevet ovenfor hevder de videre at en *“levedyktig, desentralisert organisasjon forutsetter at visse funksjoner er sentralisert”*. *“I sentrum liggersom oftest som et minimum av funksjoner”* som *“økonomistyring, budsjettbeslutninger og strategiske beslutninger.”* (Bakke, Fivelsdal og Nordhaug, (2004 :86). Noe som vi også til dels ser at de lokale NAV-kontorene er organisert etter, da de arbeider etter føringer som er fastlagt fra sentralt hold, innenfor budsjettbeslutninger og strategiske føringer, Bortsett fra de reine sosiale tjenestene ligger også økonomistyring utenfor kontoret.

6.6 Drøfting sosial struktur

Regjeringen uttaler i St. prp. Nr. 46 7.5.6: *“Samordningsgrep for en felles statlig og kommunal førstelinje”*, at NAV som en organisatorisk reform og et nytt lovgrunnlag, ikke er tilstrekkelig for å sikre at flere kommer i arbeid og aktivitet, og færre på stønad. osv. Regjeringens oppfatning er at det trengs en rekke andre fremstøt for *“fremme felleholdninger og kultur på tvers av tjenesteområdene (A-etat, trygd og sosial)”*. Det må etableres felles mål og en felles målforståelse, felles ansvarsfølelse. Det presiseres at samarbeidet må bli langt tettere for å hindre *“at samarbeidsflatene blir konfliktflater”*.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Settes dette i sammenheng med en studie av våre empiriske data, registrerer vi at sammenslåingen av disse tre til et felles tjenesteområde, har for noen av våre informanter skapt en del samhandlingsproblemer.

Informant A sier at de har hatt litt klikkdannelser mellom kommune og stat, men påpeker at de likevel har et godt sosialt miljø. Den sosiale strukturen er i hovedsak nyttig for kontoret, men at utenforstående kan oppleve det som vanskelig å komme inn i miljøet. Informanten A prøver bevisst å påvirke den sosiale strukturen, ved å ta initiativ til sosiale sammenkomster, og på den måten påvirke den sosiale strukturen der informant A finner det naturlig og nyttig. Informant B sier at det sosiale kom veldig fort på plass på kontoret, og at de er en godt sammensveiset gjeng. Dette kontoret var tidligere samlokalisert i samme huset, men informant B synes det virker rart at de for eksempel fremdeles opererer med to lønssystem. Informant B synes at det er en god tone på kontoret, og legger vekt på sosiale sammenkomster både i, og utenfor, kontoret. Som leder mener informant B at de kan gjøre sosiale og gode initiativer, og bruker penger på dette. Informant D sier i denne sammenheng at hun behandler alle medarbeidere likt, men at ulike kommunale og statlige ordninger skaper forskjeller i kontoret, for eksempel ved permisjoner. Dette tydeliggjøres når de statlig ansatte fyller 50 og 60 år, så får den ansatte tretusen kroner i gave, mens kommunalt ansatte bare får 300 kroner - *“Da er det flaut å være leder”* sier informant D. Hun fremhever at de ikke har noen sosiale strukturer som skaper strid innad i kontoret. *“Vi gjør ting sammen for å bedre kjent med hverandre”*.

Informant C fremhever at det er en stor profesjonskamp mellom de statlige og de kommunalt ansatte på kontoret. Dette er i all hovedsak tuftet på den formelle kompetansen til de statlig ansatte og de kommunalt ansatte. De kommunalt ansatte har vært “skyteskive” for de statlige ansatte. *“... og det har gjort meg vondt”*. Informanten sier at det ikke finnes sosiale strukturer på kontoret. Informant C sier videre at de ikke samles sosialt utenfor arbeidstiden, og hun sier også at kontoret kunne vært flinkere på de sosiale delene. *“Jeg er mer opptatt at vi har respekt for hverandre”*

Sett i lys av ovennevnte, kan det se ut som informant A, B og D har god kontroll, og bruker den uformelle strukturen til å skape rom for gode “samarbeidsflater”. Ved å skape gode relasjoner med hverandre, vil de samtidig utforme en god kontaktflate for samhandling,

