



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

# Nav i en ny tid?

En evaluering av hvordan  
retningsvalgene i Stortingsmelding 33  
implementeres på Nav-kontorene

**Knut Fossestøl**  
**Elin Borg**  
**Erik Breit**

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET



# ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

AFI-rapport nummer: 2020:09

## **Nav i en ny tid?**

### **En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene**

Forfattere: Knut Fossestøl, Elin Borg og Eric Breit

Prosjekt: Evaluering av strategier og tiltak i NAV – Meld. St. 33 (2015-2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet

Prosjektleder: Knut Fossestøl

Oppdragsgiver: Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)

Forskningsgruppe: Velferdsstatens organisering

Publiseringsdato: november 2020

Antall sider: 176

Forsidefoto/illustrasjon: Marianne Bos, Unsplash

Emneord: Nav, arbeid, velferd, Stortingsmelding 33, evaluering

#### **Resymé:**

Med bakgrunn blant annet i intervju- og surveydata har AFI foretatt en evaluering av implementeringen av Stortingsmelding 33 nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet. Oppdragsgiver er Arbeids- og sosialdepartementet. Omdreiningspunktet for evalueringen er lokalkontorene og veiledernes arbeidsvirkelighet. I tillegg ser evalueringen på Nav sett fra partnerskapet sin side (eier, kontor og tjenestenivå) og fra ledernivå. Et hovedfunn er at utviklingen går den retningen politikerne ønsker, dvs i retning av mer myndige og løsningsorienterte Nav-kontor, men at det fremdeles er store utfordringer knyttet til veiledernes oppfølging av brukerne.

ISBN 978-82-7609-421-3

ISSN 0807-0865

© Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet, 2020

© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2020

© Forfatter(e)/Author(s)

Arbeidsforskningsinstituttet AFI  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Pb. 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)  
OsloMet – Oslo Metropolitan University  
P.O.Box 4 St. Olavs plass  
N-0130 OSLO

Telefon: +47 93 29 80 30

E-post: [postmottak-afi@oslomet.no](mailto:postmottak-afi@oslomet.no)

Nettadresse: [oslomet.no/om/afi](https://oslomet.no/om/afi)

Publikasjonen kan lastes ned gratis fra [fagarkivet.oslomet.no](https://fagarkivet.oslomet.no)

# Nav i en ny tid?

En evaluering av hvordan retningsvalgene i  
Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene

Knut Fossestøl

Elin Borg

Eric Breit

## Forord

Først og fremst vil vi takke alle ansatte i Nav og i kommunene som har tatt seg tid til å besvare spørreundersøkelsene, og til å komme med omfattende kommentarer i det åpne spørsmålet i spørreundersøkelsen. Vi vil videre takke informanter i departement, direktorat og på fylkesledd som har stilt tid til rådighet for oss. Ikke minst vil vi takke de ni casekontorene, som generøst har delt sin tid og kunnskap med oss.

Takk også til referansegruppa for prosjektet. Den har bestått av representanter for Arbeids- og sosialdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS (Kommunenes organisasjon), NTL (Norsk tjenestemannslag), FO (Fellesorganisasjonen), Sentralt brukerutvalg i Arbeids- og velferdsdirektoratet, samt forskere fra Senter for profesjonsstudier (OsloMet) og Universitetet i Ålborg. Gruppa har møttes tre ganger, og diskutert ulike deler av prosjektet

Det har vært flere forskere fra AFI inne i prosjektet utover forfatterne av rapporten. Wendy Nilsen har bidratt til utvikling av surveyen og Mari Amdahl Heglum har bidratt med kvantitative analyser. Ikke minst har Ida Bring Løberg bidratt til uunnværlig logistikk i hele prosjektet, og bidratt til å lese og kommentere enkeltkapitler i rapporten. Det har også Øystein Spjelkavik og Mari Holm Ingelsrud gjort. Tone Alm Andreassen ved Senter for profesjonsstudier har vært med på deler av datainnsamlingen. I tillegg har flere medarbeidere i administrasjonen ved AFI lest korrektur. Katrine Ziesler har bistått med å gjøre teksten til en ferdig rapport. Helge Svare har vært kvalitetssikrer. Tusen takk til alle sammen. Uten deres bidrag, ingen rapport.

Som vanlig er det ingen andre enn oss som står som forfattere av rapporten som er ansvarlig for sluttproduktet, og for de feil og mangler den er beheftet med.

Knut Fossestøl, prosjektleder

Oslo, november 2020

# Innhold

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Forord</i>                                                       | 2  |
| <i>Sammendrag</i>                                                   | 6  |
| Problemstillinger, fremgangsmåte og data                            | 6  |
| Hovedfunn                                                           | 7  |
| Konklusjon                                                          | 10 |
| <i>Del 1 Innledning og metode</i>                                   | 11 |
| Oppdraget                                                           | 11 |
| Bakgrunn for evalueringen                                           | 11 |
| Retningsvalgene og tiltakene                                        | 12 |
| Problemstillinger                                                   | 13 |
| Hvordan har vi løst evalueringsoppdraget?                           | 14 |
| Metodiske begrensninger                                             | 14 |
| Datagrunnlag                                                        | 16 |
| Teoretisk innramming                                                | 17 |
| Rapportens oppbygning                                               | 19 |
| <i>Del 2 Vitalt partnerskap</i>                                     | 20 |
| 2.1 Partnerskapsmøter, oppgaveportefølje og planarbeid              | 21 |
| Partnerskapsmøtene                                                  | 21 |
| Oppgaveportefølje                                                   | 24 |
| Felles forståelse og involvering i planarbeid                       | 26 |
| Kort oppsummering                                                   | 28 |
| 2.2 Kommunal demokratisk innflytelse                                | 29 |
| Hvem har innflytelse på oppgave- og tjenesteinnhold på Nav-kontoret | 29 |
| Kort oppsummering                                                   | 37 |
| 2.3 Vurdering av partnerskapet                                      | 38 |
| Samarbeid, likeverdighet og oppgaveløsning                          | 38 |
| Overordnet måloppnåelse                                             | 41 |
| Kort oppsummering                                                   | 45 |
| 2.4 Avsluttende oppsummering                                        | 46 |
| <i>Del 3 Strategisk ledelse</i>                                     | 48 |
| 3.1 Caseanalyse                                                     | 48 |
| 3.2 Betingelser for lederes handlingsrom                            | 48 |
| Statlig styring                                                     | 48 |
| 3.3 Partnerskapet                                                   | 51 |
| Plassering i kommunene                                              | 51 |
| Disponering av ressurser                                            | 51 |
| 3.4 Kanalstrategi og digitalisering                                 | 53 |
| Effektivisering og gevinstrealisering?                              | 53 |
| 3.5 Virkemiddel: Lokal organisering                                 | 55 |
| Kanalstrategi                                                       | 55 |
| Prinsipper for spesialisering/arbeidsfordeling                      | 55 |
| Organisering av markedsarbeidet                                     | 57 |

|                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.6 Virkemiddel: Kompetanse                                         | 59  |
| Rekruttering                                                        | 59  |
| Opplæring og feedback                                               | 60  |
| Eksterne prosjektmidler                                             | 61  |
| 3.7 Virkemiddel: Personalpolitikk og medarbeiderinvolvering         | 62  |
| Håndtering av arbeidsbelastning                                     | 62  |
| 3.8 Samarbeid med medbestemmelsesapparatet (MBA)                    | 63  |
| 3.9 To eksempler på en lærende organisasjon                         | 64  |
| Eksempel 1: Lokal utvikling av en lærende organisasjon              | 64  |
| Eksempel 2: Struktur og opplæring i bruk av fagsystemene            | 66  |
| 3.10 Avsluttende oppsummering                                       | 68  |
| Del 4 Myndige og løsningsorienterte veiledere                       | 71  |
| Rammer for oppfølgingsarbeidet                                      | 71  |
| Forslag som kan påvirke veiledernes oppfølgingsarbeid               | 72  |
| Problemstillinger / operasjonelle indikatorer                       | 74  |
| 4.1 Verktøy i oppfølgingsarbeidet                                   | 76  |
| Arbeidsevnevurdering                                                | 76  |
| Digitale aktivitetsplaner                                           | 80  |
| Fagsystemene - Bruk, vurdering og mestring av digitale (surveydata) | 82  |
| Kort oppsummering                                                   | 91  |
| 4.2 Brukermedvirkning og tiltaksbruk                                | 93  |
| Veiledernes vurderinger av relasjonen til brukerne                  | 93  |
| Tildeling av tiltak og brukernes rolle over tid                     | 95  |
| Synspunkter på tiltaksbruk i det åpne spørsmålet                    | 97  |
| Kort oppsummering                                                   | 102 |
| 4.3. Samarbeid på kontoret og med andre Nav-instanser               | 104 |
| Deltakelse i teamarbeid                                             | 104 |
| Samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte                      | 108 |
| Samarbeidet mellom Nav-kontoret og andre Nav instanser              | 113 |
| Kort oppsummering                                                   | 118 |
| 4.4 Kompetanse                                                      | 120 |
| Får veilederne brukt sin kompetanse?                                | 120 |
| Har veilederne fått tilstrekkelig opplæring?                        | 121 |
| Veiledernes behov for kompetanseoppbygging                          | 122 |
| Kilder til kompetanse                                               | 126 |
| Andre kompetanseutfordringer – åpent spørsmål                       | 128 |
| Kort oppsummering                                                   | 133 |
| 4.5 Arbeidsbelastning og mestring                                   | 134 |
| Arbeidsmiljø - åpent spørsmål                                       | 139 |
| Kort oppsummering                                                   | 141 |
| 4.6 Tid til arbeidsrettet oppfølging?                               | 142 |
| Brukerportefølje                                                    | 142 |
| Ansikt til ansikt kontakt                                           | 143 |
| Er det tilstrekkelige ressurser?                                    | 144 |
| Hvor mange brukere trenger tettere oppfølging?                      | 145 |
| Tar dokumentasjon og registrering tid fra oppfølging av brukerne?   | 146 |

|                                                                             |            |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|
| Tar inntektssikring tid fra oppfølging av brukerne                          | 146        |
| Kort oppsummering                                                           | 147        |
| <b>4.7 Avsluttende oppsummering</b>                                         | <b>148</b> |
| Effektive verktøy og god digital infrastruktur                              | 148        |
| Brukerinvolvering                                                           | 150        |
| Helhetlige og integrerte arbeidsformer                                      | 151        |
| Utnyttelse av veiledernes kompetanse og satsing på kompetansebygging        | 151        |
| Gode arbeidsbetingelser/tid til arbeidsrettet brukeroppfølgning             | 152        |
| <b>Del 5 Avsluttende refleksjoner</b>                                       | <b>154</b> |
| Det har skjedd et retningsskifte                                            | 154        |
| Utfordringer og dilemmaer                                                   | 154        |
| Sammenhengen mellom lokale endringer og innholdet i Stortingsmelding 33     | 155        |
| Et paradoks? Bedret situasjon for veilederne, men mindre tid til oppfølging | 156        |
| Utfordringer for et videre retningsskifte                                   | 157        |
| Noen konkrete anbefalinger                                                  | 161        |
| <b>Referanser</b>                                                           | <b>163</b> |
| <b>Vedlegg</b>                                                              | <b>166</b> |
| Vedlegg 1: Surveyene                                                        | 166        |
| Vedlegg 2: Ordførere og rådmenn                                             | 172        |
| Vedlegg 3: Organisasjonskart Nav                                            | 173        |
| <b>Tabell- og figuroversikt</b>                                             | <b>174</b> |

## Sammendrag

Arbeids- og sosialdepartementet har ønsket en evaluering av hvordan delstrategier og retningsvalg i Stortingsmelding 33 (2015-2016) «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» er iverksatt og kommer til syne i arbeids- og velferdsforvaltningen. Formålet var å få «mer kunnskap om iverksetting og virkninger av strategier og retningsvalg i en kompleks organisasjon som arbeids- og velferdsforvaltningen». Måloppnåelse og virkninger var ikke en del av oppdraget.

Viktige strategier/retningsvalg for Stortingsmeldingen var å videreutvikle de arbeidsrettede tjenestene, sikre utvikling av mer brukerrettede tjenester, gi Nav-kontorene økt myndighet og handlingsfrihet til å kunne tilpasse tjenester lokalt, og å sikre kunnskapsbaserte tjenester og kompetanse. Et viktig premiss var at arbeids- og velferdsforvaltningen skulle «organiseres og driftes på en måte som sikrer at mest mulig av de samlede ressursene går til brukeroppfølgning og tjenesteproduksjon».

Stortingsmeldingen fremmet en rekke tiltak for å støtte opp under retningsskiftet. Disse tiltakene ble konkretisert og til dels supplert i en rapport som en arbeidsgruppe bestående av deltakere fra Arbeids- og velferdsetaten, kommunesektoren og det sentrale brukerutvalget la fram i 2017: Utvikling av Nav-kontor – større handlingsrom og ansvar (Tilråding til arbeids- og velferdsdirektøren fra arbeidsgruppen om myndige og løsningsdyktige Nav-kontor, 2017).

Det var retningsendringene som var skissert her som skulle ligge til grunn for evalueringen:

*Det primære fokus vil være på om det har skjedd en endring i Nav-kontorenes arbeid i den retning som er varslet. Oppdraget skal ha hovedfokus på hvordan de vedtatte strategiene og retningsvalgene er implementert på Nav-kontorene, og hvordan endringene som forventes oppnås kommer til syne lokalt/på det enkelte Nav-kontor. (Oppdragsbeskrivelsen fra Arbeids- og sosialdepartementet)*

## Problemstillinger, fremgangsmåte og data

Vi har lagt følgende overordnede problemstilling til grunn for evalueringen: Hvordan blir retningsskiftet og tiltakene som er skissert i Stortingsmelding 33 og Arbeidsgruppas rapport, opplevd på lokalt nivå i Nav (på eier, leder-/lokalt og veiledernivå)?

Vi har utviklet operasjonelle indikatorer/problemstillinger, med grunnlag i strategiene og tiltakene skissert i Stortingsmeldingen, teori og tidligere kunnskap om Nav for å kunne si om retningsskiftet fører til det vi har karakterisert som målene for retningsskiftet; vitalisert partnerskap, strategisk ledelse og myndig og løsningsorienterte veiledere.

Evalueringsdesignet er et «nedenfra og opp» design, det vil si at omdreiningspunktet for evalueringen er hvordan ansatte på lokalt nivå opplever det retningsskiftet som er skissert. Forskningsdesignet gir ikke mulighet for å si noe presist om endringene som observeres lokalt kan føres tilbake til Stortingsmeldingen eller til andre forhold.

Studien bygger på flere typer data; dokument- og litteraturgjennomgang, intervjuer og kvalitative caseanalyser og spørreundersøkelser. For å si noe om utviklingen over tid har vi sammenlignet funn fra 2019 med en lignende undersøkelse vi gjennomførte i 2014. Når det gjelder ordfører/rådmannsurveyen har vi sammenlignet den med en lignende undersøkelse som ble gjennomført i 2011.



## Hovedfunn

### Vitalt partnerskap

- 1) Finnes det en opplevelse av likeverdighet mellom eierne, og at den ene parten ikke dominerer over den andre?

Rådmennene forteller om økt maktasymmetri mellom stat og kommune. De opplever at kommunenes innflytelse på Navs oppgave- og tjenesteinnhold er svekket over tid, fra 75 prosent til 45 prosent. Flertallet opplever at staten dominerer samarbeidet, og at de ikke er likeverdige partnere. Manglende innflytelse kommer til syne i forholdet til debatten om Nav-kontorets åpningstider, en beslutning som rådmennene opplever at de i liten grad har vært involvert i.

Nav-lederne er ikke enige med rådmennene i at kommunenes innflytelse på oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav-kontoret er betydelig svekket. Sett fra deres ståsted er det rådmenn og kommunalsjefer som har mest innflytelse på oppgave og tjenesteinnholdet på kontoret. De mener også, konsistent med dette, at partnerskapet er mer likeverdig, enn det rådmennene gjør. Nav-lederne mener også i større grad enn rådmenn, at partnerskapet fremmer samarbeid mellom stat og kommune.

- 2) Finnes det en felles forståelse mellom eierne knyttet til hva som er formålet med partnerskapet?

Rådmennene er mer uenig enn enig i påstandene om at det finnes et felles ståsted i partnerskapet mellom stat og kommune, og at partnerskapet har et felles ståsted for styring av Nav-kontorene, og hvordan samfunnsoppdraget skal løses. Her har vi ikke data fra ledernivå.

- 3) Finnes det en opplevelse hos eierne og kontorleder av at partnerskapet gir en merverdi?

Rådmannen mener at partnerskapet fremmer samarbeidet mellom stat og kommune, og at partnerskapet gjør lokalkontoret bedre i stand til å løse sine oppgaver. Den overordnede måloppnåelsen til Nav-kontorene vurderes som positiv. Nesten 80 prosent av rådmennene opplever at Nav-kontoret i noen eller stor grad bidrar til å få flere i arbeid og færre på stønad. Dette er flere enn tidligere. Om lag 70 prosent oppgir at Nav-kontoret gir en service tilpasset brukernes behov og forutsetninger. 80 prosent opplever videre at Nav-kontorets ansvar for sosiale tjenester er god. Nav-lederne deler disse vurderingene, selv om de vurderer måloppnåelsen mer negativt enn det rådmennene gjør. Til gjengjeld ser Nav-lederne mer positivt på hvordan Nav-kontorets ansvar for sosiale tjenester blir ivaretatt enn rådmennene.

### Strategisk ledelse

- 1) Legger styringen og styringsdialogen som fylket har med kontorlederne til rette for en lokalt forankret prøve- og feile-kultur?

Lederne oppgir at den statlige styringen er redusert, og at det er skjedd endringer i styringsdialogen mot å vektlegge strategisk styring, mer enn aktivitetsbasert målekortstyring. Det utvikles lokale virksomhetsplaner som utfra lokale prosesser og behov forteller hvordan kontoret har tenkt å arbeide i det kommende året. Disse ligger til grunn for styringsdialogen og partnerskapsmøtene. Lederne forteller om økt lydhørhet fra statens side vis a vis kommunens behov og ønsker.

Den endrede styringen ser ut til å ha åpnet opp for sterkere strategisk ledelse fra lokalkontorenes side. Viktige strategiske virkemidler for å nå kontorenes mål har blant annet vært en lokal organisatorisk tilpasning til kanalstrategien, utarbeidelsen av nye organisasjonsformer inkludert kommunesammenslåinger og vertskommuneløsninger,

kompetanse og utviklingen av ulike varianter av en lærende organisasjon. Medbestemmelsesapparatet ser ut til å brukes mer aktivt enn tidligere, i forhold til større omorganiseringer som kommunesammenslåinger, men også i tjenesteutvikling.

- 2) Har kontorlederne en organisatorisk plassering og en innflytelse over planarbeid og strategier som fremmer strategisk ledelse?

Det er kun ett kontor i vårt casemateriale hvor Nav er blitt et eget kommunalområde, og hvor Nav-leder inngår i rådmannens ledergruppe. Partnerskapsmøtene skjer en til to ganger i året. Det er lederne som i hovedsak setter agendaen for disse møtene, med utgangspunkt i den lokale virksomhetsplanen.

Nav-lederne oppgir at de i større grad enn tidligere trekkes med i kommunalt planarbeid, og utgjør en strategisk ressurs som kommunen trekker på i sitt planarbeid. Samtidig oppgir Nav-lederne at partnerskapet i liten grad har lagt felles planer for kommende år, eller arbeidet med å utvikle felles rapporteringsrutiner og rapporteringsinnhold. Rådmennene deler denne vurderingen.

Enkelte ledere forteller om et tett samarbeid med kommunen, og at samarbeidet med den kommunale eieren er blitt den «viktigste» eieren av kontoret. Flere ledere forteller om liten interesse for Nav-kontoret fra kommunens side utover å holde budsjettfokus. Lederne oppgir et betydelig administrativt merarbeid knyttet til forvaltningen av det doble eierskapet og to lønns- og avtalesystemer.

- 3) Kan kontorlederne disponere ressurser på tvers av statlige og kommunale oppgaveområder?

Leder synes i stor grad å kunne disponere personalressursene på kontoret, uavhengig av ansettelsesforhold. Det er i liten grad åpnet opp for at eventuelle innsparinger på sosialbudsjettet reinvesteres i kontoret.

## Myndige og løsningsorienterte veiledere

På *veiledernivået* handler retningsskiftet om å gjøre veilederne «myndige og løsningsorienterte». Vi har utviklet fem problemstillinger for å kunne si om dette er tilfelle:

- 1) Eksisterer det effektive verktøy og en god digital infrastruktur for det oppfølgingsarbeidet veilederne skal gjennomføre?

De aller fleste veiledere gjør daglig bruk av flere fagsystemer. Over halvparten av veilederne opplever at de digitale løsningene gir mer effektivitet, bedre tjenester for brukerne og gjør dem bedre i stand til å utføre jobben sin.

Moderniseringen som har skjedd gjennom Modia beskrives som vellykket. Modia oppleves som mer nyttig, brukervennlig og mindre krevende sammenlignet med de andre fagsystemene. De fleste veilederne opplever at de har gode verktøy for å lage aktivitetsplaner for brukerne. I det åpne spørsmålet i surveyen fremheves det at den digitale aktivitetsplanen som ligger i Modia, representerer et betydelig fremskritt.

Arbeidsevnevurderingene ser ut til å ha blitt enklere å bruke. Det mest krevende er ifølge surveydataene å få til aktiv brukermedvirkning i prosessen, og å sørge for at brukerens muligheter blir vektlagt i vurderingene, framfor deres hindre.