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

og vil som Nyhlen (2001) uttrykker det “søke” kontakt med hverandre, noe som til slutt kommer til uttrykk ved at hvert enkelt menneske gir like mye uttrykk for “andre mennesker” enn for seg selv som individ, gjennom de felles formene for kommunikasjon de har utviklet.” Det vil si at de gjennom uformelle relasjoner på arbeidsplassen, og gjennom sitt arbeide kan “speile” seg litt i hverandre, og på den måten skape anerkjennelse for hverandres arbeid. Informanten i kontor C påpeker at det er profesjonskamp som går mellom de statlige og kommunalt ansatte. Jacobsen og Thorsvik (2007:172). viser til den Tyske filosofen, Kant, som peker på at “*en konflikt ikke bare er negativt*”. Han argumenterer for at en sosial konflikt er en av de viktigste mekanismer som bidrar til at menneskene utretter stadig mer, fordi mennesker setter seg mål som møter motstand, og fordi hver og en vil forme samfunnet etter eget hode, blir alle tvunget til å utvikle de evner og det anlegg som trenges for å rydde motstand av veien. NAV viser i sitt interne dokument for ledere: *Verktøy for kulturbygging* hvor de gir en introduksjon til hvordan lederne kan jobbe til beste for å utvikle organisasjonsstrukturen. For å ivareta, og utvikle, en god organisasjonskultur ved de lokale NAV-kontorer, er det viktig at den enkelte fokusere på følgende forhold:

- Å akseptere at det kan være nye måter å løse oppgaver på
- Å ha respekt for hverandres måte å tenke og arbeide på
- Å være nysgjerrige på hva dere kan lære av hverandre
- Å tilstrebe åpenhet og interesse for hverandre som kollegaer
- Å bidra aktivt til utformingen av et felles tankesett, og en felles arbeidskultur.

Slik blir den enkelte av dere bærer av organisasjonskulturen i egen enhet.

Som informant C i intervjuet sier, er dette området som må prioritere. I tillegg til at verneombudets ansvarsområde skal samarbeide med leder og tillitsvalgte, og har en viktig rolle som pådriver og igangsetter av slike prosesser.

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Kapittel 7: Oppsummering/ konklusjon

Vi har tatt utgangspunkt i Dagfinn Høybråtens kronikk i Aftenposten, Des. 2009, der han kritiserer NAV's måte å organisere seg på, som den sentrale årsaken til NAV's problemer i førstelinjetjeneste:

"Stortingets intensjoner om en sterk førstelinjetjeneste som møter den enkelte bruker, er ikke oppfylt. Jeg mener at det skyldes organisatoriske valg fra etaten selv." "Vi har fått én dør inn, men et titalls dører ut." "En kompetent og beslutningsdyktig førstelinjetjeneste var en helt nødvendig premiss for reformen".

Dette gjorde oss nysgjerrige. Vi bestemte oss derfor for å studere organisering i førstelinjetjenesten hos NAV, for å se om Dagfinn Høybråtens kritikk var/er berettiget. Vårt formål for oppgaven har vært: Vi skal se på hvordan noen lokale NAV-kontorer er organisert i forhold til intensjonen med NAV-reformen, om de lokale NAV-lederne har klart å forme kontoret slik at intensjonen med NAV-reformen har et utgangspunkt for å lykkes. Dette har vi sett i lys av aktuell teori. Vi har følgende problemstilling: *"Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste?"*

Vi har studert aktuell organisasjonsteori, samlet inn dokumentasjon fra NAV, samlet inn empiriske data gjennom intervju med fire utvalgte NAV-ledere i Nordland og Troms. Våre funn kan ikke generaliseres, men kan kanskje fungere som en veiviser, for å se om NAV lokalt er organisert på en forsvarlig måte i tråd med St. prp. 46 (2004-2005), Ny arbeids- og velferdsforvaltning.

Vi har konstatert at NAV lokal har stor frihet til valg av organisering.

Vi har valgt å systematisere oppgaven med utgangspunkt i Mintzbergs teori om organisering. Aktuelle tema er formell organisering, arbeidsdeling, koordinering. I tillegg har vi valgt å se litt på dette med sosial struktur.

Etter å ha drøftet våre empiriske data opp i mot relevant organisasjonsteori, og sammenliknet disse med dokumentasjon fra NAV, kan vi kort oppsummere våre funn på følgende måte:

- Formell struktur: Tre av kontorene har klart definerte team og organisasjonsplan. Kontor C, har ingen formell organisasjonsplan. I teorien fant vi at en formell organisasjonsstruktur skal ha "stabile samhandlingsmønstre".