Samtidig beskrives digitaliseringen også som en av de største utfordringene. Om lag 1/3 av veilederne opplever det som krevende å bruke flere digitale systemer i jobben sin, noe de fleste av veilederne må gjøre. Antall systemer har også økt ved at den interne kommunikasjonen i Nav har blitt digitalisert. Mange brukere forstår ikke hvilke henvendelser som skal i hvilken kanal. Kommunale henvendelser kan ikke besvares i det statlige Modia, og det etterlyses integrasjon av kommunale og statlige systemer. Terskelen for brukerkontakt via den digitale aktivitetsplanen har blitt lavere, noe som fører

til merarbeid for veilederne. I tillegg måles mange av veilederne på svartider, noe som har skapt en ny form for aktivitetsstyring på kontorene. Forbedringene av de digitale løsningene kommer via såkalt «smidig utvikling». Det innebærer at det skjer små endringer kontinuerlig, og endringene er så mange at det er vanskelig for veilederne å holde følge.

- 2) Ligger brukernes behov til grunn for den bistanden som gis, og medvirker de i de løsningene som skisseres?

Hovedvekten av veilederne mener at oppfølgingen er et samarbeid mellom brukeren og veilederen, at de møter krav til aktiv medvirkning og at de har innflytelse på hvilken aktivitet/innsats som velges. Veiledere i 2019 mener dette i større grad enn tidligere. Brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingene ser ut til å ha økt over tid. Den digitale aktivitetsplanen oppleves å gi bedre muligheter for brukermedvirkning.

Samtidig mener 1/3 av veilederne at det er vanskelig å få til brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingene, og det hevdes at mange brukere ikke deltar aktivt i arbeidet med den digitale aktivitetsplanen. Dette kan blant annet skyldes at mange brukere mangler digital kompetanse.

I det åpne spørsmålet i surveyen hevder veilederne at mange brukere av ulike årsaker mangler digital kompetanse, og sliter med å bruke de digitale løsningene. Å veilede brukere til digital kompetanse beskrives som en av de største opplæringsutfordringene for veilederne.

Tilgang til veilederne er en forutsetning for brukermedvirkning. Om lag 1/3 av veilederne mener at 70-100 prosent av brukerne deres trenger mer oppfølging enn det de kan gi dem. Nesten halvparten av veilederne mener at de i liten grad har tilstrekkelig ressurser til veiledning og oppfølging av brukerne. Har en veileder mer enn 100 brukere i porteføljen sin, oppgir bare 1 prosent av dem å ha å ha ansikt til ansikt kontakt med brukerne.

- 3) Arbeider veilederne helhetlig og integrert, på tvers av ansettelsesforhold, kommunale og statlige oppgaveområder og med andre instanser i Nav?

Nesten 80 prosent av veilederne oppgir at de jobber i slike team. Veilederne er fornøyd med denne arbeidsformen, og oppgir at det er enighet om målsettinger og arbeidsdeling.

Hovedmønsteret er at teamene består både av statlig og kommunalt ansatte. Veilederne jobber i økende grad på tvers av tjenesteområder, selv om kommunale veiledere i større grad enn statlige veiledere jobber med andre tjenesteområder enn ansettelsesforholdet tradisjonelt skulle tilsi. Likevel oppgir 60 prosent av de kommunale ansatte at det er statlig dominans på kontoret, mens bare 20 prosent av de statlig ansatte oppgir dette.

Når det gjelder samarbeidet med andre Nav-instanser, peker samarbeidet med Kontaktsenteret seg positivt ut. Vi har ikke survey-data om samarbeidet med Nav Arbeid og ytelser. I det åpne spørsmålet beskrives imidlertid dette samarbeidet som en av de største samarbeidsutfordringene for veilederne.

- 4) Tas veiledernes kompetanse i bruk, og får de en opplæring og en kompetansebygging som svarer til deres behov?

Over 80 prosent av veilederne opplever at jobben ofte krever at de må tilegne seg nye kunnskaper og ferdigheter. Samtidig oppgir veilederne at jobben ikke er for vanskelig for dem, at de i stor grad får brukt sin kompetanse i arbeidet, og at deres spesialkunnskaper og ferdigheter er nyttig i arbeidet.

Behovet for kompetanseoppbygging er størst innen veiledning av brukere i digital kompetanse og IKT og fagsystemer, samt arbeidsmarkedskunnskap. Over 50 prosent oppgir at de har behov for slik kompetansebygging.

I det åpne spørsmålet i surveyen trekker veilederne særlig frem tre kompetanseutfordringer: Utfordringer knyttet til at fagkompetanse forsvinner fra kontoret, utfordringer knyttet til «breddeløsninger», dvs at brukerne datofordeles, og mangelfull lov- og regelverkskompetanse.

- 5) Har veilederne arbeidsbetingelser som gjør at de kan prioritere arbeidsrettet brukeroppfølgning?

Manglende personalressurser beskrives av veilederne som den største utfordringen, ved siden av stor oppgavebredde. Nesten halvparten av veilederne oppgir at de ikke har tilstrekkelig ressurser til veiledning og oppfølging av brukerne, og om lag 75 prosent mener at dokumentasjon, registrering og saksbehandling knyttet til inntektssikring tar fokus fra den kvalitative oppfølgingen av brukerne.

Mange opplever at de må jobbe i høyt tempo, og at arbeidet hopper seg opp på grunn av ujevn arbeidsbelastning. I de åpne spørsmålet understrekes høyt sykefravær og høy turnover som en ekstrabelastning. Store arbeidskrav følges ikke av stor innflytelse. Nesten halvparten av de ansatte opplever at de har liten innflytelse over egen arbeidshverdag.

## Konklusjon

Samlet sett mener vi det er skjedd et retningsskifte i Nav som det er grunn til å tro at kan føres tilbake til Stortingsmelding 33. Vi ser større innslag av strategisk ledelse på kontornivå, og det er skjedd forbedringer i veiledernes arbeidssituasjon som kan gjøre dem mer myndige og løsningsorienterte. Partnerskapet kan ut fra våre data ikke beskrives som vitalt, selv om Nav-lederne mener at staten gjennom sin endrede styring er blitt mer lydhør for kommunenes behov.

På bakgrunn av denne analysen vil vi anbefale Arbeids- og sosialdepartementet å fortsette det påbegynte retningsskiftet. Vi mener at arbeidsretting kombinert med et søkelys på dem som står langt unna arbeidslivet, har vært en medvirkende faktor til den økte integrasjonen på kontorene, og den sterke felles målforståelsen som finnes.

Til tross for disse endringene synes retningsskiftet i liten grad å slå inn i veiledernes opplevelse av egen arbeidshverdag. Det blir derfor viktig å fortsette arbeidet med å utvikle tiltak som gjør veilederne bedre i stand til å arbeide med brukerrettet oppfølging.

# Del 1 Innledning og metode

## Oppdraget

Arbeids- og sosialdepartementet har ønsket en evaluering av hvordan delstrategier og retningsvalg i Stortingsmelding 33<sup>1</sup> er iverksatt og kommer til syne i arbeids- og velferdsforvaltningen. Formålet var å få «mer kunnskap om iverksetting og virkninger av strategier og retningsvalg i en kompleks organisasjon som arbeids- og velferdsforvaltningen». Måloppnåelse og virkninger var ikke en del av oppdraget<sup>2</sup>.

Viktige strategier/retningsvalg for Stortingsmeldingen var å videreutvikle de arbeidsrettede tjenestene, sikre utvikling av mer brukerrettede tjenester, gi Nav-kontorene økt myndighet og handlingsfrihet til å kunne tilpasse tjenester lokalt, og å sikre kunnskapsbaserte tjenester og kompetanse. Et viktig premiss var at arbeids- og velferdsforvaltningen skulle «organiseres og driftes på en måte som sikrer at mest mulig av de samlede ressursene går til brukeroppfølgning og tjenesteproduksjon».

Stortingsmeldingen fremmet en rekke tiltak for å støtte opp under retningsskiftet. Disse tiltakene ble konkretisert og til dels supplert i en rapport som en arbeidsgruppe bestående av deltakere fra Arbeids- og velferdsetaten, kommunesektoren og det sentrale brukerutvalget la fram i 2017: Utvikling av Nav-kontor – større handlingsrom og ansvar (Tilråding til arbeids- og velferdsdirektøren fra arbeidsgruppen om myndige og løsningsdyktige Nav-kontor, 2017).

Det var retningsendringene som var skissert her som skulle ligge til grunn for evalueringen:

*Det primære fokus vil være på om det har skjedd en endring i Nav-kontorenes arbeid i den retning som er varslet. Oppdraget skal ha hovedfokus på hvordan de vedtatte strategiene og retningsvalgene er implementert på Nav-kontorene, og hvordan endringene som forventes oppnås kommer til syne lokalt/på det enkelte Nav-kontor. (Oppdragsbeskrivelsen fra Arbeids- og sosialdepartementet)*

## Bakgrunn for evalueringen

Retningsvalget i Stortingsmeldingen bygger på en gjennomgang av arbeids- og velferdsforvaltningen som ble foretatt av en ekspertgruppe ledet av Sigrun Vågeng, som leverte sluttrapport i 2015<sup>3</sup>. Ekspertgruppen vektla at verdien i Navs tjenester skapes i møtet mellom veileder, bruker og arbeidsgiver, og at det finnes et «uforløst potensial i Nav-kontorene». For å realisere dette potensialet er det nødvendig at lokalkontorene må få økt handlingsrom og god ledelse, og at det foregår en systematisk utvikling av Nav-kontorene.

Ekspertgruppen beskrev, med bakgrunn i egne undersøkelser og tidligere forskning om Nav-kontorene, en statlig standardisering og byråkratisering som har hindret Nav-kontoret i å utnytte dette handlingsrommet. Det var blitt lagt for stor vekt på aktivitetsstyring gjennom målekortet, noe som resulterte i at Nav hadde blitt mer opptatt om hva som gjøres i Nav-kontorene enn selve resultatet.

Stortingsmeldingen fulgte opp dette ved å legge grunnlag for et «retningsskifte» som skulle endre de styringsmessige og organisatoriske betingelsene for Nav-kontorene slik

<sup>1</sup> Stortingsmelding 33 (2015-2016) «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet»

<sup>2</sup> Oppdragsgivers beskrivelse av oppdraget «Evaluering av strategier og tiltak i Nav – Meld.St. 33 (2015-2016) Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet, ASD 2018

<sup>3</sup> Et Nav med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av Nav. Sluttrapport fra Ekspertgruppen, april 2015. «Vågengutvalget».

at de ble bedre i stand til å drive arbeidsrettet oppfølging skreddersydd til brukernes behov, innenfor rammene av partnerskapet. Et viktig premiss for retnings-skiftet har vært at endringene må gripe inn i og endre veiledernes arbeidssituasjon og deres måte å arbeide på.

Stortingsmeldingen kan derfor sees som et uttrykk for et ønske om å bedre vilkårene for «bakkebyråkraten» i Nav. Bakkebyråkraten er en yrkesutøver som i møtet mellom faglige idealer og begrensede ressurser utvikler mestringsstrategier som ofte verken overensstemmer med brukernes behov, de faglige idealene eller politikernes ønsker (Lipsky, 1980; Zacka, 2017). Den tradisjonelle bakkebyråkraten skulle erstattes med en ny: den myndige, løsningsorienterte og kunnskapsbaserte Nav-veilederen.

Vi kan videre se retnings-skiftet som en form for tillitsbasert styring og ledelse (Moberg & Spildrejorde 2018). Dette innebærer at den tradisjonelle ansvars- og kontrolltenkningen bygget på instruksjon, standardisering og aktivitetsstyring suppleres med en styring hvor partnerskapet, Nav-lederne og veilederne i større grad skal medvirke i produksjonen av brukerorienterte, målrettede og effektive arbeidsrettede tjenester. Styringen skal i større grad skje gjennom overordnede retningsvalg, koordinering og kunnskap, enn gjennom hierarki og delegering (Rhodes, 2009; Røiseland & Vabo, 2012).

## Retningsvalgene og tiltakene

En viktig del av retnings-skiftet er bruken av nye begreper. Sentrale begreper er at Nav-kontorene skal være myndige og løsningsdyktige, overgangen fra styring til ledelse, og revitalisering av partnerskapet. Den nye begrepsbruken følges opp av en rekke tiltak, både i Stortingsmeldingen og i arbeidsgruppas rapport.

Overordnet handler forslagene om å redusere den omfattende aktivitetsstyringen i etaten; om å endre styringsdialogen slik at den i større grad legger til rette for en «prøve- og feile-kultur»; om å redusere målkonfliktene ved å fjerne mange av inntektssikringsoppgavene fra kontoret og dermed forsterke arbeidsfokuset, men samtidig understreke betydningen av å jobbe helhetlig og sette de svakeste brukerne i sentrum for oppmerksomheten; samt å sikre at kunnskap må ligge til grunn for alle deler av kontorets virksomhet, enten det er knyttet til veiledning, tiltak eller organisering.

De viktigste tiltakene som foreslås handler om den arbeids- og brukerrettede oppfølgingen. Dette er endringer som direkte skal påvirke veiledernes arbeidshverdag, og legge til rette for en bedre oppfølging av brukerne. Tiltakene skal føre til en overføring av ressurser til oppfølgingsarbeid, forenkle arbeidet i fagsystemene og gi veilederne en mer oversiktlig jobbsituasjon med tydeligere forventninger og bedre arbeidsbetingelser.

Stortingsmeldingen skisserer blant annet følgende tiltak: Videreutvikle kanalstrategi og utvikle bedre digitale tjenester, forenkle behovs- og arbeidsevnevurderingene og skape økt fleksibilitet i tiltaksbruk gjennom større valgfrihet og tiltak i egen regi.

Arbeidsgruppas rapport skisserer i tillegg flere andre forslag: Styrke aktivitetsplanens rolle og brukernes medvirkning i den, gi brukere som trenger lengre bistand en fast koordinator, styrke brukernes digitale ferdigheter, utvikle veiledernes forståelse av at god service ofte er digital, og styrke veiledernes kompetanse og spre gode arbeidsmetoder og resultater.

Et viktig virkemiddel for å oppnå et revitalisert partnerskap var i Stortingsmelding 33 å utvikle en mer felles styringslogikk mellom stat og kommune. Premisset var at kommunene gir færre bindinger på tjenesteutøvelsen på Nav-kontorene, enn det staten har gitt Arbeids- og velferdsetaten. Ved å redusere den statlige aktivitetsstyringen og styringen av bruken av virkemidler, og legge mer vekt på overordnede mål, ville den statlige og kommunale styringen bli likere. Andre tiltak var å redusere antall Nav-kontor gjennom kommunesammenslåinger og vertskommuneløsninger; gjennomgå

oppgavebredde i de lokale partnerskapsavtalene, og helst redusere den for å sikre en klar arbeidsretting av tjenestene.

I arbeidsgruppas rapport vektlegges det videre behovet for at partnerskapet enes om samfunnsoppdraget, at det vurderer hensiktsmessigheten av delt ledelse, av å gi Nav-lederne en mer sentral plass i den kommunale ledelsen, og gjøre Nav-leder ansvarlig for agenda til partnerskapsmøtene.

Når det gjelder å styrke lederne og gi Nav-kontorene økt myndighet og handlefrihet (strategisk styring) kommer Stortingsmeldingen blant annet med følgende forslag: Større lokal frihet i gjennomføringen av den statlige arbeids- og velferdspolitikken, ved å gjøre den statlige styringen likere den kommunale, utvikle Nav-ledernes kompetanse og vektlegge kvalitet og resultater mer enn telling av gjennomførte aktiviteter

Arbeidsgruppa vektlegger i tillegg å skape et felles ståsted for mål og styringen av Nav-kontoret mellom eierne, styrke vekten på digital ledelse og gevinstrealisering, og i større grad gjøre det mulig å sette mål- og resultatkrav lokalt.

## Problemstillinger

Vi har lagt følgende overordnede problemstilling til grunn for evalueringen: Hvordan blir retningsskiftet og tiltakene som er skissert i Stortingsmelding 33 og Arbeidsgruppas rapport opplevd på lokalt nivå i Nav (på eier, leder-/lokalt og veiledernivå)?

På hvilken måte kan utviklingen lokalt sies å være en følge av de overordnede strategiene og retningsvalgene som skisseres i Stortingsmeldingen?

Når det gjelder *eiernivået* handler retningsskiftet om å «revitalisere partnerskapet», dvs. relasjonen mellom den statlige og kommunale eieren av hvert enkelt NAV-kontor. Det handler om at det eksisterer et reelt partnerskap der statlige og kommunale mål sees i sammenheng, hvor ulike styringstradisjoner blir likere, og hvor partnerskapet har fått økt lokal frihet.

Vi har utviklet tre problemstillinger/operasjonelle indikatorer for å kunne si om partnerskapet er blitt «vitalisert»: Finnes det en opplevelse av likeverdighet mellom eierne, og at den ene parten ikke dominerer over den andre? Finnes det en felles forståelse mellom eierne knyttet til hva som er formålet med partnerskapet? Og finnes det en opplevelse hos eierne og kontorleder av at partnerskapet gir en merverdi?

På *leder/kontornivå* handler retningsskiftet om å gi Nav-lederne muligheter og betingelser for å nå Navs målsettinger gjennom en mer strategisk lokalt basert utvikling av Nav-kontorene. Vi har utviklet tre problemstillinger/operasjonelle indikatorer for å kunne si om Nav-lederne har mulighet for å drive «strategisk ledelse».

Legger styringen og styringsdialogen som fylket har med kontorlederne til rette for en lokalt forankret prøve- og feile-kultur? Har kontorlederne en organisatorisk plassering og en innflytelse over planarbeid og strategier som fremmer strategisk ledelse? Kan kontorlederne disponere ressurser på tvers av statlige og kommunale ansvars- og oppgaveområder?

På *veiledernivået* handler retningsskiftet om at veilederne får tatt i bruk sin kompetanse på måter som gjør dem myndige og løsningsorienterte. Vi har utviklet fem problemstillinger/operasjonelle indikatorer for å kunne si om veilederne på kontorene er myndige og løsningsorienterte.

Eksisterer det effektive verktøy og en god digital infrastruktur for det oppfølgingsarbeidet veilederne skal gjennomføre (behovsvurderinger, digital aktivitetsplan, forenklet arbeidsevnevurdering, digitale fagsystemer)? Ligger brukernes behov til grunn for den bistanden som gis, og medvirker de i de løsningene som skisseres? Arbeider veilederne

helhetlig og integrert, på tvers av ansettelsesforhold, kommunale og statlige oppgaveområder og med andre instanser i Nav? Tas veiledernes kompetanse i bruk, og får de en opplæring og en kompetansebygging som svarer til deres behov? Har veilederne arbeidsbetingelser som gjør at de kan prioritere arbeidsrettet brukeroppfølgning?

## Hvordan har vi løst evalueringsoppdraget?

For å finne ut om og hvordan retningsskiftet og tiltakene som er skissert kommer til syne på Nav-kontorene, har vi gjort en rekke grep:

For det første fokuserer vi på hvordan ansatte på ulike lokale nivåer i Nav opplever at retningsskiftet preger deres arbeidsvirkelighet. Dette kan vi kalle «et nedenfra og opp-perspektiv». I denne forbindelse skiller vi mellom tre lokale nivåer: eiernivå, kontor/ledernivå og veiledernivå. Denne inndelingen speiles i den tredelte oppbygningen av rapporten.

For det andre har vi som det er fremkommet, utviklet problemstillinger/operasjonelle indikatorer for å analysere hvorvidt utviklingen går i ønsket retning. Disse er basert på strategiene og retningsvalgene i Stortingsmelding 33, og teori og kunnskap om Nav. Dette er operasjonelle indikatorer for et «vitalt partnerskap» (eiernivå), «strategisk ledelse» (kontor/ledernivå) og «myndige og løsningsorienterte» veiledere (veiledernivå). For å avgjøre om disse indikatorene er til stede har vi samlet inn ulike former for data. Hvis utviklingen innenfor disse områdene er positiv vil det kunne være et uttrykk for at det ønskede retningsskiftet skjer. På veiledernivå vil dataene som brukes for eksempel handle om «verktøy» (fagsystemer, oppfølgingsmetodikk), brukermedvirkning, samhandling, kompetanse og ressursituasjon.

For det tredje har forsøkt å si noe om endringer over tid. Der det har vært mulig har vi sammenlignet funn fra 2019 med en tilsvarende undersøkelse vi gjennomførte i 2014, i forbindelse med Stortingets evaluering av Nav-reformen. Denne undersøkelsen besto, som i dag, av en større kontorsurvey og kvalitative casestudier på en rekke Nav-kontor (Fossestøl, Breit, & Borg, 2014). Når det gjelder ordfører/rådmannsurveyen har vi sammenlignet den med en tilsvarende undersøkelse som ble gjennomført i 2011 (Aars, 2011). Slik sett blir 2014 og 2011 nullpunkt som utviklingen sees i forhold til (se vedlegg 1 og 2).

## Metodiske begrensninger

Til grunn for vårt evalueringsdesign ligger et nedenfra og opp-perspektiv. Styrken ved dette perspektivet er at vi får et godt innblikk i hvordan ikke minst veilederne opplever sin situasjon ute på kontorene. Veilederne er den gruppa som til syvende og sist skal konkretisere summen av de retningsvalg, tiltak og operasjonaliseringer som gjøres i og utenfor etaten, i et møte med brukere som trenger bistand. Deres forståelser av den situasjonen de står i og de valg de gjør, vil til syvende og sist være det som avgjør hvordan forvaltningen møter den enkelte bruker.