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Hos våre informanter, finner vi at tre av kontorene har en organisasjonsstruktur som har “stabilt samhandlingsmønster”. Kontor C har en form for organisasjonsstruktur, som gjør at de arbeider mer utfra et ad hoc-kratisk perspektiv. Dette forklarer vi med, at de fordeler arbeidet fra dag til dag, utfra kompetanse og kapasitet som om at de fleste arbeidsoppgavene er organisert som prosjekter. Men, vi sitter igjen med en formening om at samtlige NAV-ledere har en organisering som sikrer en forsvarlig førstelinjetjeneste.

- Arbeidsdeling
 - I dette avsnittet har vi belyst dette med spesialisering og gruppering. Kompetanse fra de opprinnelige etatene A-etat, trygd og sosial, betegnes av informantene våre som kontorets spesialistkompetanse. Kontorene samlet sett kan fremstå som generalist overfor brukeren, dette fordi spesialkompetansen organiseres i team. Som NAV-leder i kontor B sier: *“Det er spesialisten sin oppgave å sikre oss tilstrekkelig opplæring ..., slik at man over tid vrir seg over mot generalistkompetanse”*. Fra anbefaling i “Veileder for organisering og videreutvikling av NAV-kontoret, anbefales det at kontorene etablerer oppfølgingsteam og markedsteam. Det er kun ett kontor som har valgt en slik organisering. De andre kontorene har litt andre organiseringer, men det kan se ut som om organiseringens intensjon (helhetlig tjenester mot brukeren) likevel er oppfylt. Kontor C har en mer ad hoc-kratisk organisasjonsform, men fremstår likevel som helhetlig overfor brukeren. Dette sammenfaller med de funn som Alm Andreassen og Fossedal har funnet i sin forskning.
 - Kunnskapsoverføring: Våre informanter gir klart uttrykk for at kompetansehevingen i NAV ikke er tilstrekkelig. Dette til tross for utstrakt bruk av ”skulder til skulder-opplæring”. Dette er de samme funn som Alm Andreasen m.fl. (2011) har funnet ut i sin forskning i NAV. *“Det er et godt stykke igjen til at de lokale NAV-kontorene gjennomgående har utviklet seg til lærende organisasjoner der de ansattes kompetanse utvikles på en slik måte at tjenestene ut til brukerne blir optimal”*. Vi vil derfor hevde at med et sterkere fokus på medarbeidernes kompetanseutvikling vil forutsetningene for en vellykket NAV-reform bli bedre” (Alm Andreasen m.fl. 2011: 189).
 - Koordinering og gruppering: Det viser seg vanskelig å skille klart mellom dette med koordinering og gruppering i våre informantkontor,

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

i forhold til dette med å få til et helhetlig koordinert tjenestetilbud ut mot brukerne, ser det ut for at alle våre informantkontor har en organisering som forsøker å sikre dette. Kontorene har imidlertid valgt ulike organisatoriske løsninger, og sett i lys av Mintzbergs fem koordineringsmåter, koordinere de tjenester ut mot brukeren på ulike måter.

- Beslutningsstruktur: Våre informanter gir uttrykk for at medarbeiderne i NAV lokal har tilstrekkelig myndighet til å kunne gi en helhetlig oppfølging av brukerne. Dette er i sterk motsetning til Høybråtens påstander i hans kronikk i Aftenposten. Bakke Fivelstad og Nordhaug hevder at noen funksjoner kan med fordel sentraliseres. NAV har valgt å sentralisere økonomiske vedtak i forvaltningsenheter. Våre informanter hevder at dette ikke er til hinder for å inneha en tilstrekkelig beslutningsmyndighet nær brukeren. Dette henger godt sammen med anvendt teori.
- Sosial struktur: Regjeringens oppfatning, er at det trenges en rekke andre fremstøt for å *“fremme fellesholdninger og kultur på tvers av tjenesteområdene (A-etat, trygd og sosial)”*. Det må etableres felles mål, felles målforståelse, og en felles ansvarsfølelse. Det presiseres at samarbeidet må bli langt tettere for å hindre *“at samarbeidsflatene blir konfliktflater”*. Noen av våre informanter bekrefter at det er tilløp til klikkdannelser og profesjonskamp mellom kommune og stat - som informant C uttrykker det: *“De kommunale ansatte har vært skyteskive for de statlige ansatte, og dette har gjort meg vondt”*. Hvis dette får utvikle seg, kan dette være en fare for ikke å nå målet med en forsvarlig førstelinjetjeneste. Ovennevnte viser med all tydelighet, at sosiale strukturer, er viktig for at en organisasjon skal være levende og velfungerende.