Ulempen ved dette designet, som i hovedsak er ressursmessig betinget, er at vi ikke analyserer hvordan retningsskiftet har ført til endringer i tildelingsbrev og i mål- og disponeringsbrev, studert endringer i styringsdialogen, kartlagt hvordan de ulike aktører og nivåer har forstått og operasjonalisert disse endringene, eller om det er valg som departement, direktorat, fylke eller lokalkontornivå har gjort, som gjør at for eksempel endringer som skulle føre til økt frihet knyttet til tiltaksbruk på lokalt nivå, ikke oppleves slik i praksis. Et annet evalueringsdesign, oven fra og ned, ville i større grad ha differensiert mellom ulike aktører, i større grad gjort det mulig å relatere de valg og tiltak ulike aktører gjør tydeligere til resultater, og til å i større grad plassere ansvaret for utviklingen.



Vi søker å etablere forbindelser mellom overordnede retningsvalg og tiltak skissert i Stortingsmeldingen, og det som skjer på lokalkontornivået. Dette skjer imidlertid uten at vi følger konkrete implementeringsprosesser eller etablerer kausale forbindelser mellom tiltak og eventuelle effekter. Forbindelsene vi etablerer vil derfor være «løst koblet».

Å etablere slike «løse koblinger» har kanskje vært enklest på veiledernivået. Det henger sammen med at tiltakene her er mest konkrete, og at vi har best data fra dette nivået. Det har vært vanskeligst på partnerskaps- eller eiernivået, fordi mange av tiltakene her er overordnede, og i tillegg avhengig av medvirkning fra mange og ulike «autonome» kommuner, og hvor kommunene selv kanskje ikke har eierskap til er enige eller tid og ressurser til å gjennomføre de ønskede tiltakene. På eiernivå har vi videre bare surveydata fra den kommunale eieren, og mangler tilsvarende data fra fylkesnivået.

Vi vil videre fremheve to andre forhold som påvirker muligheten for å etablere forbindelser mellom politiske tiltak og virkninger. For det første har det overordnede retningsskiftet som Stortingsmeldingen skisserer, om en overgang fra styring til ledelse, hatt stor oppslutning og vært ønsket. En slik overordnet konsensus om den retningen man skal i, kan skape innovasjon og handlekraft ute, men uten at den direkte er knyttet til noen av de tiltakene Stortingsmeldingen skisserer. For det andre vil gjennomføringen av en politisk reform også handle om en rekke andre endringer som skjer uavhengig av reformen, men som har betydelig innflytelse på iverksettingen av den. Det kan handle om økonomiske konjunkturer, om «EØS-skandalen» eller om endringer i inntektssikringsordninger som påvirker forholdene på Nav-kontorene. Det siste året har vært preget av Covid-19-pandemien, og de enorme utfordringer dette har skapt for Nav. Vår undersøkelse har blitt gjennomført før denne epidemien brøt ut. Siste casekontor ble besøkt i februar 2020.

Valget av et nedenfra og opp-perspektiv innebærer videre en risiko for at forskeren kan bli en roper for opplevelser som verken trenger å være utbredte eller riktige, eller som mangler kontekstualisering.

For eksempel bruker vi en del sitater. Et godt sitat kan ha betydelig gjennomslagskraft. Det representerer likevel bare én stemme, og det kan være unike og lokale forhold som ligger bak den innsikten som sitatet inneholder. Problematikken blir viktigere fordi en del av sitatene er hentet fra det åpne spørsmålet i surveyen, og nettopp er kontekstløse. Et slikt sitat kan for eksempel inneholde en påstand om en omfattende økning i aktivitetsstyringen på Nav-kontoret. Sitatet fester seg i leserens oppmerksomhet, og kan leses som et bevis på at politikernes ønske om å redusere slik styring har mislykkes. Når det så viser seg at den økte aktivitetsstyringen er et resultat av valg på kontornivå, så endres dette sitatets beviskraft.

Vi har derfor forsøkt å bruke sitatene for å få frem variasjon og for å gi et bilde av de diskusjonene som foregår ute på kontorene. Videre har vi brukt sitater for å få frem substansielle, kontekstuavhengige innsikter knyttet til ulike tema.

En lignende problemstilling knyttet til kontekstualisering gjør seg også gjeldende i forhold til surveydata. Veilederne oppgir for eksempel at brukermedvirkningen har økt, noe som er positivt. Vi har imidlertid ikke brukerdata, og det er mulig de ville fortelle en annen historie. Vi har derfor forsøkt å kontekstualisere presentasjonen av dataene underveis i rapporten, og i den avsluttende drøftelsen.

Selv om vi har forsøkt å si noe om utviklingen over tid, er det endelig viktig å være oppmerksom på at evalueringsdata er ferskvare. De konkrete utfordringene som veilederne beskriver, for eksempel knyttet til digitalisering eller til forholdet mellom oppfølgings- og inntektssikringsarbeidet, vil endre seg kontinuerlig etter hvert som deres kompetanse øker, de digitale løsningene forbedres, eller samarbeidet mellom lokalkontorene og Nav Arbeid og ytelser endres.

## Datagrunnlag

Studien bygger på tre typer data.

### Dokumenter og litteraturgjennomgang

Et datagrunnlag er dokumenter som er knyttet til forberedelse, behandling og iverksetting av Stortingsmeldingen. Arbeidsgruppa i Navs rapport om myndige og løsningsdyktige Nav-kontor har også vært viktig (Nav, 2017). Videre har vi gjennomført et systematisk litteratursøk, som det for partnerskapets vedkommende er redegjort for i egen rapport (Hellang et al., 2019).

### Intervjuer og kvalitative caseanalyser

Et annet datagrunnlag er knyttet til intervjuer og caseanalyser. Vi har gjennomført intervjuer i Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi har også hatt en rekke møter med KS (Kommunesektorens organisasjon) og departementet, særlig i forbindelse med partnerskapsanalysen.

Videre har vi gjennomført 3–5 intervjuer på fylkesleddet i de tre casefylkene. I tillegg har vi gjennomført kvalitative casestudier av ni Nav-kontorer i tre fylker. Disse kontorene er Ålesund, Molde og Hareid-Ulstein-Sande i Møre og Romsdal; Tønsberg, Horten og Sandefjord i det daværende Vestfold (nå Vestfold og Telemark); og Øvre Eiker, Kongsberg og Lier i Buskerud og Viken, dvs. før og etter fylkessammenslåingen. Seks av kontorene ble valgt ut i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet, og var kontorer som på den ene eller andre måten hadde utmerket seg i direktoratets øyne (noen av dem var såkalte «spydspisskontorer»), enten på grunn av gode formidlingstall, at de hadde kommet langt med hensyn til digitalisering, utvikling av en lærende organisasjon, tiltaksarbeid etc. De tre andre kontorene, ett fra hvert fylke, ble valgt ut etter innspill fra Norsk Tjenestemannslag (NTL). Her var utvalgsriteriet kontorer som fra de ansattes side ble opplevd å ha utfordringer.

Det ble gjennomført rundt 8–10 intervjuer på kontorene, typisk med leder, mellomleder, og veiledere fra ulike avdelinger, tillitsvalgte, representanter for brukerutvalget samt folk i ulike spesialroller i stab, som fagansvarlige, tiltaksansvarlige o.l. Enkelte besøk ble gjennomført høsten 2018, men de fleste besøkene ble gjennomført på høstparten 2019. Siste casebesøk skjedde i slutten av februar 2020, noen uker før Covid-19-pandemien startet.

Vi utviklet intervjuguider for alle informantkategorier. Disse inneholdt de temaer (operasjonelle indikatorer) som vi antok var relevante for å si noe om hvorvidt utviklingen gikk i retning av mer myndige og løsningsorienterte Nav-kontor. Det ble skrevet «krasjanalyser» fra casebesøkene, hvor forskerne oppsummerte hovedinntrykk fra kontorene, på de relevante dimensjonene. De fleste intervjuene er transkribert, og ble brukt for å sjekke ut og dokumentere holdbarheten av innholdet i krasjanalysene. I tillegg gjorde vi mer nærgående analyser av enkelte forhold som vi mente var særskilt interessante.

Casedataene gjør det mulig å si noe om kjennetegn ved ulike kontortilpasninger, om lederens strategiske rolle og hvordan andre deler av kontoret reagerer på disse. Dataene benyttes i hovedsak i kapitlet om ledelses- og kontortilpasninger.

### Spørreundersøkelser

Endelig har vi gjennomført to spørreundersøkelser: En survey til et strategisk og representativt utvalg av ansatte ved NAV-kontor, samt til samtlige kontorledere, og en survey til samtlige ordførere og rådmenn i Norge.

Ordfører/rådmannssurveyen ble sendt ut våren 2019, mens kontorsurveyen ble sendt ut på senhøsten 2019 (se vedlegg 2 og 3). Dataene fra disse spørreundersøkelsene er sammenlignet med svar fra tidligere gjennomførte surveyer. Der vi ikke har svar fra 2014-surveyen (Fossestøl et al., 2014), har vi brukt surveydata fra tidspunkt både før og etter 2014. Sist gang det ble gjennomført en ordfører/rådmannssurvey var i 2011, i forbindelse med Nav-evalueringen (Aars, 2011). Rådatafilene fra denne undersøkelsen ble slettet i overensstemmelse med avtale med NSD, så her har vi brukt skriftlig rapportering fra surveyen som utgangspunkt for å si noe om utviklingen over tid. En svakhet ved surveydataene er at vi bare har data fra den kommunale eieren, og ikke fra den statlige.

Vi har analysert det åpne spørsmålet i 2019-surveyen: «Er det noe mer du vil si om dine erfaringer fra Nav-kontoret?». Mange ansatte har benyttet anledningen til å besvare dette spørsmålet, blant annet 230 veiledere, og materialet er svært rikt.

## Teoretisk innramming

Retningsskiftet i Stortingsmelding 33 kan sees i lys av en internasjonal utvikling på arbeids- og velferdsfeltet i retning av tjenesteintegrasjon («service integration»). Denne utviklingen handler om hvordan man kan levere arbeidsrettede tjenester til personer med komplekse utfordringer (Borghi & van Berkel, 2007; Minas, 2016), og den omtales gjerne som en ny «aktiviseringstrend» eller et nytt «aktiviseringsparadigme» i vestlige velferdssystemer (Bonoli, 2013; Heidenreich & Rice, 2016).

For brukere vil tjenesteintegrasjon handle om at de i større grad skal få tjenester som er tilpasset deres behov, og som virker forenklede ved at de får «en dør inn», eller «en kontaktperson». For myndighetene vil tjenesteintegrasjon handle om hvordan de kan legge til rette for at sosiale-, helse- og arbeidsrettede tjenester koordineres, og sees i sammenheng med inntektssikringsordninger. Dette kan bidra til økt styringsmessig kompleksitet, for eksempel ved at Arbeids- og velferdsetatens måloppnåelse blir avhengig av leveranser fra andre aktører de selv ikke kontrollerer.

Mye av forskningen på tjenesteintegrasjon har sett på brukererfaringer (H.-T. Hansen, Lundberg, & Syltevik, 2012), på veiledernes skjønnsutøvelse (Sadeghi & Terum), på politikkutvikling (Van Berkel & Van der Aa, 2012), eller effekter av tjenestene på arbeidsinkludering (Fevang, Markussen, & Røed, 2014; H. T. Hansen & Lorentzen, 2019). I denne rapporten ligger vi nærmere en forskningstradisjon som ser på organisatoriske virkemidler for å levere integrerte tjenester (Fossestøl, Breit, Andreassen, & Klemsdal, 2015; Heidenreich & Aurich-Beerheide, 2014). Dette innebærer et fokus på de organisatoriske betingelsene for, og implikasjonene av, iverksettingen av politikk til (integrerte) tjenester, snarere enn selve innholdet i politikken.

To forskningstradisjoner står sentralt her. På den ene siden har vi forskningen på nettverks- og partnerskapsstyring (Ferlie, Fitzgerald, McGivern, Dopson, & Bennett, 2013; Klijn & Koppenjan, 2012; Provan & Kenis, 2008). I motsetning til marked (effektivitet) og hierarki (kontroll), legges det her vekt på styring gjennom overordnede retninger og strategier og koordinering av aktører, og yrkesutøvernes kunnskap om hensiktsmessige tjenester og arbeidsmåter står sentralt. Slik styring har mye til felles med det som andre har omtalt som «samstyring» (Røiseland & Vabo, 2012), «samarbeidsdrevet styring» (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012), eller «New Public Governance» (NPG) (Osborne, 2010). Dette er styringsformer som vektlegger samarbeid som virkemiddel for å integrere tjenester på tvers av organisasjoner, profesjoner og sektorer.

På den andre siden har vi forskning som ser på tendensene til å legge økt vekt på lokal myndighet og autonomi. En viktig dimensjon i denne forskningen er den rollen tillitt spiller som en koordineringsmekanisme innenfor slike løse nettverk (Powell, 1996; Sydow, 1998). I vår kontekst handler dette om myndighetenes tillitt til at det lokale nivået, altså

Nav-kontorene, er i stand til å utvikle og levere integrerte tjenester. Tillitt øker også de lokale aktørenes mulighet til å tilpasse seg lokale forhold.

Samtidig er ikke tillit alene nok. Tilliten må suppleres med en profesjonsutøvelse basert på bruk av forsknings- og evidensbasert kunnskap, en styringsdialog basert på prøving og feiling, en ledelse som makter å gi felles mål og mening til yrkesutøvelsen, og en tettere involvering og dialog med brukerne om utvikling av tjenestene. I tillegg vil politiske myndigheter fortsatt måtte avveie hvor grensen går mellom hensyn til lokal autonomi og tillitt og hensyn til rettsikkerhet, effektivitet og demokratisk styring. Dette vil handle om klassiske dilemmaer mellom myndighetsutøvelse og tjenesteyting, demokrati og byråkrati, standardisering og skreddersøm, egenproduksjon og eksterne innkjøp (Colbjørnsen, 215).

På en lignende måte peker Heidenreich and Rice (2016) på en rekke avveininger når man søker å utvikle integrerte tjenester på lokalt nivå. For det første handler det om betydningen av økonomiske og arbeidsmessige ressurser, dvs. at veiledere ikke har et for stort antall brukere de har ansvar for, samt tilstrekkelig med ressurser (for eksempel tiltaksmidler) å bruke på hver enkelt bruker. Her vil det være en avveining mellom hensynet til at brukerne får tilstrekkelige tjenester, og økonomisk bærekraft

For det andre handler det om spesialisering av arbeids- og ansvarsområder. For lite spesialisering kan føre til at veilederne får for mange ulike oppgaver med tilhørende kompetansekrav. For mye spesialisering kan føre til økt behov for koordinering mellom oppgaver og ansvarsområder, og at brukere «faller mellom stoler». I Nav har ytterpunkter i denne diskusjonen vært mellom en generalistmodell (breddemodell) der brukere fordeles mellom veilederne etter dato, og ulike former for spesialisering knyttet blant annet til brukergupper og innsatsbehov (Gjersøe, 2020).

For det tredje handler det om systemer for å kategorisere brukerne, slik at innsatsen rettes inn mot dem som trenger den mest. Her tas det i bruk ulike profileringsverktøy for å fastslå brukernes 'job readiness', kognitive ferdigheter, og helseproblemer. I Nav er behovsvurdering og arbeidsevnevurderingen eksempler på slike profileringsverktøy. På den ene siden kan dette føre til tydelige og standardiserte prioriteringer som kan bidra til forutsigbarhet og individuell målretting av tjenestene. På den andre siden kan slike verktøy føre til raske og skjematiske profileringer, eller til at veilederne tilpasser sine vurderinger knyttet til de ressurser som er koblet opp mot de ulike profilene (Røhnebæk, 2016).

For det fjerde handler det om forholdet mellom standardiserte arbeidsmåter og betydningen av faglig skjønn. Standardisering innebærer forutsigbare og likeverdige tjenester uavhengig av lokal kontekst, men minsker samtidig muligheten for individuelle tilpasninger og profesjonelt skjønn. I en Nav-sammenheng har diskusjonen om skjønn de siste årene blant annet vært knyttet til vilkår for aktivitetskrav, og bruk av sanksjoner dersom disse vilkårene brytes (Hagelund, Øverbye, Hatland, & Terum, 2016; Sadeghi & Terum, 2020; Terum, Torsvik, & Øverbye, 2017)

For det femte handler det om kompetansen til veilederne. Det handler blant annet om avveiningen av behovet for en sertifisert kompetanse på utsatte grupper, versus behovet for en mer uspesifikk kompetanse som i større grad kan formes på jobb. I norsk sammenheng har denne debatten kanskje særlig blitt satt på spissen av diskusjoner om sosialarbeiderprofesjonens rolle i en integrert tjenesteyting, der sosiale behov skal kobles til mål om lønnsarbeid (Røysum, 2014). Slike diskusjoner om kompetanse handler om forholdet mellom en kompetanse basert på organisasjonslæring og en mer tradisjonell byråkratisk kompetanse (Bay, Breit, Fosseth, Grødem, & Terum, 2015) og forholdet mellom praksisnær versus evidensbasert kunnskap (Breit, Fosseth, & Pedersen, 2019). I tillegg har det handlet om muligheten for å utvikle en ny, hybrid yrkesrolle der forvaltningskompetanse og sosialfag integreres innenfor rammene av

aktiviseringspolitikken (Breit, Fossestøl, & Andreassen, 2017; Spjelkavik, Enehaug, Klethaugen, & Schafft, 2020).

Et forhold som får relativt lite plass i den organisasjonsteoretiske forskningen om tjenesteintegrasjon, nettverk/partnerskap og tillitsstyring, er rollen til digital teknologi. Digitale løsninger har lenge vært utviklet for behandling av saksbehandlingsoppgaver, for eksempel innenfor trygde- og arbeidsområdet. Av nyere dato er det forhold at brukerne selv gjør mer av arbeidet via selvbetjeningsløsninger (Breit & Salomon, 2014; H. T. Hansen, Lundberg, & Syltevik, 2018; Madsen & Kræmmergaard, 2015), at selve oppfølgingsarbeidet digitaliseres eller at det utvikles automatiserte eller semi-automatiserte løsninger som fattet beslutninger som tidligere ble fattet av veilederne (Bovens & Zouridis, 2002). På den ene siden kan digitalisering gi veilederne bedre oversikt, samt virke forenklerende og effektiviserende. På den andre siden kan digitale løsninger skape utfordringer med hensyn til «ikke-digitale» brukere, være vanskelig å benytte, skape nye former for merarbeid, begrense det profesjonelle skjønnets og endre kommunikasjonen med brukerne på måter man enda ikke kjenner konsekvensene av (Breit, 2019; Røhnebæk, 2016).

## Rapportens oppbygning

Rapporten består, i tillegg til innledningen og noen avsluttende refleksjoner, av tre hoveddeler.

Del 2 handler om partnerskapet på eiernivå, og hvor fokuset er på ordfører- og rådmannsnivået samt kontorledernivået. Dataene her består primært av surveydata fra kontorsurveyen samt ordfører/rådmannsurveyen.

Del 3 handler om retnings skillet sett fra ledernes ståsted. Her ser vi på leder/kontornivå. Dataene er primært hentet fra caseundersøkelsene.

Del 4 handler om retnings skillet sett fra veilederens ståsted. Dataene er hentet fra survey- og caseundersøkelsene.

## Del 2 Vitalt partnerskap

Nav er et lovpålagt partnerskap mellom stat og kommune. Dette partnerskapet skulle sikre en felles førstelinje for stat og kommune i hver kommune. Partnerskap beskrives gjerne som et samarbeid mellom likeverdige partnere som samarbeider for å nå felles mål. I dette ligger at en part ikke alene har styringsmyndighet, men at partnerskapet reguleres gjennom avtaler og kontrakter. Samarbeidet reguleres gjennom en partnerskapsavtale, hvor blant annet ledermodell og tjenesteinnhold er forhold det skal forhandles om.

Partnerskapet er et sentralt anliggende i Stortingsmelding 33 (2015-2016) «Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet», og den partssammensatte rapporten «Utvikling av Nav-kontor – større handlingsrom og ansvar» skrevet i et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten, kommunesektoren og det sentrale brukerutvalget (Hugvik et al., 2017). I disse dokumentene skisseres det en rekke løsninger for hvordan partnerskapet kan vitaliseres, og hvordan denne vitaliseringen forutsetter samtidig innsats fra nasjonale og regionale myndigheter, lokalkontorene og kommunene. Siden staten ikke har instruksjonsmyndighet over kommunen, vil de virkemidlene som tas i bruk i stor grad være pedagogiske virkemidler.

Det beskrives blant annet hvordan staten, gjennom å gi større lokal frihet til å tilpasse tjenestene til brukerne, gjennom mindre styring og mer ledelse og gjennom kompetansebaserte virkemidler, skal gjøre den statlige delen av kontoret mer lik den kommunale, og dermed gi bedre forutsetninger for et reelt partnerskap. Målet er å etablere et felles ståsted for mål og styring av Nav-kontorene. I tillegg oppfordrer man eierne til å gå gjennom partnerskapsavtalene med tanke på å sikre en felles forståelse av samfunnsoppdraget, og at hensiktsmessigheten av modellen med delt ledelse vurderes på nytt. Endelig oppfordrer man de kommunale partnerne til å gi Nav-lederne en mer sentral plass i den kommunale ledelsen og dermed i det strategiske planarbeidet, og at de i større grad blir ansvarlige for agenda til partnerskapsmøtene.

Vi har utviklet tre problemstillinger/operasjonelle indikatorer for å kunne si om partnerskapet er blitt «vitalisert»:

- 1) Finnes det en opplevelse av likeverdighet mellom eierne, og at den ene parten ikke dominerer over den andre?
- 2) Finnes det en felles forståelse mellom eierne knyttet til hva som er formålet med partnerskapet?
- 3) Og finnes det en opplevelse hos eierne og kontorleder av at partnerskapet gir en merverdi?

Det har vært hevdet at partnerskapet utspiller seg på tre ulike områder; på eiernivå, kontornivå og tjenestenivå (Hellang et al 2019). I denne delen vil vi primært holde oss på eiernivå. Partnerskap på kontornivå, dvs som kontorets/Nav-leders forhold til sine to eiere og mellom kommunalt og statlige ansatte behandles annet sted, henholdsvis i del 3 Strategisk ledelse og del 4 Myndige og løsningsorienterte veiledere. I tillegg til 2019 kontorsurveyen, har vi her også gjennomført en ordfører-/rådmannssurvey som ble sendt ut til samtlige ordførere/rådmenn i Norge (for presentasjon av utvalget og metode, se vedlegg 1 og 2. Denne forsøker vi, der det lar seg gjøre, å sammenligne med en ordfører-/rådmannssurvey som ble gjennomført i 2011 i forbindelse med Nav-evalueringen (Aars 2011), for å kunne si noe om utviklingen over tid. Vi har ikke surveydata fra den statlige eieren, men sammenligner ordførerne/rådmennenes svar med Nav-leder/leder der det er hensiktsmessig. En annen versjon av dette kapitlet trykkes i det såkalte Mulighetsrom-prosjektet, som har vært et samarbeid mellom ASD og KS (Hellang et. al 2019).

## 2.1 Partnerskapsmøter, oppgaveportefølje og planarbeid

Eierne står overfor en rekke utfordringer eller utviklingsområder.

Et utviklingsområde er knyttet til partnerskapsmøtene, til deltakelse, forberedelser og gjennomføring, hyppighet og til eiernærver på kontorene. Et annet utviklingsområde er knyttet til tjenesteportefølje, og til gjennomgang med kommunaleier om styrker og svakheter ved dagens portefølje. Et tredje utviklingsområde handler om å skape en felles mål- og planstruktur. Denne bør være knyttet til felles analyser av utfordringsbildet, av prioriteringer, med tydelige henvisninger til politisk reformarbeid fra departement og direktorat og lokalt hold, og til felles virksomhetsplan, styringsindikatorer og lederavtaler. En viktig del av dette arbeidet er økt koordinering og forutsigbarhet knyttet til økonomiske rammer og bevilgninger mellom eierne

Grunnleggende sett handler det om arbeidet med å sikre en felles forståelse av samfunnsoppdraget i lys av de ulike mandater og styringslinjer eierne har. Denne forståelsen kan knyttes til strategisk prioriteringer mellom eierne, dvs å knytte utviklingen av partnerskapet til områder der begge eiere har felles interesse av å gå inn tungt, enten det er knyttet til levekårssatsinger, inkluderingsdugnader eller ulike målgruppesatsinger (ungdom, innvandrere etc).

### Partnerskapsmøtene

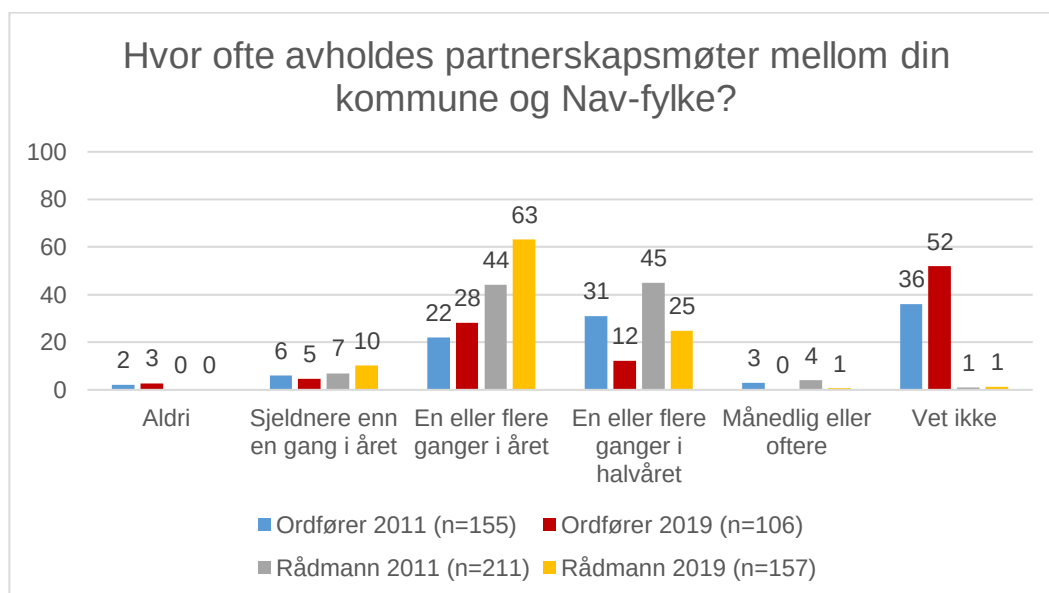
Når det gjelder partnerskapsmøter har vi data på møtefrekvens, hvem som møter av de kommunale eierne på partnerskapsmøtene, hvordan de vurderer møtene, hvem som setter agenda for møtene, og om de møtes på andre arenaer enn i partnerskapsmøtene.

Over halvparten av ordførere sier at de ikke vet hvor ofte det avholdes slike møter i 2019, mot i overkant av 1/3 del i 2011. Dette kan tyde på at ordførerne er lengre fra Nav-kontorene i dag, enn ved oppstarten av kontorene. Ser vi på rådmennene<sup>4</sup> som oppgir å vite hvor mange partnerskapsmøter som avholdes, er det vanligste i dag å møte en til to ganger i året. Dette er en kraftig reduksjon av antall møter i forhold til situasjonen i 2011 hvor nesten 45 prosent av rådmennene oppgir at det avholdes to eller flere møter i året. Antall kontorer som møtes sjeldnere en gang i året ser også ut til å ha økt, og utgjør om lag 10 prosent av kontorene.

Hvis hyppige partnerskapsmøter er en indikasjon på et fungerende partnerskap, så ser utviklingen ut til å være negativ.

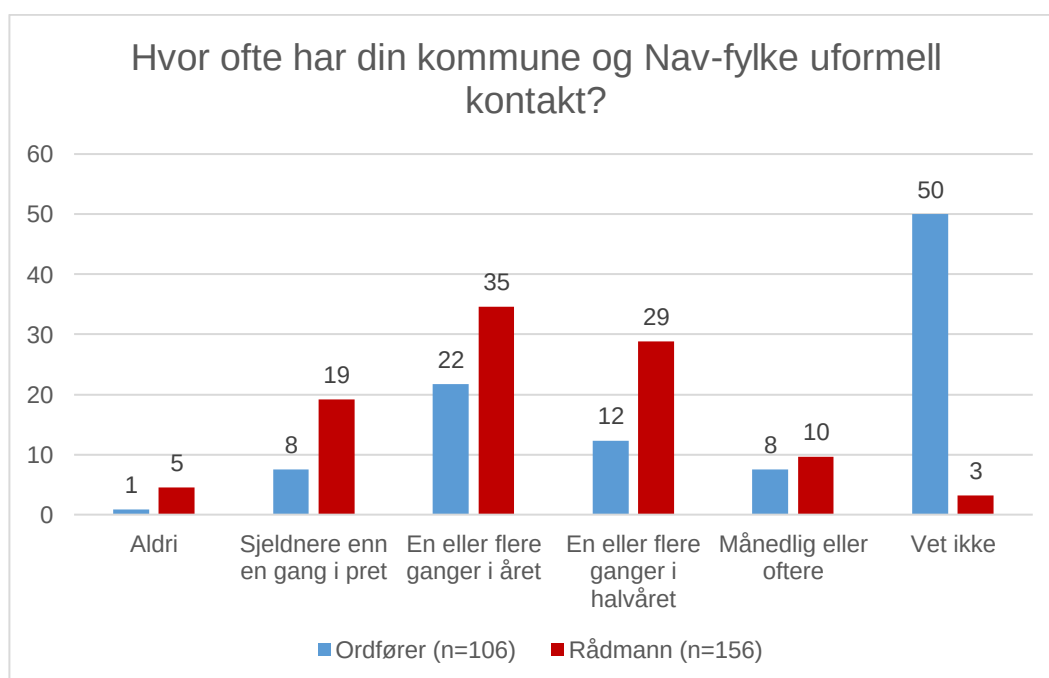
---

<sup>4</sup> Det finnes ingen signifikante forskjeller mellom svarene til ordførere og rådmenn i 2019 ( $p=.306$ ), og gjennomsnittlig avholdes partnerskapsmøter en eller flere ganger i året når vi fjerner «vet ikke» svarene fra analysene og kjører en t-test. Dette er fordi det er et stort antall ordførere som ikke vet hvor ofte slike partnerskapsmøter finner sted. Av de ordførere og rådmenn som kjenner til partnerskapsmøteantall er det altså ingen forskjell mellom de to.



Figur 1: Hvor ofte avholdes partnerskapsmøter (eller tilsvarende) mellom din kommune og Nav-fylke? 2011- og 2019-survey

Over 60 prosent av ordførerne og rådmennene viser imidlertid til at man møter Nav-fylke på andre arenaer enn i partnerskapsmøtene, og nesten 80 prosent av rådmennene oppgir at de har uformell kontakt en eller flere ganger i året, og ofte hyppigere enn det. Det er mulig at dette i noen grad kan kompensere for synkende frekvens på de formelle partnerskapsmøtene. Det er likevel interessant at nesten ¼ av rådmennene rapporterer at kommunen ikke møter Nav-fylke på andre arenaer.

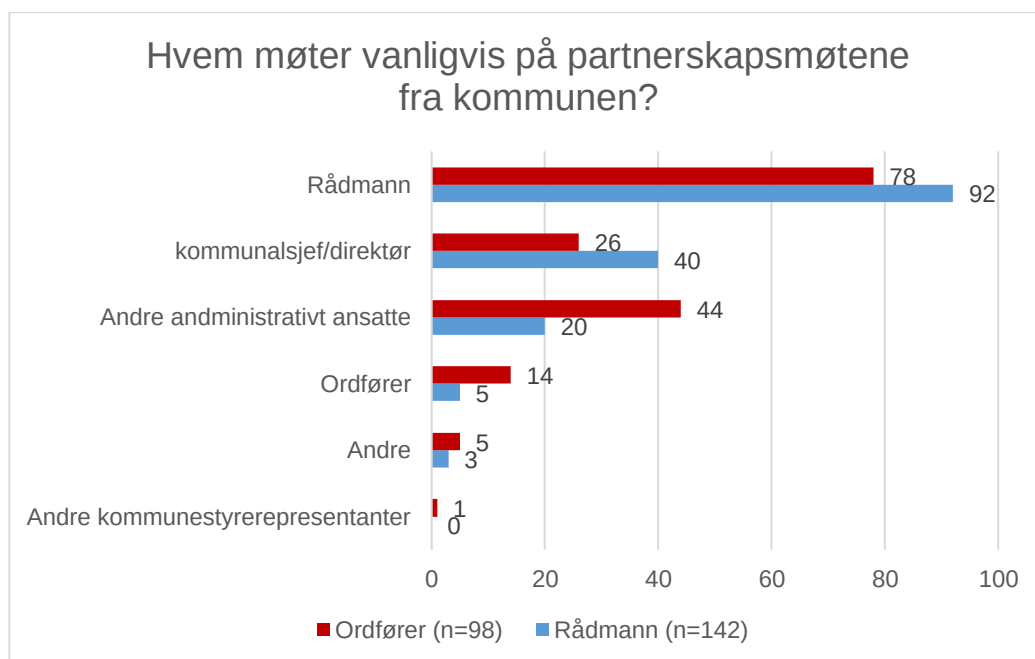


Figur 2: Hvor ofte har din kommune og Nav-fylke uformell kontakt? Prosent

Hvem er det så som møter for kommunen på partnerskapsmøtene i tillegg til Nav-fylke og enhetsleder? Som vi ser av figur 3 er det i all hovedsak rådmenn og kommunalsjef som møter på vegne av kommunen i partnerskapsmøtene. Ordførerne svarer signifikant oftere at andre administrativt ansatte og ordføreren selv møter på partnerskapsmøtene enn det rådmennene gjør. Dette mønsteret gjelder også der rådmenn og ordførere kommer fra

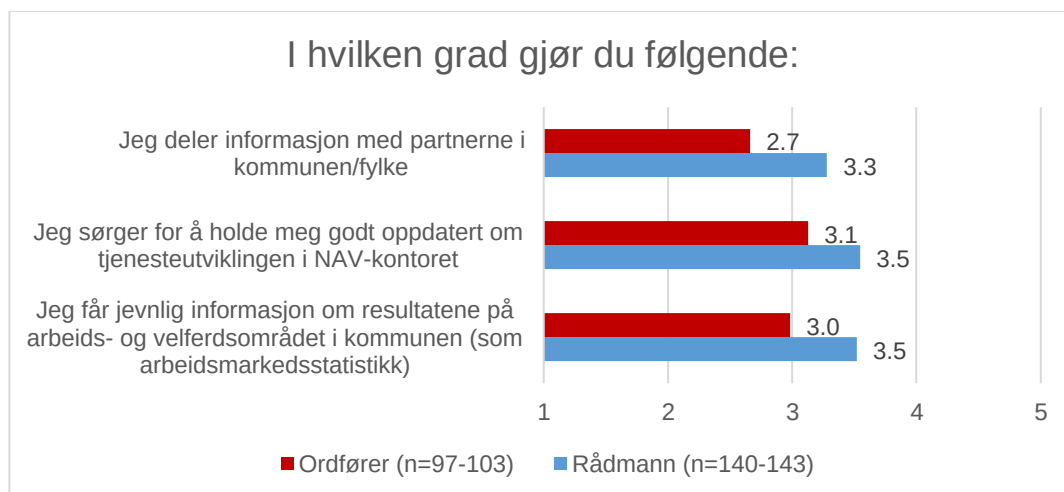


samme kommune. Funnene kan henge sammen med at ordførerne er dårlig orientert om hva som skjer i partnerskapet.



Figur 3: Hvem møter vanligvis på partnerskapsmøtene (eller tilsvarende) fra kommunen? Prosentandel som har krysset av. Flere svar mulig. 2019-survey

Dette bildet forsterkes når vi spør om de holder seg oppdatert om tjenesteutvikling og resultater på arbeids- og velferdsområdet. Ordførerne svarer nøytralt eller negativt på dette spørsmålet, mens rådmennene deler informasjon med andre partnere i kommunen/fylke, holder seg oppdatert om tjenesteutviklingen på Nav-kontoret, og blir jevnlig informert om resultater på arbeids- og velferdsområdet i kommunen.



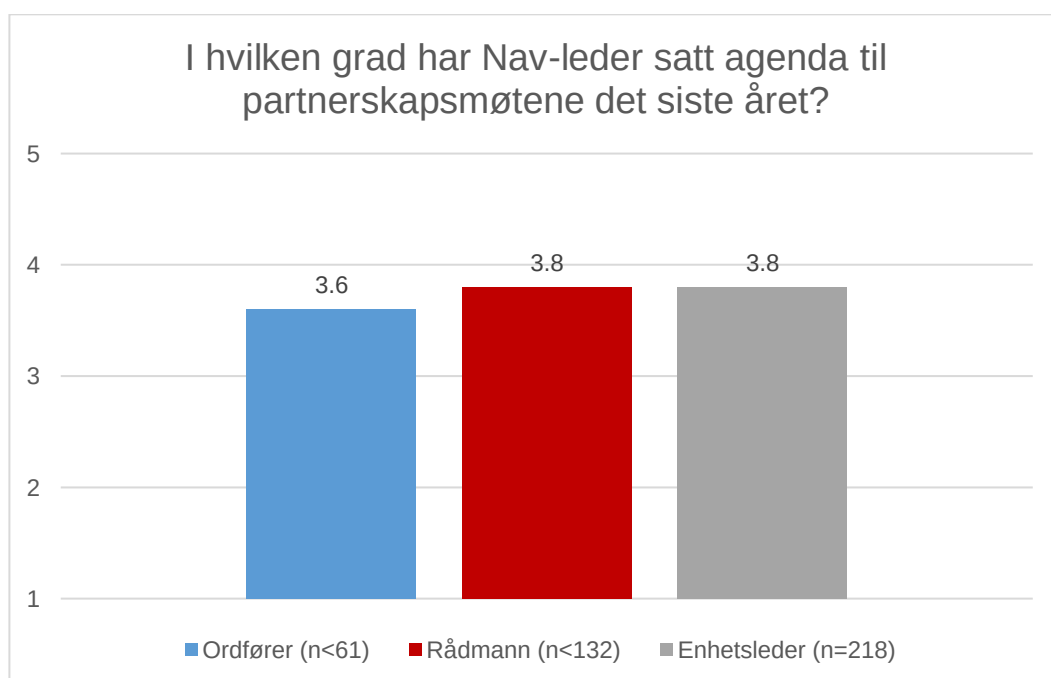
Figur 4: I hvilken grad holder ordfører og rådmann seg oppdatert på tjenesteutvikling og resultater av arbeids- og velferdsområdet og hvorvidt de deler informasjon med partene i kommune/fylke (Gjennomsnittsskåre 5-delt skala fra 1= I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). 2019-survey

Hvordan er så de kommunale eierne fornøyd med partnerskapsmøtene? Rådmennene er signifikant mer fornøyd med hvor godt partnerskapsmøtene fungerer i sin kommune enn ordførerne. Det betyr ikke at de er veldig fornøyd med møtene, men at de fungerer greit.



Figur 5: Hvor godt vil du si at partnerskapsmøtene (eller tilsvarende) fungerer i din kommune? (Gjennomsnittsskåre 5-delt skala fra 1=Svært dårlig, til 5=Svært godt). 2019-survey

Spørsmålet om hvem som setter agenda for partnerskapsmøtene kan være en indikator på statlig/kommunal dominans. Vi har ikke sammenlignbare data her som gjør oss i stand til å si hvor ofte kommunal eller statlig eier setter agendaen, men det synes å være enighet blant ordførere, rådmenn og enhetsledere om at det er Nav-leder som i nokså stor grad setter agendaen for møtene, et funn som for øvrig er forenlig med de dataene som viser at Nav-kontoret har fått større innflytelse over tjenester og oppgaver på Nav-kontoret. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte enhetsledere.



Figur 6: Nav-leder (Jeg) setter agenda til partnerskapsmøtene (Gjennomsnittsskåre 5-delt skala fra 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). 2019-survey

## Oppgaveportefølje

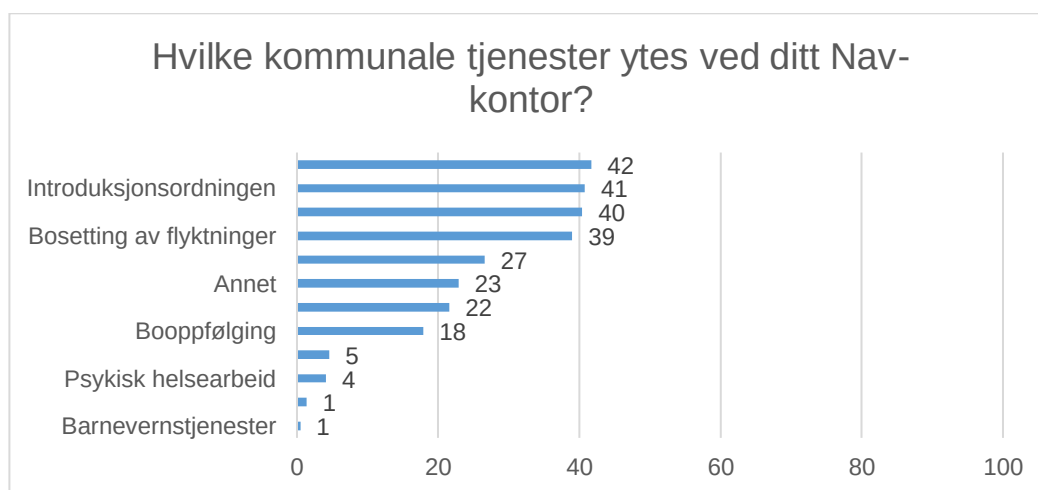
I arbeidsgruppas rapport uttrykkes det et ønske om at partnerskapene skal vurdere størrelsen på oppgaveportefølje, og om dagens oppgaveportefølje «er klart arbeidsrettede». Siden kommunens frihet til å bestemme hvilke oppgaver som skal legges til Nav-kontoret oppgaveporteføljen er en sentral del av operasjonaliseringen av et

likeverdig partnerskap, er dette en sterk potensiell konfliktlinje mellom stat og kommune. Hvordan ser så oppgaveporteføljen ut, og hvordan vurderer ordførere/rådmenn (og kontorene) spørsmål om omfanget på oppgaveporteføljen?

Her har vi også data fra kontornivå, og hvor vi har spurt veiledere om de mener at mange tjenester svekker eller styrker samarbeidet med andre kommunale tjenester, det sosialfaglige arbeidet og målet om arbeid.

## Hvordan ser oppgaveporteføljen ut?

Vi spurte enhetslederne om å krysse av for hvor mange kommunale tjenester som ytes ved sitt Nav-kontor. Figur 7 viser at de vanligste løsningene å ha inne i tillegg til minimumsløsningen er, i synkende rekkefølge, bostøtte, introduksjonsordningen og bosetting av flyktninger (ca. 40 prosent av kontorene). Deretter kommer rusoppfølging, kommunale boliger og booppfølging. Rusoppfølging (27 prosent) og booppfølging er arbeidskrevende innsatser som krever betydelig sosialfaglig kompetanse.