“Én dør inn og ti dører ut”

Avslutningsvis vil vi konkludere med at utfra det våre informanter uttrykker, kan de se ut som Høybråten har rett i at det er én dør inn og ti dører ut. Dette kan billedlig-gjøres med utsagn fra informant i kontor A: *“Vi opererer med ei dør inn, men når vi sender brukeren ut så sier vi at han skal sende det brevet han har i høyre handa til skanning og det brevet han har i venstre handa til NAV-pensjon og det brevet han har i ryggsekken til NAV-forvaltning Mosjøen osv. Vi har fragmentert organisasjonen vår så mye at vi har ti dører ut”*.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

“En sterk førstelinjetjeneste”

Våre informanter mener at de har en kompetent og forsvarlig førstelinjetjeneste. Dette til tross for at de mener kompetansehevingen er dårlig organisert fra sentralt hold. Som informant fra kontor D sier: *“Hvor er det blitt av fagfokuset og rettskildene?”* Det er et av de største svik i NAV. Overordnet kompetanseplan for NAV legger opp til utstrakt bruk av ”skulder til skulder-opplæring”. Denne formen å organisere opplæring på, oppleves som god, men viser seg ikke å holde alene, det trengs noe mer.

“Beslutningsdyktig førstelinjetjeneste”

Til tross for at NAV har organisert mye av den økonomiske saksbehandlingen i egne forvaltningsenheter (borte fra brukeren og borte fra NAV lokal), opplever kontorene å ha tilstrekkelig beslutningsmyndighet til å gi en forsvarlig førstelinjetjeneste for å oppnå NAV-reformens tre overordnede mål:

- Arbeidsretting: Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Arbeidsretting: Enklere for brukerne, og bedre tjenester tilpasset deres behov
- Effektivisering: En helhetlig, og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Kapittel 8: Forslag til videre forskning i NAV

Etter å ha gjennomført denne oppgaven er det noen nye ideer til videre forskning på NAV lokal som melder seg. I oppgaven vår har vi hatt fokus på organiseringen i det lokale NAV-kontoret, og i det perspektivet, sett på hvordan NAV-kontoret innad er organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste.

Med bakgrunn i vår forskningsprosess av NAV, har vi registrert at måleparameter som ivaretar målingen av de kvantitative parameterne i NAV er delvis på plass, men hvor målbarheten av de kvalitative parameterne ikke er vektlagt i særlig grad. Med bakgrunn i ovennevnte antagelser kunne det være interessant at videre forskning i de lokale NAV-kontorene, tok tak i dette med kvalitetsbegrepet.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

En annen vinkling av samme sak ville være om man ser på hvordan den enkelte bruker opplevde kvaliteten på tjenestene i NAV gjennom en kvalitativ undersøkelse.

Det kunne også ha vært interessant å se på forholdet mellom lokalkontorene og forvaltningsenhetene i NAV, med bakgrunn i at dette er et eksempel på at beslutningsmyndigheten er flyttet bort fra brukeren. Det ville være interessant å forske mer på hvordan dette egentlig fungerer i et brukerperspektiv.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Litteraturliste