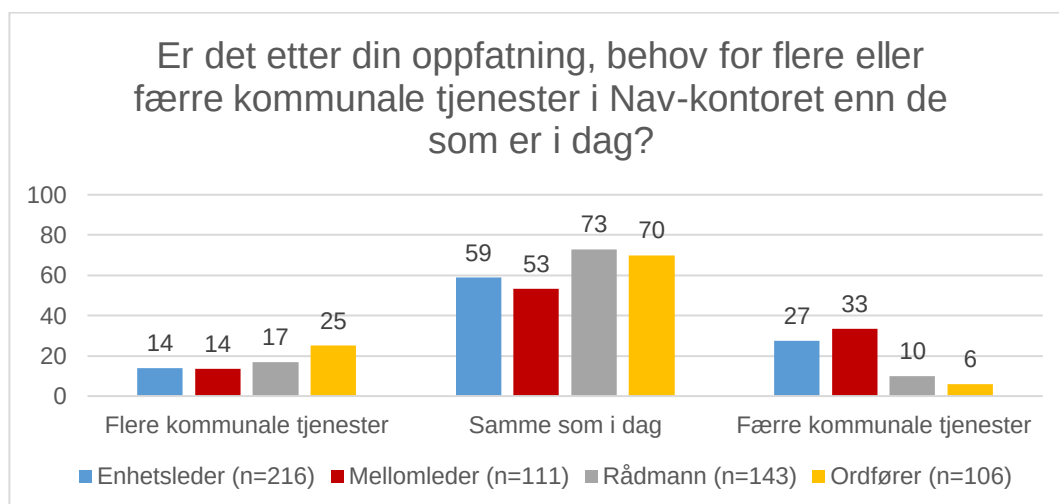
Figur 7: Andelen tjenester ved Nav-kontor. Flere svar mulig, spurt enhetsledere (n=218). Prosent.

Vi konstruerte en firedelt variabel basert på hvor mange tjenester kontorene hadde, altså hvor mange kryss enhetslederne hadde satt 1=kontor som kun har minimumsløsningen, 2=kontor som har 1-2 tjenester inne i tillegg til minimumsløsningen, 3=kontor som hadde 3-4 tjenester inne, og 4=kontor med over 5 kommunale tjenester inne i kontoret. Ifølge enhetslederne er det like vanlig å ha minimumsløsningen, som å ha 1-2 tjenester inne i kontoret eller 3-4 tjenester i kontoret i tillegg til minimumsløsningen. Ca. 1/3 av kontorene har hver av løsningene. Hele 14 prosent av kontorene i utvalget har imidlertid 5 eller flere tjenester inne i kontoret.

Vi har svar fra 38 ordførere og rådmenn fra samme kommune om hvilke kommunale tjenester som er lagt til kontorene. Ordførerne oppgir at Nav-kontoret har flere oppgaver inne, enn det rådmennene gjør. Igjen er det grunn til å tro at dette henger sammen med at ordførerne er fjernere fra det som skjer på Nav-kontoret, enn rådmennene.

## Flere eller færre tjenester?

Vi har spurt ordførere/rådmenn og enhetsledere om det etter deres mening er behov for flere eller færre kommunale tjenester i Nav-kontoret enn de som er i dag. Over 70 prosent av rådmennene og ordførerne oppgir at de ønsker samme tjenesteinnhold som i dag, mens ca. 20 prosent ønsker flere tjenester inne. Dette tyder altså ikke på noe sterkt ønske fra kommunenes side om å redusere antall tjenester lagt til Nav-kontorene for å få mer «robuste» Nav-kontor.



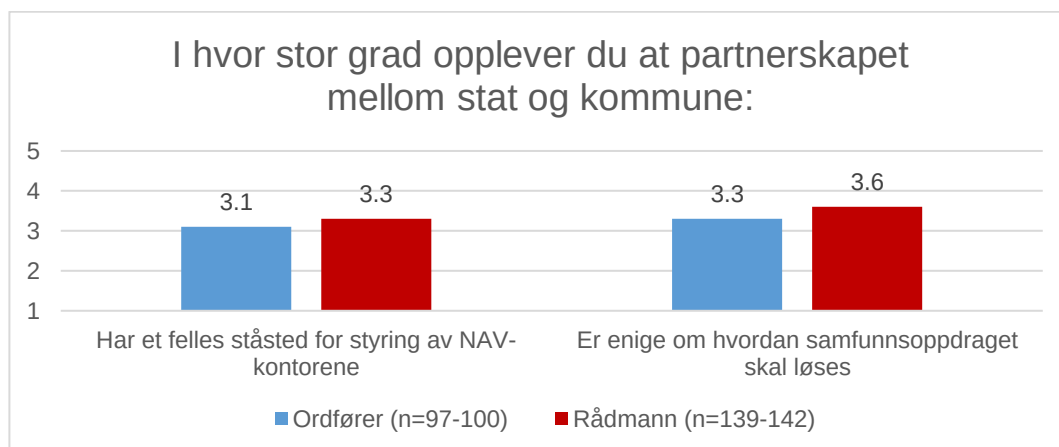
Figur 8: Er det etter din oppfatning behov for flere eller færre kommunale tjenester i Nav-kontoret enn de som er i dag? Prosent.

Av lederne på Nav-kontoret mener ca. 56 prosent det samme at de ønsker samme tjenesteinnhold, mens ca. 30 prosent ønsker færre tjenester. Det er imidlertid også ca. 15 prosent av lederne som ønsker flere tjenester inn på kontoret. Vi finner ingen statistisk signifikante forskjeller mellom svarene til kommunalt og statlig ansatte enhetsledere. Ei heller mellom enhetsledere med sosial- og helsefaglig utdanning og andre.

## Felles forståelse og involvering i planarbeid

Felles ståsted for styring, av samfunnsoppdrag og felles plan og rapporteringsstruktur er pekt ut som et viktig utviklingsområde for partnerskapet. Hvis eierne har delt målforståelse, og legger planer og rapporteringsrutiner i fellesskap er det lettere å se for seg en utnyttelse av mulighetsrommet i partnerskapet.

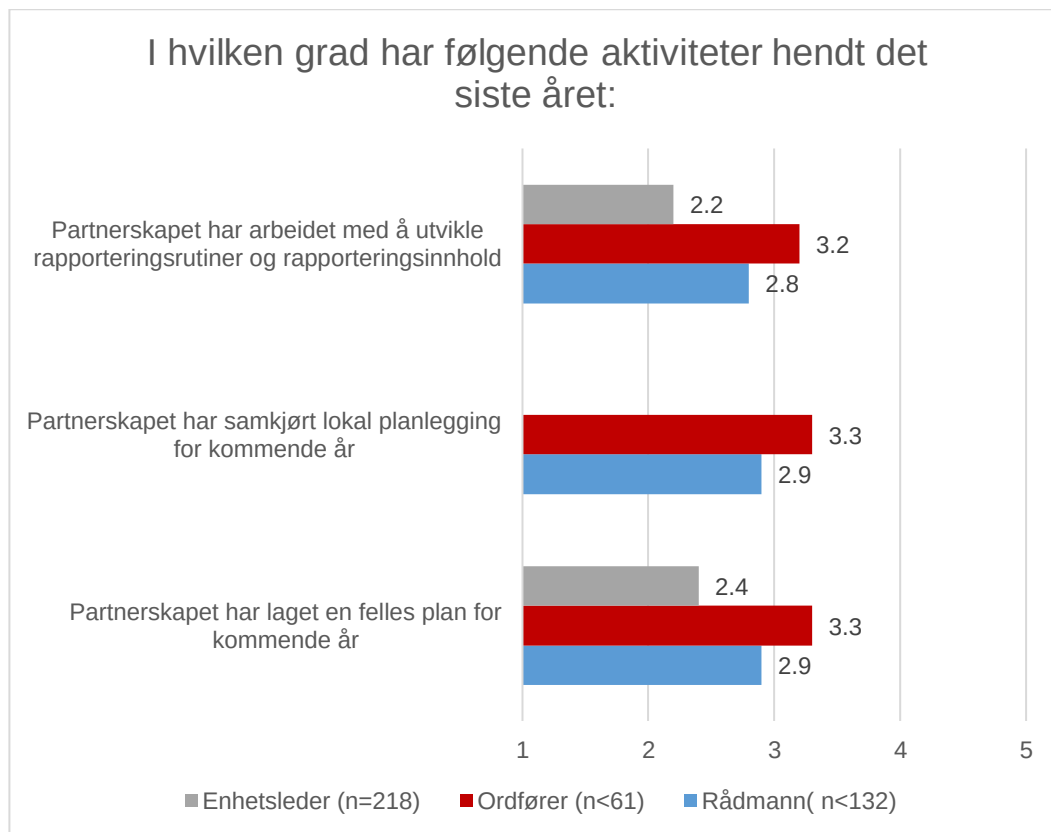
Ordførere/rådmenn mener i noen grad at Nav-kontorene har et felles ståsted for styringen av Nav-kontorene, og at i noen grad at det enighet i partnerskapet om hvordan samfunnsoppdraget skal løses.



Figur 9: I hvor stor grad er du enig eller uenig i følgende påstander om partnerskapet mellom stat og kommune (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). 2019-survey

Både ordførere/og rådmenn svarer negativt eller verken eller på spørsmålene om partnerskapet har laget en felles plan for i det siste året, og om de har arbeidet sammen om å utvikle rapporteringsrutiner og rapporteringsinnhold. Konsistent med tidligere funn mener ordførerne at dette skjer i noe større grad enn rådmennene. Det er interessant at enhetslederne, de som direkte berøres av slike planer og som skal rapportere på dem,

vurderer at dette i liten grad skjer. Det ser dermed ut at dette mulighetsrommet i liten grad benyttes i partnerskapet. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom statlig ansatte og kommunalt ansatte enhetsledere.

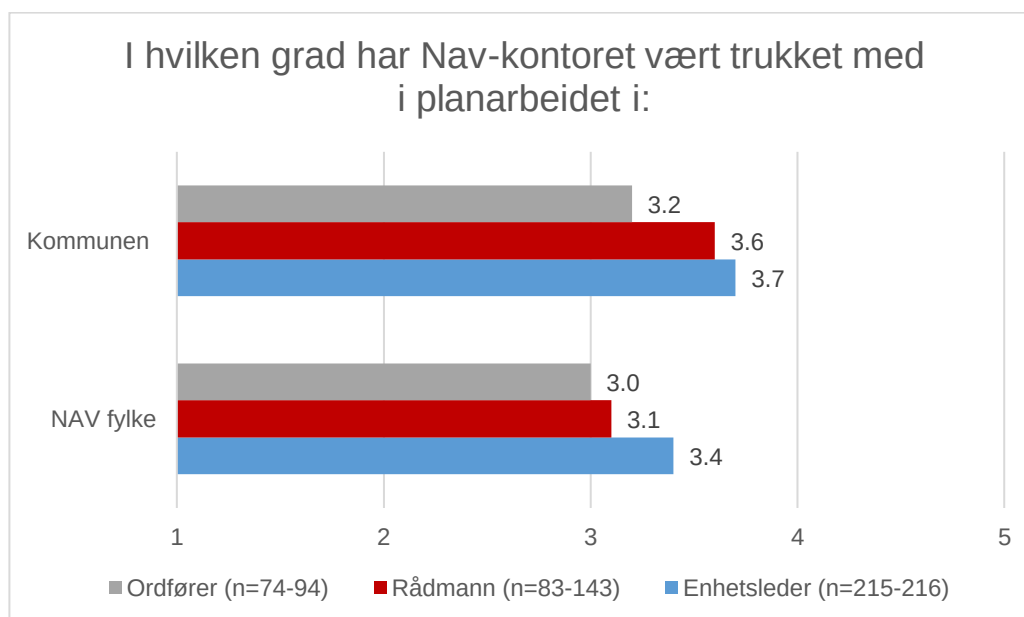


Figur 10: Ordførere og rådmenns opplevelse av partnerskapets samkjøring (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). 2019-survey

Vi har også spurt i hvilken grad ordførere/rådmenn og enhetsledere mener at Nav-kontoret har vært involvert i planarbeid i kommunen eller Nav-fylke. I desto større grad kontorene trekkes inn i et slikt arbeid, i desto større grad vil vi anta at de fyller en aktiv rolle i partnerskapet. Av særlig betydning vil vi tenke det er at de involveres i kommunalt planarbeid, fordi det finnes et Nav-kontor i alle kommuner. I Nav fylke er det grunn til å tro at det foregår færre planprosesser som krever lokal involvering, at Nav-fylke i større grad implementerer planer som allerede er lagt av departement/direktorat, og at kontorinvolveringen er mindre på fylkesnivået fordi de har ansvar for mange Nav-kontor.

Ifølge ordførere og rådmenn trekkes Nav i noen grad med i planarbeidet i Nav-fylke, og i litt større grad i kommunen. Vår hypotese om at involvering i planarbeid i større grad skjer på kommunal enn statlig side ser derfor ut til å bekreftes.

Særlig rådmenn og i enda større grad enhetslederne mener at Nav trekkes inn i planarbeidet i kommunene. Ordførerne har ikke sterke synspunkter på dette, antakelig fordi de ikke vet om dette skjer. Rådmenn og enhetsledere mener imidlertid at dette skjer i ganske stor grad. Det betyr at Nav-kontoret tillegges en strategisk rolle, og utgjør en ressurs kommunen trekker på i sitt planarbeid. Vi finner ingen statistiske forskjeller mellom kommunalt og statlig ansatte enhetsledere.



Figur 11: I hvilken grad har Nav-kontoret vært trukket med i planarbeidet i kommunen og Nav-fylke (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1= I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). 2019-survey

## Kort oppsummering

Antall formelle partnerskapsmøter er redusert siden 2011 og de fleste synes å ha slike møter 1-2 ganger i året, og det er i all hovedsak rådmenn/kommunalsjefer som deltar fra kommunenes side på disse møtene, og som er best orientert om hva som skjer på Nav-kontoret sammenlignet med ordførerne. Vurderingen av møtene er at de fungerer ganske godt.

Når det gjelder oppgaveportefølje faller kontorene i tre hovedgrupper; 1/3 har minimumsporteføljen; 1/3 har 1-2 tjenester inne i tillegg, og 1/3 har 3-4 tjenester utover minimumsporteføljen. Ca. 15 prosent av kontorene har 5 eller flere tjenester inne. Flertallet av ordførere/rådmenn er fornøyd med dagens oppgaveportefølje, mens 20 prosent oppgir at de ønsker flere tjenester inne. Enhetslederne ønsker derimot færre.

Fra kommunenes side synes det å være et ønske fra flertallet om å opprettholde en portefølje som er større enn minimumsporteføljen, og utvide heller enn å redusere den. Enhetslederne synes å dele nasjonale myndigheters ønske om færre og mer arbeidsrettede tjenester på kontorene.

Ifølge ordførere/rådmenn har partnerskapet i noen grad et felles ståsted for styring og en felles forståelse av samfunnsmandat. Dette, om enn noe svake felles utgangspunkt, benyttes i liten grad til å utvikle felles planer eller rapporteringer.

## 2.2 Kommunal demokratisk innflytelse

En viktig begrunnelse for det lokale selvstyret er at nasjonale velferdstiltak trenger et lokalt apparat som kan gjøre lokale politiske vurderinger når den nasjonalt utformede politikken skal iverksettes. Tjenesteproduksjonen skal skje på oppdrag fra staten, men under lokal demokratisk styring (Fimreite, Flo og Tranvik 2002).

En måte å studere hvorvidt retningsskiftet skjer, er å undersøke om ordførere/rådmenn opplever at de har innflytelse på oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav-kontoret. En annen måte studere dette på, er å se på diskusjonen om reduserte åpningstider på Nav-kontorene. Dette er en beslutning som potensielt har stor betydning for innbyggernes opplevelse av tilgjengelige tjenester, og det vil derfor være viktig å se på hvordan ordførere/rådmenn opplever at de er blitt involvert i denne beslutningen. En tredje indikator for demokratisk styring kan være ordførere/rådmenns syn på utviklingen av vertskommuner på Nav-området. Vi har ikke data fra surveyen som kan si om de har opplevd å være presset til å gjennomføre slike løsninger, men vi har data på hvordan ordførere/rådmenn vurderer styrker og svakheter ved en slik løsning, og om den øker eller reduserer den politiske innflytelsen.

Endelig har vi data om hvorvidt ordførere/rådmenn fikk mange «tilbakemeldinger fra kommunenes innbyggere og Nav-kontorets brukere om deres erfaringer med Nav-kontoret». Fra et demokratisk perspektiv kan man argumentere for at mange kommunale tilbakemeldinger, enten de er positive eller negative, kan tyde på at innbyggerne opplevde ordførere/rådmenn som viktige tillitsvalgte når det gjelder å påvirke forhold på Nav-kontoret.

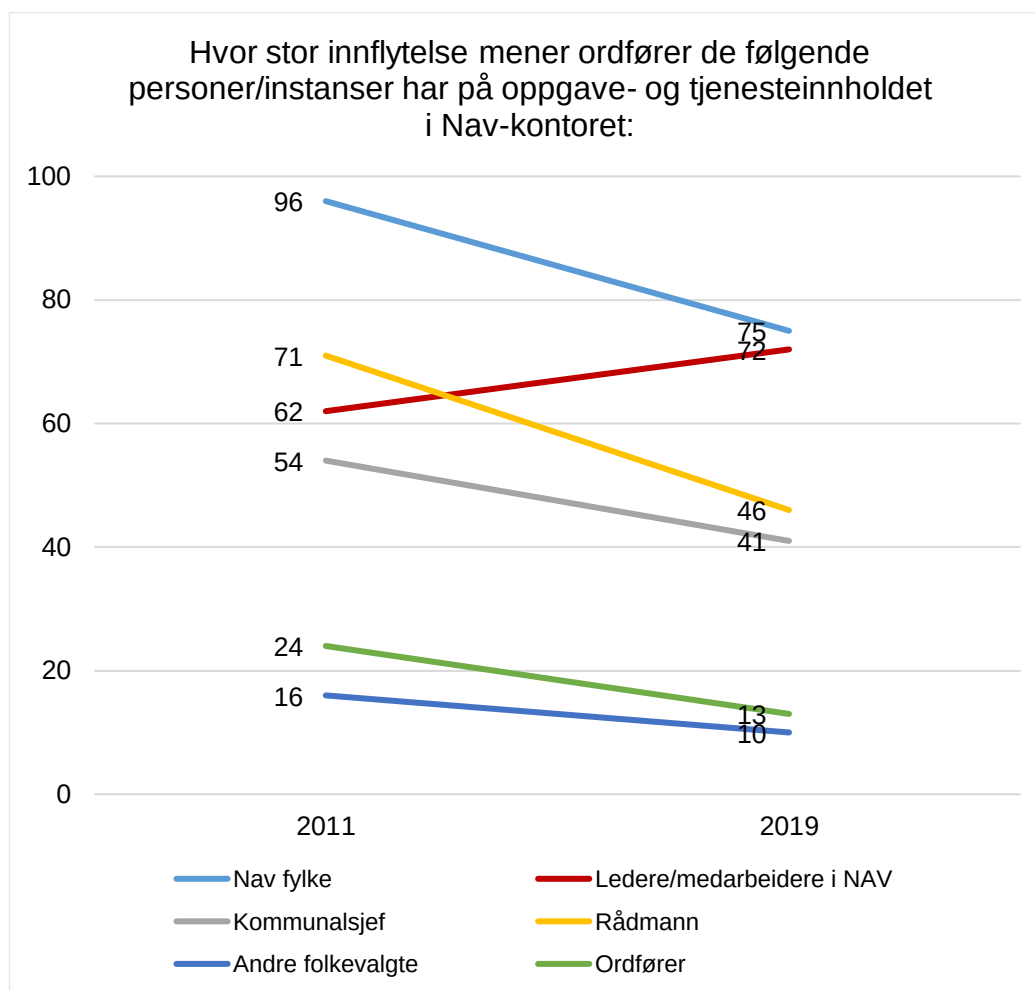
### Hvem har innflytelse på oppgave- og tjenesteinnhold på Nav-kontoret

Formålsbestemmelsen i lov om sosiale tjenester i Nav klargjør kommunenes helhetlige ansvar for å etablere og opprettholde et grunnleggende velferdsmessig sikkerhetsnett for innbyggerne utover det som ivaretas av andre statlige eller kommunale velferdsordninger. Dette skulle tilsi at kommunen burde ha innflytelse på oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav.

På spørsmål om hvem ordførere og rådmenn mener har størst innflytelse på Nav-kontoret, har vi sammenligningsdata fra 2011. Et slående trekk er at innflytelsesrekkefølgen, altså hvilke instanser/personer de mener har størst innflytelse på tjenesteinnholdet i Nav-kontoret i 2011 og 2019 i stor grad er lik.

Hvis vi ser på hva ordførerne svarer i 2011 oppgir de at det er staten via Nav-fylke som har størst innflytelse, deretter kommer kommunen via rådmannen, så kommer lederne/medarbeiderne ved kontoret, så kommer kommunalsjefen (antakelig et uttrykk for at mange rådmenn har delegert ansvaret for Nav-kontoret til en kommunalsjef), så kommer ordfører og til sist de kommunalt folkevalgte. Det er slik sett administrativt ansatt personale som har størst innflytelse, og politisk tillitsvalgte som har minst.

Bildet i 2019 er ganske likt med bildet i 2011. Den største forskjellen er at ordførerne mener at ledere/medarbeidere i Nav-kontoret har fått mer innflytelse, mens rådmannens innflytelse er betydelig svekket. Ifølge ordførerne er det Nav-fylke, men ikke minst ledere og ansatte på Nav-kontoret som har fått økt innflytelse. Dette forsterker på mange måter bildet fra 2011, bortsett fra at også kommunens øverste administrative leder nå har fått svekket innflytelse.

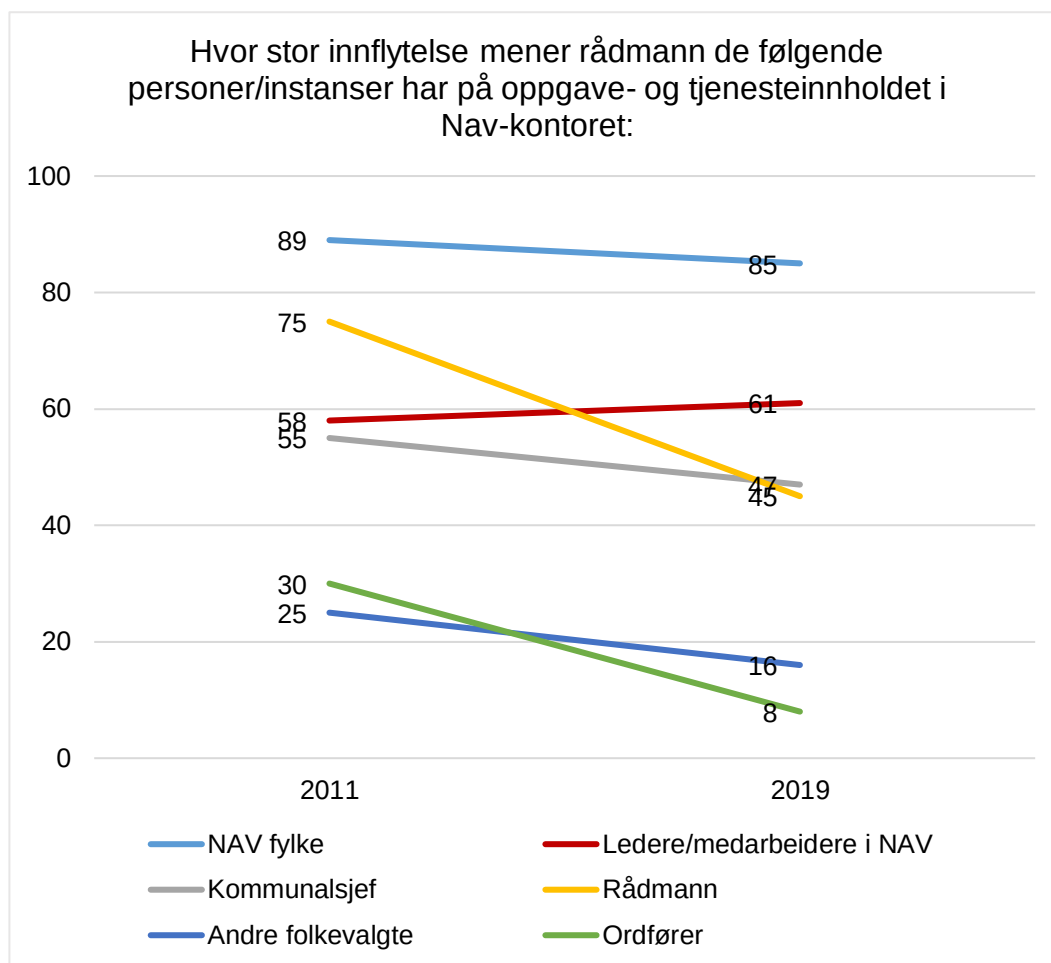


Figur 12 Hvor stor innflytelse ordfører (2011 n<161, 2019 n<101) mener de følgende personer/instanser har på oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav-kontoret. Prosent av de som har svart nokså eller svært stor innflytelse. 2011- og 2019-survey

I 2011 har rådmennene samme oppfatning av hvem som har størst innflytelse på tjenesteinnholdet i Nav-kontoret som ordførerne. Når det gjelder utviklingen over tid er rådmennene enig med ordførerne om at de har fått svekket innflytelse. Rådmennene mener imidlertid at denne utviklingen også gjelder kommunalsjefer og ordførerne. Hovedbildet blir dermed det samme som for ordførerne; Rådmenn, kommunalsjefer,

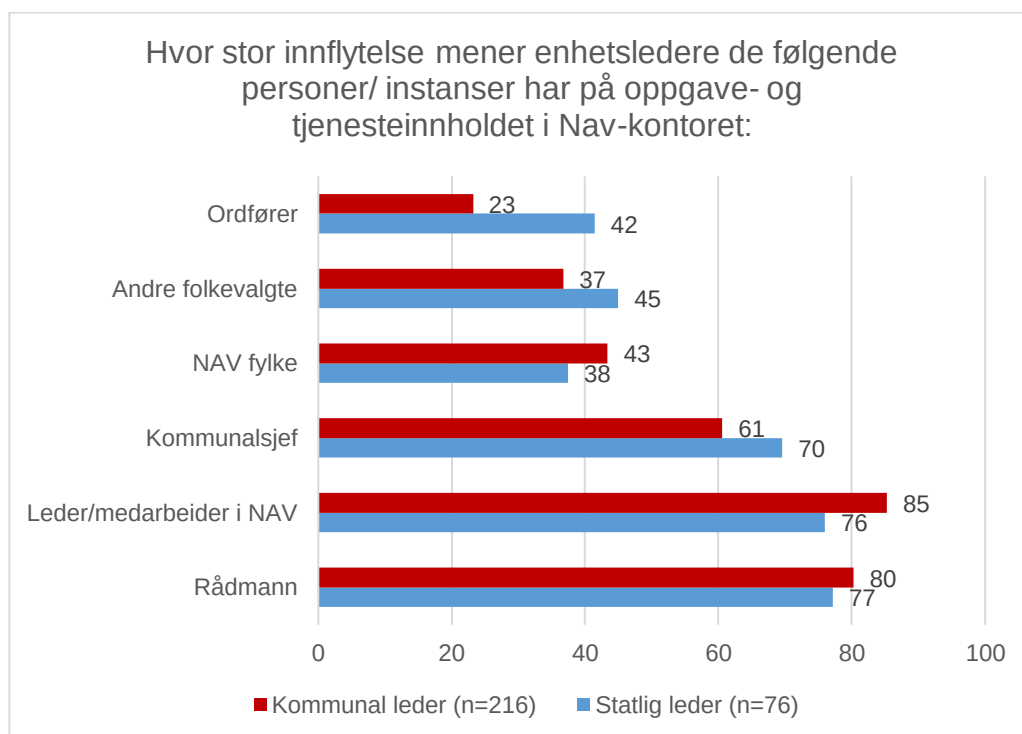


ordførere og andre folkevalgte har fått redusert innflytelse på oppgave- og tjenesteinnholdet på Nav-kontoret, mens de ansatte og Nav-fylke har sterkest innflytelse.



Figur 13 Hvor stor innflytelse rådmann (2011 n<218, 2019 n<157) mener de følgende personer/instanser har på oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav-kontoret. Prosent av de som har svart nokså eller svært stor innflytelse. 2011- og 2019-survey

I kontorsurveyen fra 2019 har vi stilt enhetslederne det samme spørsmålet. Her har vi imidlertid presisert spørsmålet til å gjelde innflytelse på det *kommunale* oppgave- og tjenesteinnholdet, mens i ordfører- og rådmannsurveyen ble dette ikke presisert.



Figur 14 Hvor stor innflytelse ledere for Nav mener de følgende personer/instanser har på det kommunale oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav-kontoret i dag. Prosent av de som har svart nokså eller svært stor innflytelse det på ansettelse i stat eller kommune.

Sett fra Nav-ledernes ståsted er den kommunale innflytelsen på det kommunale oppgave- og tjenesteinnholdet betydelig. Nav-lederne mener at rådmenn/kommunalsjefer, og også ordførere og andre folkevalgte, har stor innflytelse på oppgave- og tjenesteinnhold. Nav-lederne burde være godt kvalifisert til å si hvem som påvirker kontorets oppgaver og tjenester, og deres vurdering er at kommunale politiske og administrative interesser er til stede i kontorets daglige arbeid, og påvirker oppgave- og tjenesteinnhold.

Når ordførere og rådmenn svarer på spørsmålet om innflytelse på oppgave og tjenesteinnhold er de bedt om å vurdere dette generelt, dvs. vurdere innflytelsen på den samlede oppgave- og tjenesteinnhold. Den vil jo selvfølgelig være begrenset all den tid mange av de statlige oppgavene på kontoret er fastlagt nasjonalt. Det er mulig de ville svart annerledes hvis de vurderte innflytelsen på de kommunale oppgavene og tjenestene. Dette forklarer likevel ikke hvorfor det er skjedd såpass store negative endringer i deres vurderinger av sin egen innflytelse på tjenester og oppgaver på kontoret over tid.

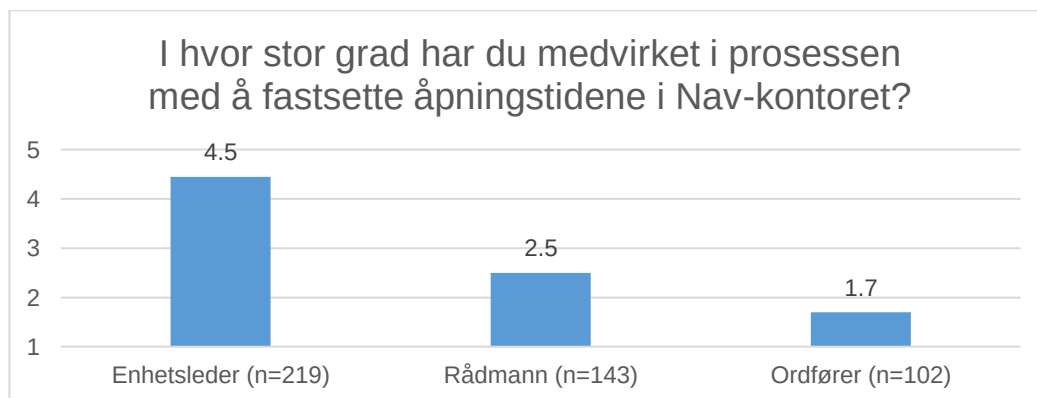
## Åpningstider

Et eksempel på et område man ville tenke det var naturlig at ordførere/rådmenn hadde innflytelse var på spørsmålet om åpningstider på kontoret, dvs. i hvilken grad innbyggerne kan få hjelp ansikt til ansikt med veilederne på Nav-kontoret. Alle tjenester skal etter lov om sosiale tjenester i Nav være forsvarlige, og i kommunebrevet for 2017 og 2018 defineres tilgjengelighet også som å handle om åpningstider. Dette skulle derfor være et område det var viktig for ordførere og rådmenn å ha innflytelse på.

På dette området har det skjedd betydelige endringer de siste årene, ikke minst har det vært diskutert hva som skal legges i tilgjengelige tjenester. Gjennom den såkalte kanalstrategien ønsker man å få brukerne til å i større grad kontakte Nav via kontaktsentraene og digitalt og gjennom avtaler, enn via fysisk oppmøte. Dette er et område hvor det har stått politisk strid så vel nasjonalt som lokalt, og har av flere vært

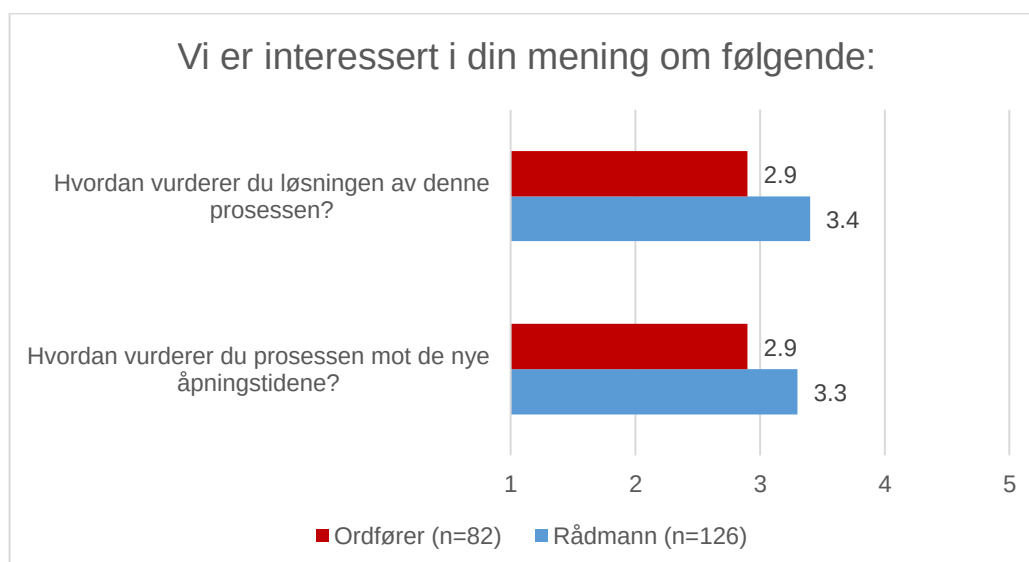
brukt som et mulig eksempel på statlig dominans. Man kan tenke seg at åpningstider har stor betydning for innbyggerne i en kommune, og følgelig vil være et sentralt politisk anliggende i en kommune å kunne påvirke.

Vi har spurt ordførere og rådmenn i hvor stor grad de har medvirket i prosessen mot å fastsette åpningstider. De svarer at de i liten eller svært liten grad har medvirket i denne prosessen. Det er imidlertid interessant å se at enhetslederne opplever at de i svært stor grad har vært trukket med i denne prosessen. Dette bekrefter bildet vi har tegnet tidligere av at Nav-kontoret/Nav-fylke har større innflytelse på kontoret enn den kommunale eieren (ordførere/rådmenn). Det er ingen forskjeller mellom svarene til kommunalt og statlig ansatte enhetsledere i Nav.



Figur 15: I hvor stor grad har du medvirket i prosessen med å fastsette åpningstidene i Nav-kontoret? (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). 2019-survey

Vi spurte også hvordan de vurderer løsningen av prosessen rundt åpningstider. Ordførerne og rådmenn er mer kritiske, mens enhetslederne mener resultatet er godt. At enhetslederne er såpass positive er ikke overraskende fordi reduserte åpningstider for dem kan representere en type «gevinstrealisering» som minsker belastningen på de ansatte, og øker frihetsgradene på kontoret. Motsatt øker de potensielt belastningen for innbyggerne/borgerne, noe ordførere/rådmenn antakelig er opptatt av.

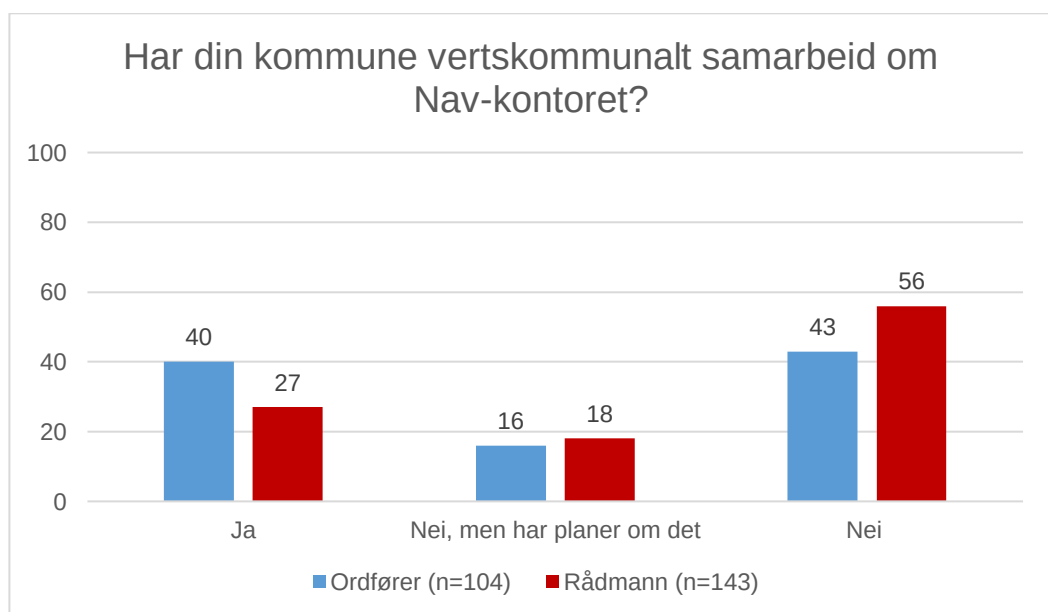


Figur 16: Prosessen mot nye åpningstider (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=Svært dårlig, til 5=Svært god). 2019-survey

## Vertskommunalt samarbeid

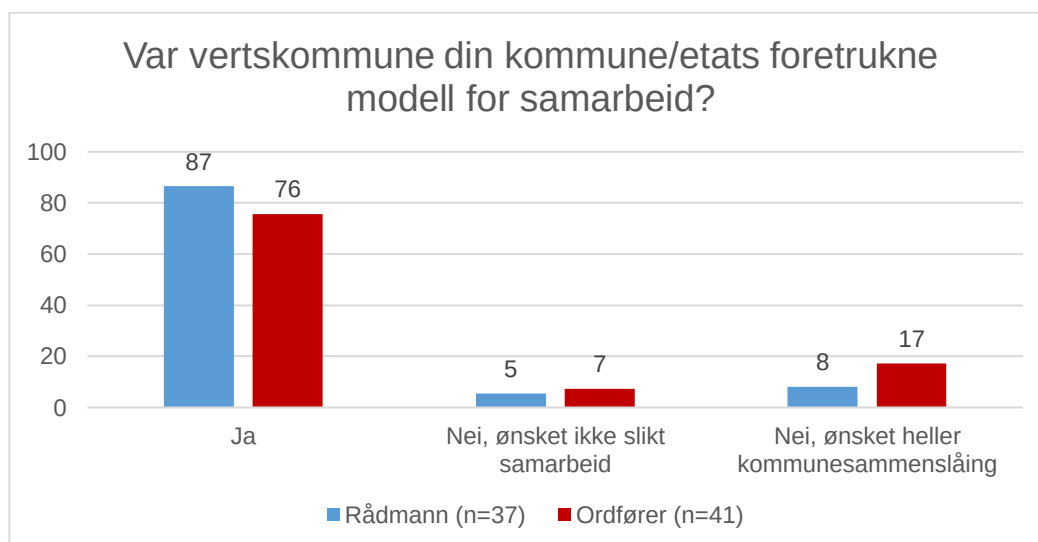
Et annet område som kan fortelle noe om politisk innflytelse er utviklingen av vertskommuneløsninger. Potensielt kan man tenke seg at når flere kommuner samarbeider om å levere Nav-tjenester så kan dette vanskeliggjøre lokal politisk innflytelse, siden det er flere kommuner som da må samarbeide om løsninger knyttet for eksempel til utmåling av sosialhjelp, kommunale tiltak og satsinger etc. I den partssammensatte arbeidsgruppas rapport (Hugvik et.al 2017) anbefales større og mer robuste kontorer, som gjerne sees som en forutsetning for å kunne yte effektive og gode tjenester. En vertskommunal løsning kan være et svar på et slikt ønske.

Vertskommuneløsningen er på vei til å bre om seg. Over halvpartene av ordførerne sier at de er en del av eller planlegger en vertskommuneløsning. Av rådmennene er det noe færre som oppgir dette (45 prosent). Variasjonene i svarene kan være et uttrykk for at respondentene ikke kommer fra samme kommuner. Vertskommunalt samarbeid har derfor allerede et betydelig omfang, og vil trolig få et enda større omfang i framtiden.



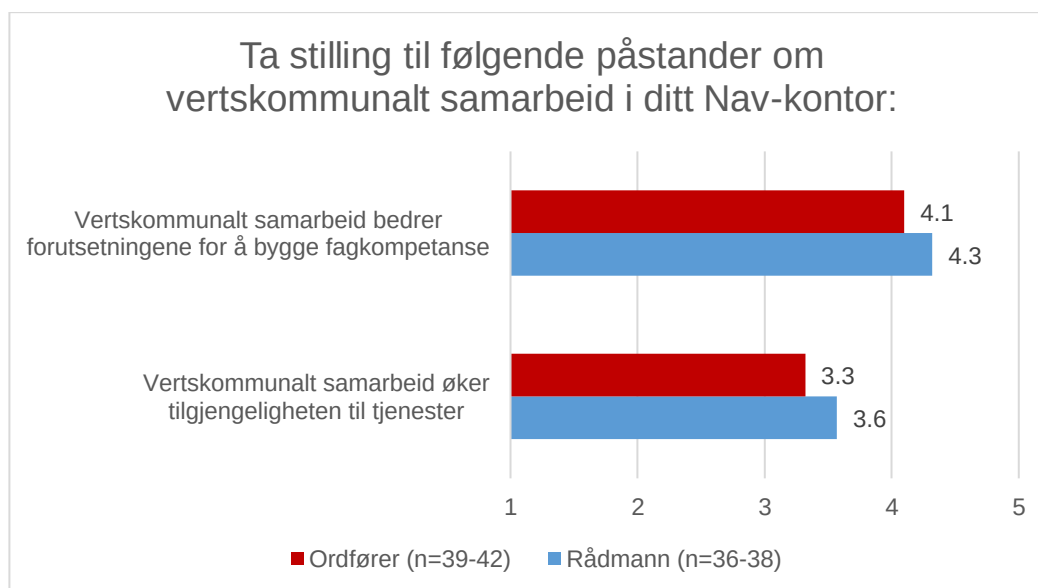
Figur 17: Har din kommune vertskommunalt samarbeid om Nav-kontoret? Prosent, 2019-survey

Når vi spør ordførerne/rådmenn som har slikt samarbeid om vertskommunemodellen var den foretrukne modellen for samarbeid så svarer ca. 4/5 deler at det var tilfelle. Det betyr likevel at nesten 1/5 del av ordførerne/rådmenn at de enten ikke ønsket eller ønsket en annen løsning (kommunesammenslåing).