- Alm Andreassen, Tone og Fossestøl, Knut (red.): *NAV ved et veiskille*, Gyldendal Norsk Forlag AS, 2011, 1. utgave. ISBN- 978-82-05-39880
- Andersen, Jon Aarum og Abrahamsson, Bengt: *Organisasjon. Om å beskrive og forstå organisasjoner*. Cappelen Akademisk forlag, 1996. ISBN 82-456-0115-2
- Bakke Jørgen, Fivelsdal Egil, og Nordhaug Odd: *Organisasjon og ledelse*, 2004, 4 utg. Cappelen Akademiske forlag, 2004, ISBN 82-02-23764-5
- Busch Tor, Vanbo Jan Ole, Dehlin Erlend. *Organisasjon og organisering*. 6-utg. 2010. Universitetsforlaget A/S, ISBN 978-82-15-01628-3
- Dale, Kristin Marie: Masteoppgave , Figur: "Overordnet NAV-modell," våren 2008, Universitetet i Bergen
- Egeberg, M.: *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Aschehoug/Tanum-Norli. 1984. ISBN 82-518-2016-2
- Eriksen, A.: Minoritetets vilkår i det nye NAV-systemet. *Hvordan utforme organisasjon og arbeidsmetoder i Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning (NAV) som også ivaretar minoriteters rettigheter og interesser?* 20.05.2007. Høgskolen i Bodø
- Flaa P, Gabrielsen R, Hofoss D, Holmer Hoven F, Rønning R.: *Imføring i informasjonsteori*, 3 utgave 1990, Universitetsforlaget, ISBN 82-00-07099-9
- Gabrielsen R.: *Imføring i organisasjonsteori*. 3. omarbeidete og utvidete utgave av bok utarbeidet av Flaa P., Gabrielsen R., Hofoss D., Hoven F.H., Rønning R. Universitetsforlaget. 1990. ISABN 82-00-07099-9.
- Grung, C.: *NAV-reformen fra bakkebyråkratens ståsted*. En sosiologisk casestudie av ansatte ved et lokalt NAV-kontor og deres erfaringer med NAV-reformen. Masteroppgave i sosiologi. Høst 2008. Universitetet i Bergen, Sosiologisk Institutt.
- Hjulstad, Roar: *Organisasjonsteori* , 1996 2utgave. ISBN 82-508-1015-5 NKS-Forlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar: *Organisasjonsendringer og endringsledelse*, Fagbokforlaget 2004 ISBN 82-450-0179-1.
- Jacobsen, D.I., Thorsvik J.: *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3. utgave. Fagbokforlaget. 2007. ISBN 978-82-450-0517-2.
- Klemsdal, Lars: *Navet i reformprosessen: den lokale NAV-lederen som utviklingsleder*. Artikkel i Alm Andreassen
- Levi-Strauss, 2002 (se lit.henvisning Alm Andreassen)
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*, 16.6.2006, nr. 20, endret 18.12.2009 nr. 131.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Mintzberg, Henry: *The structuring of organizations – a synthesis of research*, McGill University. 1979. ISBN 0-13-8555270-3

Nylehn Børre *Organisasjon og ledelse* (en innføring) 2. opplag. 2001. Kolle forlag ISBN 82-463-0011-3.

Ramsdal, H., Skorstad, E.J.: *Privatisering fra innsiden*. Om sammensmelting av offentlig og privat organisering. Fagbokforlaget. 2004. ISBN 182-7674-842-2.

Rissa K.(2006): Artikkel: *Fire års vanskeaker til at hovudmålsettinga bak NAV vanskelig kan la seg realisere*, Høgskolen i Bodø.

Rissa K. (2006): Artikkel: *Utfordringer for Velferdsetaten*. Høgskolen i Bodø.

Rissa K (2007): Artikkel/forelesning: *Nye, gode grep i St.meld. nr. 9?* Høgskolen i Bodø

Rissa K. (2007): Artikkel: *Vil NAV-reforma svekke det lokale sjølvstyre?* Høgskolen i Bodø

Selvik A.:(red.) *Omstilling* en artikkelsamling fra Industriell økonomisk Institutt. Bergen. 1984 Bergmanns Boktrykkeri AS

St.prp. nr. 46 (2004-2005), Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Det kongelige arbeids- og sosialdepartement. Vedtatt i Stortinget, 31. mai 2005.

Sørensen, Niels Bo: *Organisationens form og funktion* – om Mintzbergs teori i en dansk sammenheng. 3. utgave. 1991. Samfunnslitteratur. ISBN 87-593-0299-2

Thompson J.D: *Hur organisasjoner fungerer*. Bokforlaget Prisma Stocholm. 1992. ISBN 91-518-2263-6.

Nettsteder:

<http://www.nav.no/Om+NAV/Jobbe+i+NAV/NAV+som+arbeidsgiver/169046.cms>

Veileder for organisering og videreutvikling av NAV-kontoret, 2 utgave 2010 (versjon 3):

<http://navet/ansatt/Etatstjenester/Kvalitet+og+forbedring/Videreutvikling+av+NAV-kontor>

NAV-dokument:

Handbok for innføring av innhold i NAV-konto”, 27.06.2006. Handboken bygger på kvalitetsmodellen CAF. Godkjent i styringsgruppa i NAV interim 16.06.2006. Forankret i KS, SH.dir og NAV interims brukerutvalg.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Handbok for etablering av NAV-kontoret av 01.03.09. KS v/ Olav Ulleren, adm.dir og Tor Saglie, direktør arbeids- og velferdsdirektoratet

NAV-dokument av 20-06-2006. *Vernetjenesten*, publisert av Vivi Næss.

Verktøy for kulturbygging (lastet ned 24.05.2011 (Navet):

<http://navet/ansatt/Forsiden/S%C3%B8k?offset=0&queryparameter=Verkt%C3%B8y+for+kulturbyggin>

g

Veileder for organisering og videreutvikling av NAV-kontoret, 2. utgave 2010 (versjon 3)

Arbeids - og velferdsdirektoratet.

Telemarksforskning (Møller, 2006.) *Evaluering av samordningsforsøket*.

Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Vedlegg 1

Forespørsel om tiltatelse til å velge informanter.

Mølderup, Knut

It: 4. april 2011 12:58

Rudaa, Stein; Hugvik, Kjell

i: 'Tine Bjugg'; 'a-mar-st@online.no'

re: Masteroppgave

Hei.

Vi er tre NAV-ansatte som holder på med å fullføre en masterutdannelse innfor MBA - (master of business administration) desentralisert ved høgskolen i Bodø.(desentralisert avd.Harstad.)

Temaet vi har valgt for masteroppgaven er hvordan **"NAV lokalt er organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste"**.

I forbindelse med overnevnte ønsker vi å intervju 4 - 6 Nav-ledere, Og Muligens noen ansatte (ikke helt bestemt ennå) fra to/tre NAV kontorer i Troms og to/tre NAV kontorer i Nordland. Vi ønsker primært å plukke ut kontorer hvor det er ledere som har vært med en stund.

Da vi ønsker å anonymisere informantene på en best mulig måte, Ber vi herved om å få plukke ut våre informantkontorer selv. Det vil bli plukket ut fra like mange kontor i Troms og Nordland.

Vi håper på en rask tilbakemelding, da vi satser på å starte intervjuene før påske.

Medlemmene i "mastergruppa" er: Knut Mølderup NAV Gratangen.

Tine Bjugg NAV Lødingen.

Alf Martin Stangnes NAV regnskap pensjon.

Skulle det være spørsmål, kan undertegnede nås på tlf. 97752469 / 77285212

PÅ forhånd takk

Med hilsen på vegne av gruppa

Knut Mølderup.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Rudaa, Stein

Ut: 4. april 2011 13:34

Øldey, Knut; Hugvik, Kjell

fra: 'Tine Bjugg'; 'a-mar-st@online.no'

emne: SV: Masteroppgave

Helt greit for oss. Fint å få vite hvilke kontor dere ønsker å bruke.

Vi tar gjerne imot en rapport eller kopi av oppgaven i etterkant.

Med vennlig hilsen

Stein Rudaa

Fylkesdirektør

NAV Troms

Telefon: 77285119 // Mobil: 45472895

E-post: stein.rudaa@nav.no

Hugvik, Kjell

Ut: 4. april 2011 18:40

Rudaa, Stein; Øldey, Knut

fra: 'Tine Bjugg'; 'a-mar-st@online.no'

emne: SV: Masteroppgave

Helt greit for meg også. Bare ta kontakt med lederne for de kontorene der dere vil foreta intervju. Vi vil også ha en rapport i etterkant!

Vennlig hilsen

Kjell Hugvik

Fylkesdirektør i Nav Nordland

Mobil: +47 90551981

Direkte: +47 75426640

E-post: kjell.hugvik@nav.no

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Vedlegg 2

Forespørsler til informanter

Hei

Vi som skriver masteroppgave sammen om "Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre forsvarlig førstelinjetjeneste", ønsker som tidligere sagt svært gjerne et møte med deg (varighet ca 2 timer). Tror du det kan være mulig å få utført på en av følgende datoer :
29.04 (pri.1), 28.4 evt 03.05.11 ?

Vedlegg: Vår intervjuguide.

NB Vi har spurt en NAV leder om samme datoer og må ta forbehold om at vi klarer å sy i hop dette.

GOD PÅSKE!

Tine T. Bjugg

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Vedlegg 3

Vår intervjuguide.

Dato:..... **Sted:**.....

Nav-kontor:.....

Informant:.....