Figur 18: Var vertskommune din kommune/etats foretrukne modell for samarbeid? Prosent, 2019-survey

Når vi ber ordførere og rådmenn vurdere hvorvidt den vertskommunale løsningen bedret forutsetningene for å bygge fagkompetanse på Nav-kontoret, eller økt tilgjengeligheten av tjenester, så svarer de bekreftende på det. Særlig fremheves bedrede forutsetninger for å bygge fagkompetanse som sentralt, selv om de i mindre grad vurderer at tilgjengeligheten til tjenestene vil øke (figur 19).

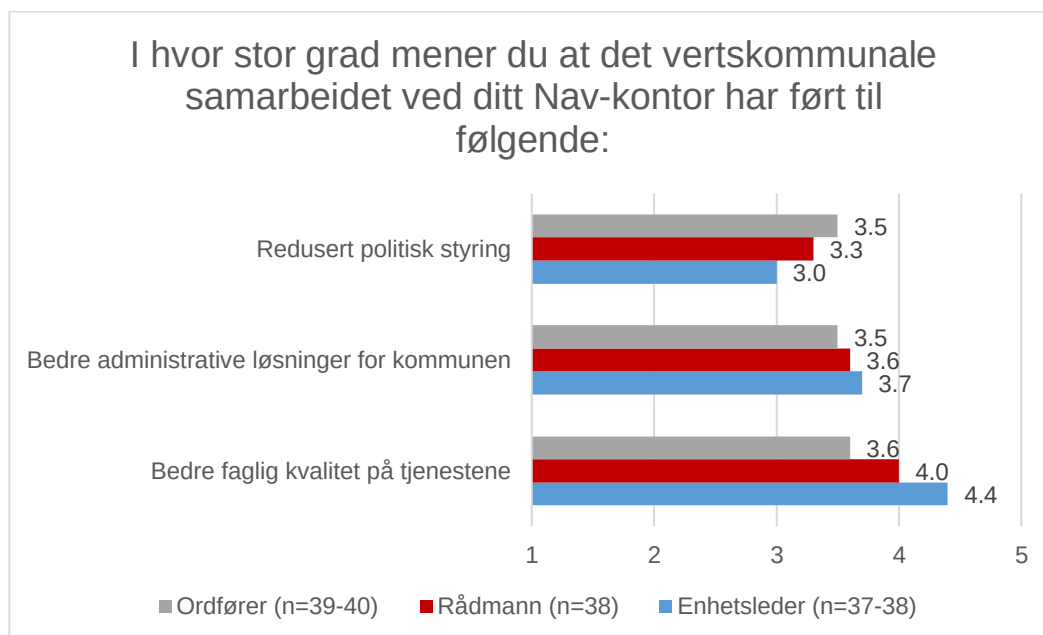


Figur 19: Ta stilling til følgende påstander om vertskommunalt samarbeid i ditt Nav-kontor følgende (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=Helt uenig, til 5=Helt enig). 2019-survey

Vi har også sett nærmere på kommuner i utvalget som har erfaring med vertsordførere/rådmannløsninger, og deres synspunkter på hvorvidt det vertskommunale samarbeidet fører til redusert politisk styring, bedre administrative løsninger for kommunen og/eller bedre faglig kvalitet på tjenestene (figur 20). Her har vi også data fra enhetslederne på de berørte Nav-kontorene.

Utvalget er lite, men mønsteret er klart. Enhetsledere er mer tilbøyelige til å mene at vertskommuneløsninger fører til bedre faglig kvalitet og administrative løsninger, enn ordførerne som er mer tilbøyelige til å mene at den fører til redusert politisk styring. Rådmennene befinner seg et sted imellom. Vi finner ingen statistiske forskjeller i svarene mellom statlig ansatte og kommunalt ansatte enhetsledere.

Det ser ut som at jo nærmere det administrative og operative nivået du kommer, i desto større grad ser du de faglige og administrative fordelene ved en vertskommunal løsning. Og vice versa, jo nærmere du kommer det politiske nivået desto mer tilbøyelig er du til å vektlegge redusert politisk styring.



Figur 20: I hvor stor grad mener du at det vertskommunale samarbeidet ved ditt Nav-kontor har ført til følgende (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=Helt uenig, til 5=Helt enig). 2019-survey

Ordførerne er imidlertid mindre tilbøyelig til å mene at løsningen fører til bedre faglig kvalitet på tjenestene eller til bedre administrative løsninger. På den andre siden mener de at vertskommunalt samarbeid fører til redusert politisk styring. Dette kan være en mulig forklaring på at ca. ¼ av ordførerne som har vertskommuneløsning, ønsker en annen.

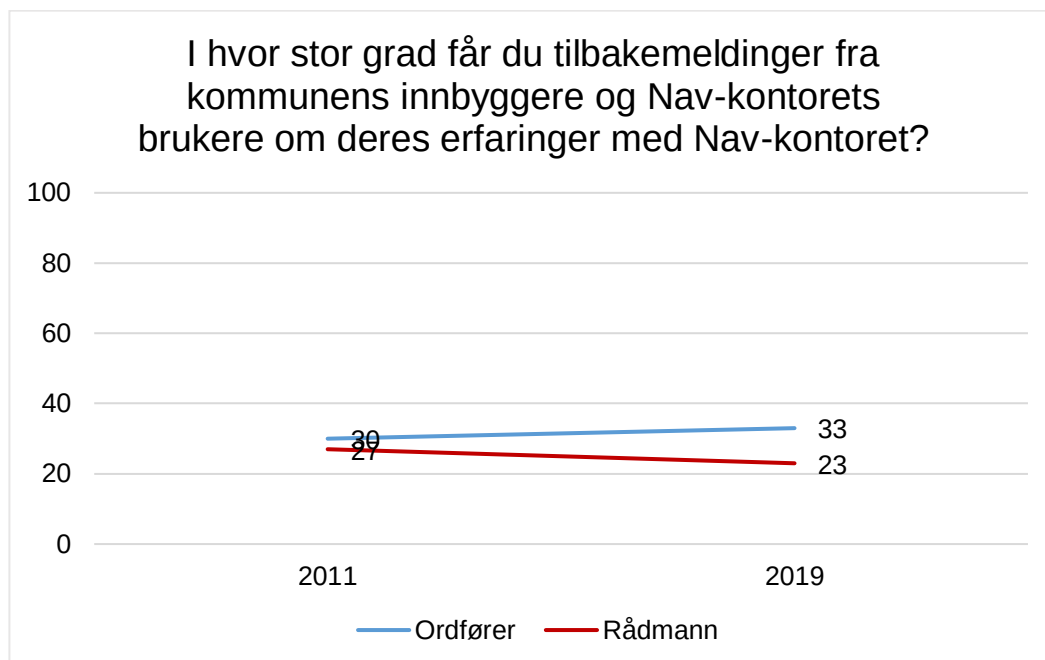
Omfanget av vertskommuneløsninger er stort og økende. Samtidig er det få studier av slike løsninger og det vil være viktig å få kunnskap om hvordan disse løsningene fungerer, og hvilke muligheter og utfordringer de gir sett fra et demokratisk synspunkt, fra et styringssynspunkt, for løsninger knyttet til samarbeid på tjenestenivå (med andre kommunale instanser) og for brukerne.

## Tilbakemeldinger fra innbyggerne

Vi har stilt spørsmål til ordførere og rådmenn om de får tilbakemeldinger fra brukere og innbyggere om deres erfaringer med Nav-kontoret. Her har vi longitudinelle data, dvs at vi har stilt samme spørsmål ved to ulike tidspunkt, 2011 og 2019. Vi vil anta at et stort antall tilbakemeldinger tyder på at brukere/og innbyggere tror at ordførere og rådmenn har innflytelse over hva som skjer på Nav-kontoret. Vi vil videre anta at i tider hvor misnøyen med Nav må antas å være stor, slik det var i 2011, så ville de få flere henvendelser enn i roligere tider. Disse antakelsene ser ikke ut til å stemme.

Under 1/3 av ordførerne og rådmennene oppgir i 2011 at de i nokså eller stor grad får tilbakemelding fra brukerne. Andelen er omtrent den samme i dag, selv om rådmennene oppgir færre henvendelser, mens ordførerne oppgir noe flere. Når vi ser på frekvensfordelingene fra 2011 undersøkelsen ser vi at halvparten av ordførerne/rådmennene i svært liten eller nokså liten grad får tilbakemeldinger fra kommunens innbyggere, mens denne prosenten synker noe frem til i dag, særlig takket være at ordførerne oppgir at de får litt flere henvendelser nå.

Det betyr at det finnes et ganske stort antall kommuner hvor ordførere/rådmenn ikke får slike tilbakemeldinger fra innbyggerne, og at innbyggerne/brukerne ikke opplever ordførere/rådmenn som sentrale diskusjonspartnere hvis de skal gi tilbakemeldinger om Nav-kontorene, eller få innflytelse på hva som foregår der. Det ser heller ikke ut til at innbyggernes misnøye med Nav-kontorets tjenester, som man må anta var stor i 2011 på grunn av utfordringer knyttet til å iverksette Nav-reformen påvirker innbyggernes/brukernes kontakt med ordførere/rådmenn.



Figur 21: Prosentandelen ordførere og rådmenn som i nokså stor eller svært stor grad oppgir at de får tilbakemeldinger fra kommunens innbyggere og Nav-kontorets brukere om deres erfaringer med Nav-kontoret (5-delt skala). 2011-survey (ordførere n=155, rådmann n=207) og 2019-survey (ordfører 2019 n=104, rådmann=156).

## Kort oppsummering

Ifølge ordførerne og rådmennene er den kommunale innflytelsen på Nav svekket, enten vi snakker om politisk eller administrativ innflytelse. Det er ifølge dem Nav-fylke og etter hvert Nav-kontorene selv som har den største innflytelsen. Ifølge enhetslederne har kommunen imidlertid betydelig innflytelse over kommunale oppgaver og tjenester.

Når det gjelder prosessen rundt åpningstider oppgir ordførere/rådmenn at de i liten eller svært liten grad har vært med på å fastsette åpningstider, og er også kritiske til resultatene av prosessen. På den andre siden mener enhetslederne at de i svært stor grad har medvirket i prosessen rundt åpningstider, og at de vurderer resultatet som svært gode.

Ordførere/rådmenn mener videre at vertskommuneløsningen fører til svekket kommunal innflytelse og redusert politisk styring, men fremhever bedre forutsetninger for å bygge fagkompetanse på Nav-kontoret, og bedre faglig kvalitet på tjenestene som sentrale resultater av et slikt samarbeid.

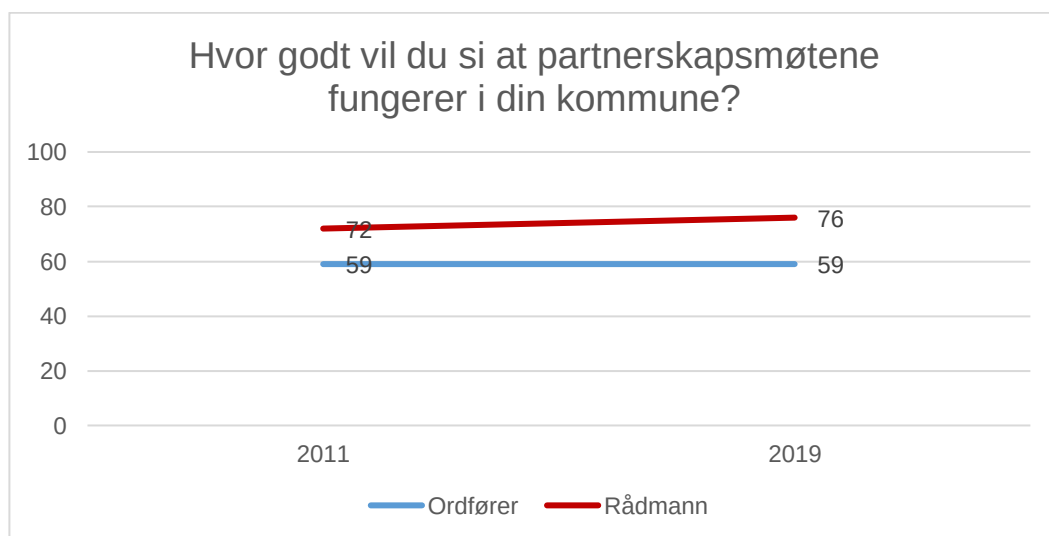
Innbyggerkontakten om Nav-kontoret er lav, og relativt stabil. Tallene tyder på at nesten halvparten av ordførerne og rådmennene i kommunen sjelden eller aldri har kontakt med innbyggerne om Nav-kontoret.

## 2.3 Vurdering av partnerskapet

Vi har to ulike mål på hvordan de kommunale eierne vurderer partnerskapet mellom stat og kommune ved sitt lokale Nav-kontor. På den ene siden har vi stilt spørsmål om de mener at samarbeidet er likeverdig, at det fremmer samarbeidet mellom stat og kommune og gjør Nav-kontorene bedre i stand til å løse sine oppgaver. Dette er spørsmål som på mange måter handler om betingelser for å nå målene for Nav-reformen. På den andre siden har vi stilt spørsmål om overordnet måloppnåelse; flere i arbeid, færre på stønad, service som er tilpasset brukerens behov, samt opplevelse av ivaretagelsen av ansvaret for lov om sosiale tjenester.

### Samarbeid, likeverdighet og oppgaveløsning

Når det gjelder utsagnet om hvor godt ordførere og rådmenn mener at samarbeidet mellom stat og kommune fungerer ved sitt lokale Nav-kontor så har vi longitudinelle data. Her er prosentene så å si identiske med dataene fra tidligere (2011 undersøkelsen), selv om det er en tendens til at rådmennene i løpet av de 8 – 9 årene har blitt noe mer fornøyd med samarbeidet. Nesten 60 prosent av ordførerne mener at samarbeidet fungerer nokså eller svært godt, mens i overkant av 75 prosent av rådmennene sier det samme. Her svarer altså ordførerne mer negativt enn rådmennene, noe som er motsatt enn mønsteret ellers, hvor de har en tendens til å vurdere gevinstene ved partnerskapet som større enn rådmannsnivået. En forklaring kan være at dette er tilfeldig, og skyldes at de har dårlig kunnskap om partnerskapet i Nav. Hovedmønsteret er imidlertid at de vurderer samarbeidet som godt.

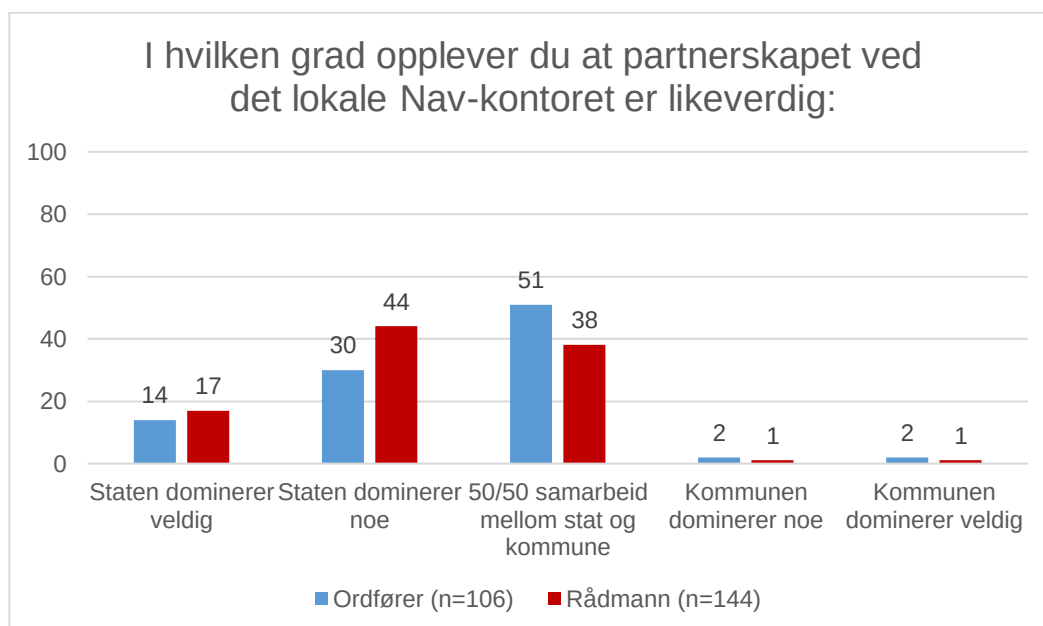


Figur 22: Prosentandelen ordførere (n=93) og rådmenn (n=141) svarer at samarbeidet mellom stat og kommune fungerer nokså eller svært godt (5-delt skala). 2011- og 2019-survey.

Vi har også stilt spørsmål om hvorvidt de kommunale eierne mener at partnerskapet ved det lokale Nav-kontoret er likeverdig. Det er et mål at partnerskapet skal være likeverdig, og manglende likeverdighet vil være en indikator på at partnerskapet ikke fungerer.

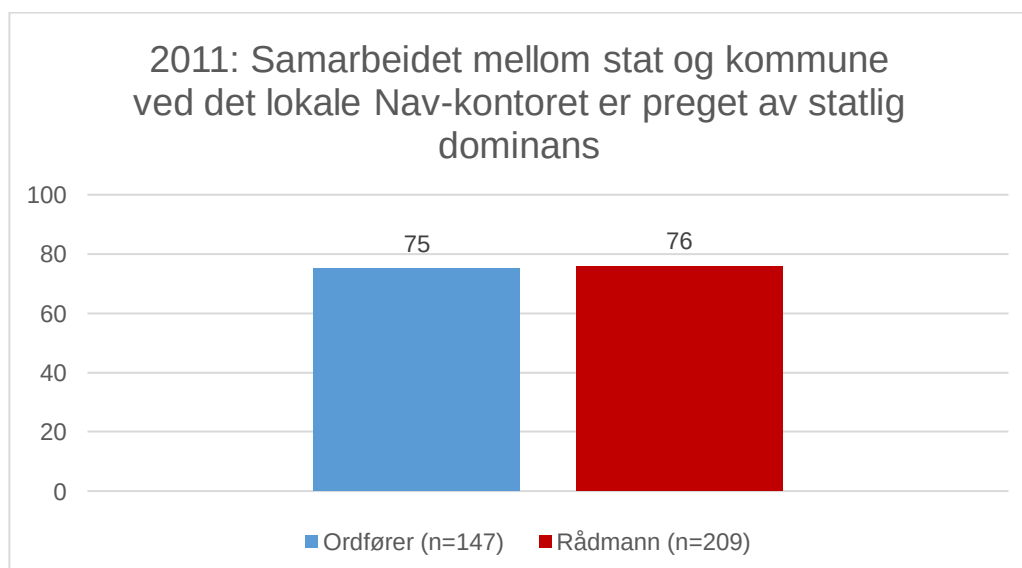
Hvis vi tillegger rådmennenes synspunkter størst vekt, så svarer 61 prosent av dem at staten dominerer veldig eller noe. Betydelig færre hevder at det er likeverdig. Ordførerne vurderer graden av likeverdighet som større. Det er forsvinnende få som mener at kommunen dominerer noe eller veldig, dette gjelder både ordførere og rådmenn.





Figur 23: I hvilken grad opplever du at partnerskapet ved det lokale Nav-kontoret er likeverdig? (5-delt skala). Prosent survey 2019.

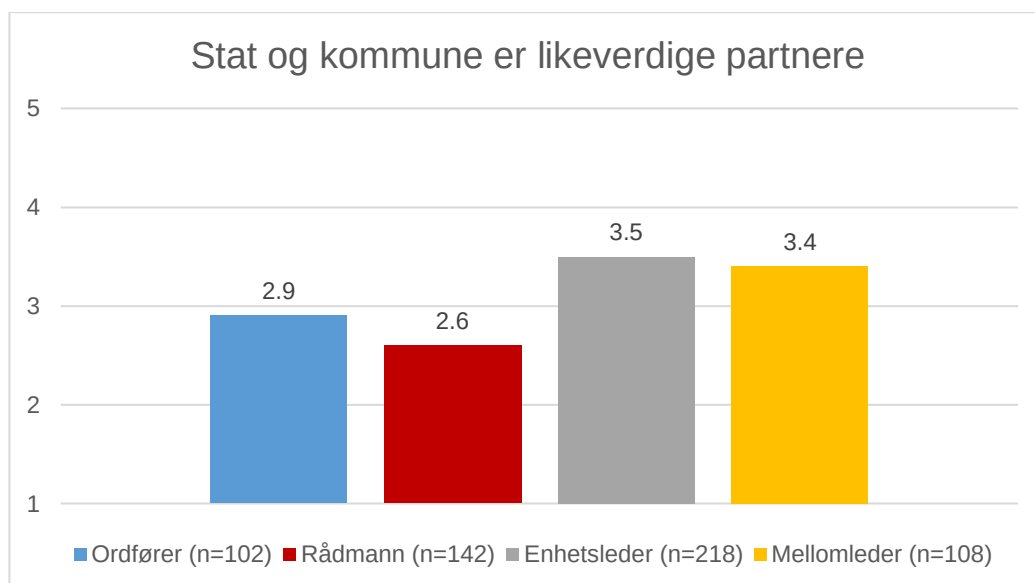
Et lignende spørsmål ble stilt i en survey til ordførere og rådmenn i 2011. Her skulle ordførere/rådmenn ta stilling til spørsmålet «samarbeidet mellom stat og kommune ved det lokale Nav-kontoret er preget av statlig dominans». Her svarte ca. 75 prosent av ordførerne og rådmennene at de var nokså eller svært enig i denne påstanden. Selv om spørsmålsformuleringene her er ulike, så er de likevel mulige å sammenligne med vårt spørsmål fra 2019 om likeverdig samarbeid. Det mest slående her er da den positive utviklingen, dvs. at det er færre ordførere og rådmenn som mener at samarbeidet er preget av noe eller veldig statlig dominans i dag enn i 2011. Mens 75 prosent mente dette i 2011 er det henholdsvis 61 prosent av rådmennene og bare 44 prosent av ordførerne som mener dette i dag.