Intervjuere:.....

Del 1.

Presentasjon av oss

- Knut Mølderup. NAV Gratangen
- Tine Bjugg. NAV Lødingen
- Alf Martin Stangnes. NAV regnskap pensjon. Harstad

Presentasjon av vår undersøkelse.

- Problemstillingen i vår oppgave er: "Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste".

Forespørsel om diktafon.

- For å sikre mest mulig riktig gjengivelse av samtalen
- Intervjuet vil skrives ut på bakgrunn av diktafon og notater. Kopi sendes til deg senest én uke etter intervjuet, for gjennomlesning og redigering. Etter dette vil samtalen på diktafon bli slettet

I løpet av samtalen vil vi stille spørsmål rundt følgende temaer.

- Formell struktur
 - Organisering
 - Arbeidsdeling
 1. Generalist
 2. Spesialist
 - Kunnskapsoverføring.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

- Sosial struktur ”Samhandling mellom de ansatte”

Intervjuets form

- Intervjuet vil være samtalepreget og vare i ca én time.

Anonymitet

- Vi garanterer full anonymitet av organisasjon og person ved analyse av undersøkelsens resultater og i vår hovedoppgave.

Avbryte intervjuet:

- Informanten kan avbryte intervjuet når som helst.

Tilleggsopplysninger:

- Kan vi ta kontakt pr. tlf. ved konkretisering av spørsmål/svar.

Del 2.

2. Vi vil gjerne først stille noen bakgrunnsspørsmål

2.1 Hvor lenge ansatt i NAV:

2.2 Din stillingsbetegnelse:

2.3 Hva er din bakgrunn for denne jobben:

Def. ”NAV-reformen St-prp. Nr. 46 punkt. 7.5.7

Samarbeidsavtaler og lovbestemte minimumskrav.

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Sitat: ”Minimumsforpliktelsen skal være samlokalisering av den statlige representasjon i kommunen og kommunens administrative apparat for forvaltning av økonomisk sosialhjelp.”

2.4 Hva legger du i begrepet minimumsløsning:

2.5 Hvor mange ansatte i minimumsløsning:

Del 3.

3.Om NAV-kontoret:

3.1 Når ble NAV-kontoret etablert?

3.2 Hvordan var du involvert i planlegging med etableringen av NAV-kontoret?

3.3 Hvis ikke involvert: Kjenner du til hvordan prosessen var ved etableringen av kontoret?

3.4 Hvem inngikk i organiseringen i startfasen? (Rådmann, Fylkesdirektør for NAV, NAV-leder.)

3.5 Mistet dere mange ansatte/kompetanse ved etableringen av NAV og hvor gikk de?

3.5.1 Hvis ja: Hva satt dere igjen med av etatskompetanse?

3.6 Hva vektlegger dere ved rekruttering/nyansettelse ved NAV-kontoret?

3.7 Hvilken formalkompetanse har dere i kontoret?

Del 4.

4. I innledning presenterer vi vår problemstilling:

”Hvordan er NAV lokalt organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste”.

4.2 Hva legger du i en forsvarlig førstelinjetjeneste, og hvordan er dere organisert for å sikre dette?

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

Presentasjon av Høybråtens avisinnlegg i Aftenposten 16.12.2009, NAV på kollisjonskurs med Stortinget.

<http://eavis.aftenposten.no/aftenposten/744/archive/demo/?page=8&query=H%C3%83%C2%B8ybr%C3%83%C2%A5ten>

”Stortingets intensjoner om en sterk førstelinjetjeneste som møter den enkelte bruker, er ikke oppfylt. Jeg mener at det skyldes organisatoriske valg fra etaten selv. Vi har fått én dør inn, men et titalls dører ut”.

4.3 Hva mener/tenker du om det utsagnet?

Del 5.

5. Formell organisering.

5.1 Hvordan er ditt NAV lokalt-kontor organisert i dag (formelt sett)?

5.1.1 Vertikalt

5.1.2 Horisontalt

5.2 Har dere et organisasjonskart?

5.2.1 Hvis nei, beskriv organiseringen på ditt NAV-kontor.

5.3 Hvordan er avdelingene organisert/gruppert?

5.3.1 Ulik kompetansebakgrunn i grupperingene?

5.3.2 Ulik erfaringsbakgrunn i evt. grupperinger?

5.3.2 Kommunal og statlig avdeling?

NAV-reformen 7.5 Den nye førstelinjetjenesten skal sørge for all nødvendig koordinering både innad i arbeids- og velferdsforvaltningen, og mot andre relevante tjenester som brukeren har behov for.

5.4 Formel koordinering av arbeidsdeling

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

NAV-reformen. 2.2.4. Organisering. ”Generelt har større kommuner en høyere spesialiseringsgrad enn små kommuner. I små kommuner arbeider den enkelte ansatte som generalist med et bredt og variert ansvarsområde. Én og samme saksbehandler forvalter flere lovverk.”

5.5 Hva legger du i dette når det gjelder:

5.5.1 Generalist?

5.5.1 Spesialist?

5.6 Hvordan bruker dere dette for å organisere kontoret?

NAV-reformen 7.5.3 sier at ”gjennom førstelinjetjenesten skal brukerne sikres helhetlig avklaring og et samordnet tjenestetilbud”

5.7 Hvordan koordinerer dere internt for å sikre brukerne dette?

5.7.1 Brukere med enkelt behov?

5.7.2 Bruker med sammensatt behov?

5.8 Har Arena (IT-system) betydning for hvordan dere koordinerer arbeidet på NAV-kontoret?

NAV-reformen sier i punkt. 7.5.3.1

”Dette stiller store krav til medarbeiderne i førstelinjetjenesten i form av beslutningsmulighet nær brukeren, gode serviceholdninger og høy kompetanse”.

5.9 Medarbeidernes beslutningsmulighet?

5.10 Medarbeidernes serviceholdninger?

5.11 Hvilken kompetanse finnes i kontoret?

5.11.1 Utdanning

5.11.2 Etatskompetanse (realkompetanse)?

Som det går fram av NAV-reformen stilles det store krav til høy kompetanse hos medarbeiderne i førstelinjetjenesten.

5.12 Hvordan koordinerer NAV-kontoret opplæringen vedr. kompetanse (IKT og rutiner)?

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

5.12.1 Eksisterende kompetanse.

5.12.2 Ny kompetanse.

5.13 Har NAV-kontoret fått satt av nok tid og rom til egentrening for de ansatte i forbindelse med e-læringsmodulene som dere ble kurset på ved etableringen av NAV-kontoret?

5.13.1 Har e-læringsmodulene noe effekt på kompetansehevingen ved NAV-kontoret?

5.14 Hvilke “metoder” bruker dere for å lære opp nyansatte i kontoret, blir det tilbudt kurs i basiskompetanse

Skulder/skulder, kursing

5.15 Føler du at du har god nok kvalitetsstyring på det arbeidet som utføres i ditt NAV-kontor?

5.16 Bruker NAV-kontoret målekortet som et verktøy, og hvordan brukes det?

5.17 Hvordan liker/bruker dere Arena som kartleggings/styringsverktøy/metoderedskap?

Sosial struktur

NAV-reformen 7.5.6 Regjeringens oppfatning er at det trenges en rekke andre fremstøt for å “fremme fellesholdninger og kultur på tvers av tjenesteområdene (A-etat, trygd og sosial)”.

5.18 Hvordan er den sosiale strukturen i ditt kontor? (Tenker her på sammenslåingen av de to statlige etatene og den kommunale.)

Samarbeidet mellom statlig og kommunale ansatte.

5.19 Har du inntrykk av at det finnes sosiale strukturer i kontoret ditt som er til nytte/til hinder?

Hvordan er NAV lokal organisert for å sikre en forsvarlig førstelinjetjeneste

5.20 Er det noen måter du som leder kan prøve å påvirke eksisterende sosial struktur i kontoret?

Del 6.

Til slutt:

6.1 Hva mener du er den største utfordringen med å lykkes med ditt NAV-kontor ?

St.meld nr 46 2004/5: Den kompetansen og de ressurser som skal stå til disposisjon for den enkelte bruker, skal ikke være avhengig av bemanningen i det enkelte kontor som han eller hun bruker som kontaktsted. Det som er nødvendig bistand skal kunne hentes fra andre lokaliteter, alt etter brukerens behov.

6.2 Har NAV-kontoret tilstrekkelig myndighet til å gi brukeren en kvalitativ god førstelinjetjeneste?

Hvorfor/hvorfor ikke?.

6.3 Er det noe du ønsker å utdype/eller si vedrørende temaet i vår oppgave?