Figur 24: Prosentandelen ordførere og rådmenn som er nokså eller svært enige i følgende påstand: Samarbeidet mellom stat og kommune ved det lokale Nav-kontoret er preget av statlig dominans (5-delt skala). 2011-survey.

Vi har ikke data på hvordan ledere på Nav-kontoret vurderer likeverdighet historisk sett. Legger vi kontorsurveyen fra 2019 til grunn så er de imidlertid signifikant mer tilbøyelig til

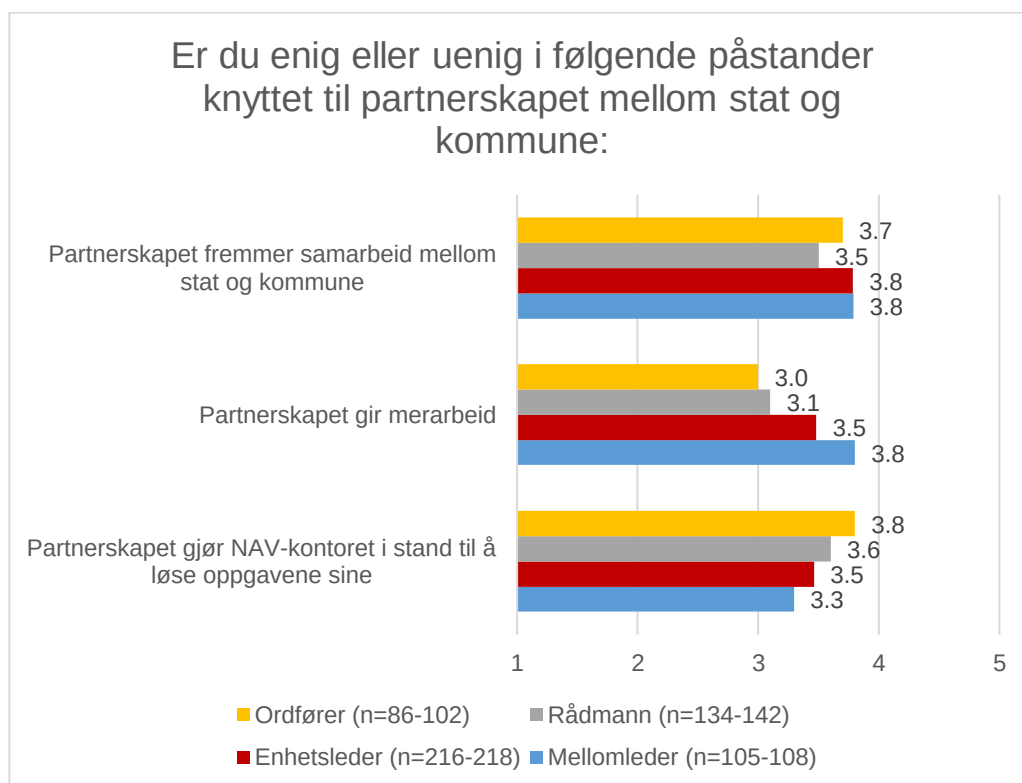
å være enig i at partnerskapet er likeverdig, enn ordførerne og rådmenn. Vi finner ingen statistiske forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte enhetsledere.



Figur 25: Ordførere, rådmenn og ledere i hvorvidt de vurderer stat og kommune som likeverdige partnere i partnerskapet (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala, 1=Helt uenig, til 5=Helt enig). 2019-survey

Hva skyldes denne forskjellen? En forklaring kan være at fra Nav-ledernes ståsted så er kommunale oppgaver, tjenester og brukere i høy grad til stede i kontorets daglige drift, og av like stort omfang som statlige oppgaver, tjenester og brukere. I et slikt perspektiv kan samarbeidet betraktes som likeverdig. Ordførere/rådmenn vurderer dette spørsmålet kanskje i større grad fra et styringsståsted, hvor de ikke like klart ser sin egen innflytelse på det som skjer. Hvis vi til slutt ser på vurderingen av om partnerskapet gjør Nav-kontoret i stand til å løse oppgavene sine så er ordførere/rådmenn enig i dette. De mener også at partnerskapet fremmer samarbeid mellom stat og kommune. Samtidig er de ikke enige i at partnerskapet er likeverdig.

For lederne på Nav-kontoret er bildet annerledes. De mener at partnerskapet er likeverdig, er signifikant mindre tilbøyelig til å hevde at partnerskapet fremmer samarbeid mellom stat og kommune, og gjør det bedre i stand til å løse sine oppgaver. I tillegg så mener særlig mellomlederne at partnerskapet representerer et merarbeid. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte enhetsledere.



Figur 26: Ordførere, rådmenn og ledere om partnerskapet mellom stat og kommune (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala, 1= Helt uenig, til 5=Helt enig). Prosent 2019-survey.

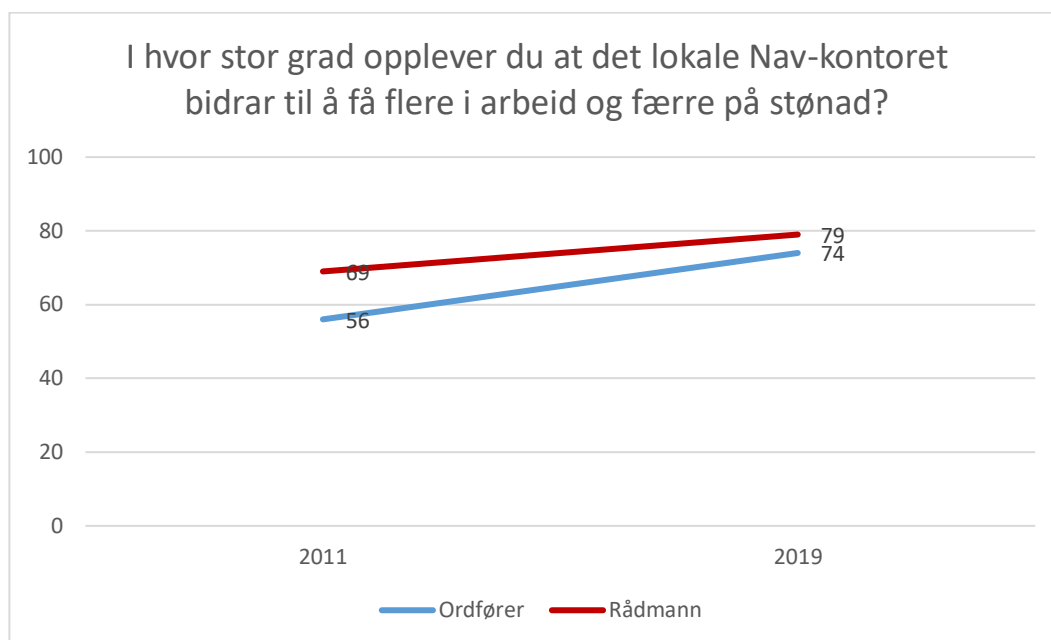
## Overordnet måloppnåelse

Viktige mål for Nav-reformen har vært «flere i arbeid, færre på stønad, service som er tilpasset brukernes behov, og en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Vi har sett at ordførere og rådmenn mener at den kommunale innflytelsen på Nav er svekket fra 2011-2019. Når det gjelder spørsmålet om samarbeidet mellom stat og kommune ved det lokale Nav-kontoret er likeverdig, har vi sett at flere mener dette i dag enn i 2011. Da var det 75 prosent som mente at samarbeidet var preget av statlig dominans, mens det i dag er omtrent 50 prosent som mener det samme. Utviklingen på dette området ser slik sett positiv ut, selv om det er store forskjeller mellom hvordan rådmenn og ordførere ser på dette, og hvor ordførere er betydelige mer positive i sin vurdering av dette spørsmålet, enn rådmennene.

Hvordan vurderer de så overordnet måloppnåelse for Nav-kontoret? Her har vi undersøkt ordførere/rådmenns oppfatninger av måloppnåelse på de to første spørsmålene, dvs målet om flere i arbeid, og en service tilpasset brukernes behov. Her har vi også longitudinelle data. I 2019 surveyen til ordførere og rådmenn stilte vi også spørsmålet om hvordan de opplevde at Nav-kontoret ivaretok ansvaret for sosiale tjenester. Vi tenkte at spørsmålet om hvorvidt Nav-kontoret ivaretok ansvaret for vanskeligstilte kunne være en viktig indikator for om partnerskapet fungerte.

### Økende andel tror på at Nav-kontoret bidrar til å nå målet om «Flere i arbeid, og færre på stønad»

Både ordførere og rådmenn mener at Nav-kontoret i nokså eller svært stor grad bidrar til å nå målet om flere i arbeid, og færre på stønad.

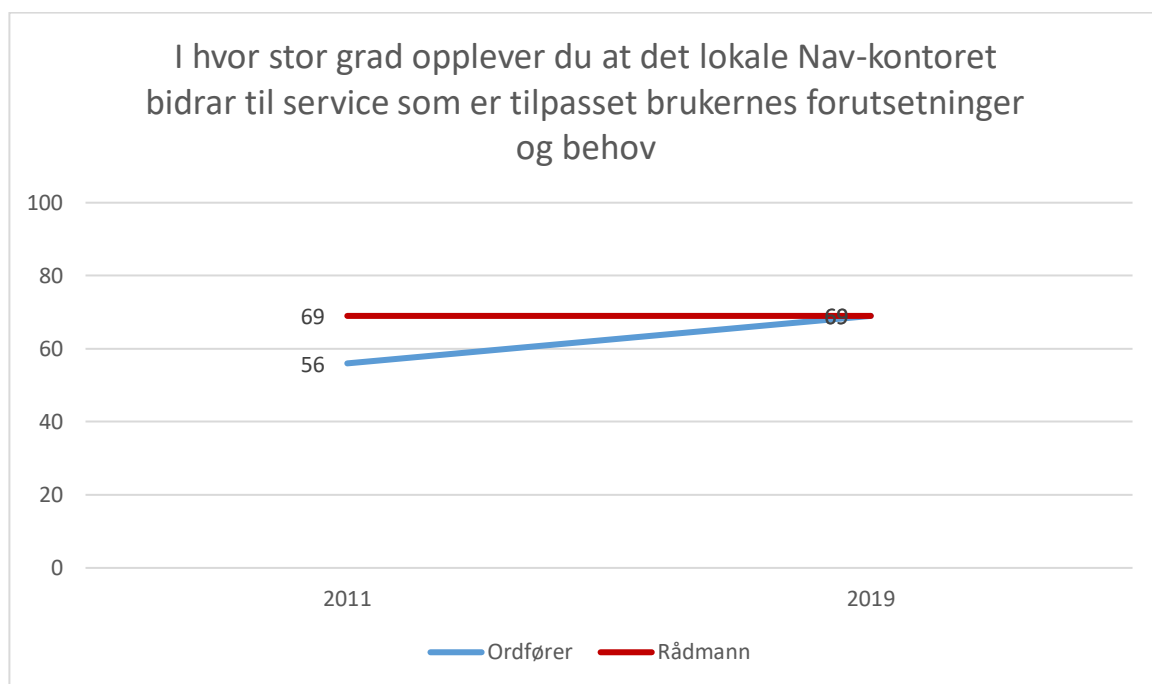


Figur 27 : Prosentandelen ordførere og rådmenn som mener at kontoret i sin region i nokså eller svært stor grad bidrar til å få flere i arbeid og færre på stønad (5-delt skala). 2011-survey (ordfører n=150, rådmann n=208), 2019-survey ordfører n=104, rådmann=156).

I figuren over ser vi at 69 prosent av rådmennene i 2011 mente at Nav-kontoret bidrar til å nå målet om flere i arbeid og færre på trygd, mens det tilsvarende var 56 prosent av ordførerne som mente det samme. Det er en økende tro på at Nav når dette målet fra 2011 til 2019. I dag er det 74 prosent av ordførerne og 79 prosent av rådmenn som mener dette. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom de to gruppene i 2019. Som en konklusjon kan vi si at ordførere og rådmenn har en oppfatning om at Nav-kontoret i dag i større grad enn i 2011 bidrar til å nå målet om flere i arbeid og færre på trygd.

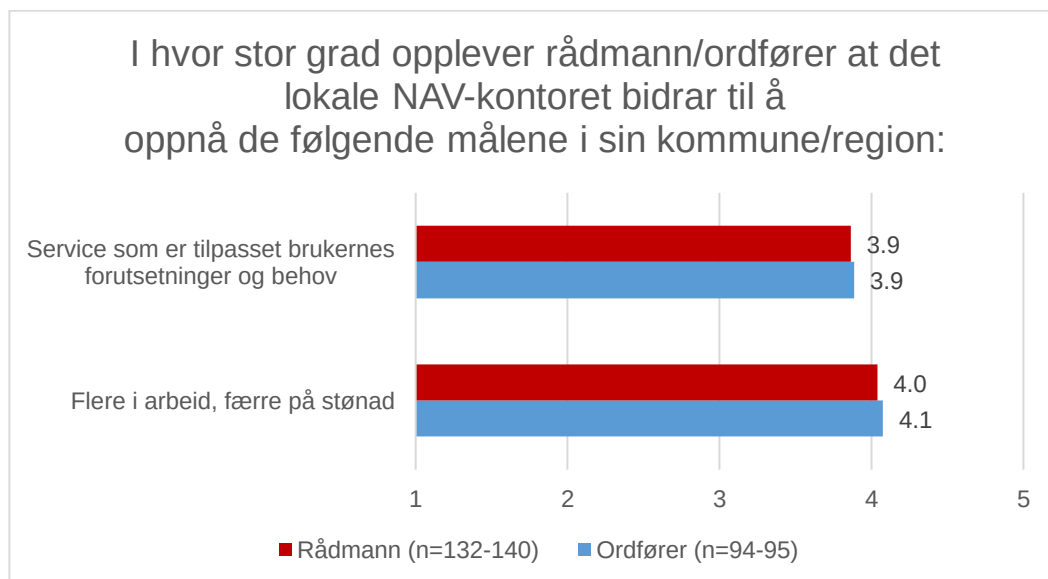
### Stabil eller økende tro på at Nav-kontoret gir en service som er tilpasset brukernes behov og forutsetninger

Når det gjelder spørsmålet om Nav-kontoret bidrar til å nå målet om en service som er tilpasset brukernes behov og forutsetninger, så mener 69 prosent av ordførere og rådmenn at Nav-kontoret i nokså eller svært stor grad bidrar til dette. Sammenlignet med tall fra 2011 finner vi ingen endring for rådmenn, hvor 69 prosent mener at kontoret gir en service som er tilpasset brukernes behov og forutsetninger. Ordførerne vurderer utviklingen som betydelig mer positiv. Mens 69 prosent av ordførerne mener at kontoret gir en tilpasset service, så mente 56 prosent det i 2011.



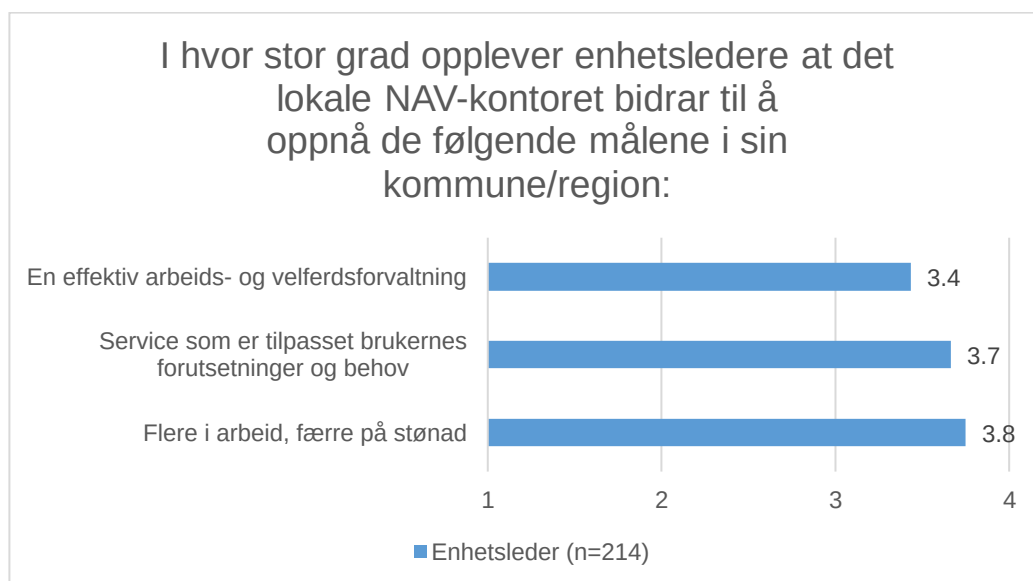
Figur 28 Prosentandelen ordførere og rådmenn som mener at kontoret i sin region i nokså eller svært stor grad bidrar til en service som er tilpasset brukernes forutsetninger og behov (5-delt skala). 2011-survey (ordførere n=150, rådmenn n=208) og 2019-survey (ordførere n=101, rådmenn n= 157).

Hvis et vellykket partnerskap også forstås som bedre tjenester for brukerne så vurderer kommunen partnerskapet som bedre enn før.



Figur 29 I hvor stor grad opplever du at det lokale Nav-kontoret bidrar til å oppnå de følgende målene i din kommune/region? (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad).

Lederne deler disse vurderingen (figur 30). De mener at Nav-kontoret i stor grad bidrar til å oppnå målene for Nav-reformen, en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning; service som er tilpasset brukernes forutsetninger og behov og flere i arbeid, færre på stønad. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom svarene til kommunalt og statlig ansatte enhetsledere.

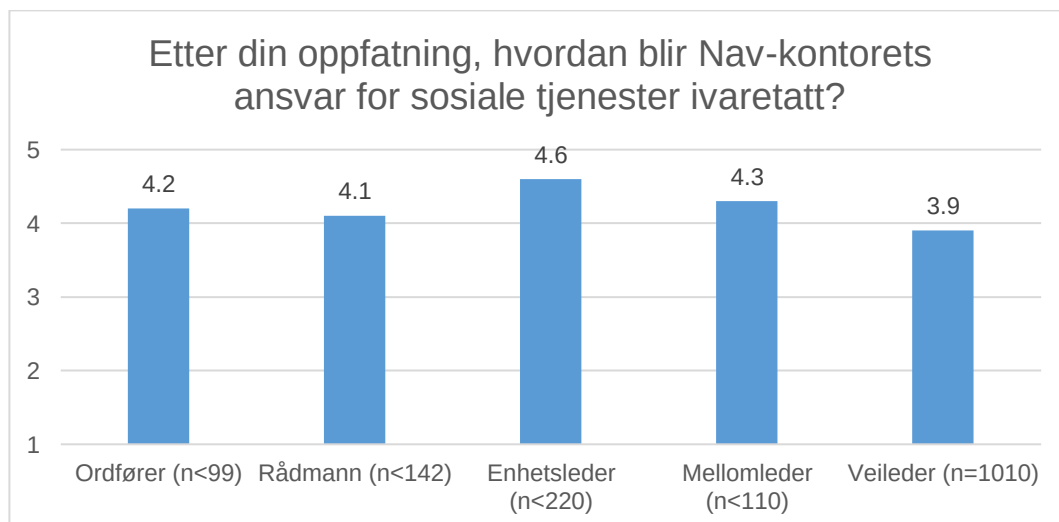


Figur 30 I hvor stor grad opplever du at det lokale Nav-kontoret bidrar til å oppnå de følgende målene? (Gjennomsnittsskårer 4-delt skala fra 1=Ikke i det hele tatt, til 4=I stor grad).

### Nav-kontorets ansvar for ivaretagelse av sosiale tjenester er god

En viktig indikator for kvaliteten på partnerskapet vil være om ivaretagelsen av Nav-kontorets ansvar for sosiale tjenester oppleves som god. Hvis ordførere, rådmenn, ledere og mellomledere på kontornivå er enig i Nav-kontorets ansvar for sosiale tjenester er ivaretatt på en god måte, så kan dette leses som en oppfatning av partnerskapskonstruksjonen fungerer, og at vanskeligstilte i kommunen får god hjelp.

Ordførere og rådmenn, ledere og veiledere er enige om at dette ansvaret ivaretas på en god måte. Enhetsleder er i størst grad fornøyd med hvordan Nav-kontoret ivaretar sosiale tjenester og veiledere minst. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom enhetsledere som er ansatt i staten sammenlignet med enhetsledere som er ansatt i kommunen. Ledere med sosial- og helsefaglig utdanning svarer signifikant lavere (at kontoret i mindre grad ivaretar sosiale tjenester) enn ledere med annen utdanning.



Figur 31 Etter din oppfatning, hvordan blir Nav-kontorets ansvar for sosiale tjenester ivaretatt? (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=Svært dårlig, til 4=Svært godt).

## Kort oppsummering

Ordførere/rådmenns vurdering av samarbeidet mellom stat og kommune på Nav-kontoret er god eller til og med svært god. De er enige i at partnerskapet fremmer samarbeid mellom stat og kommune, og at partnerskapet gjør Nav-kontoret bedre i stand til å løse sine oppgaver. Samtidig mener ordførere/rådmenn og særlig rådmenn, at samarbeidet er preget av noe eller veldig stor statlig dominans, selv om utviklingen ser positiv ut sammenlignet med 2011. Lederne på Nav-kontorene vurderer dette annerledes. De er enige i at partnerskapet fremmer samarbeid mellom stat og kommune. De er imidlertid mye mer tilbøyelig enn ordførerne og rådmennene til å mene at partnerskapet gir merarbeid, og mye mindre enige i at partnerskapet gjør Nav-kontoret i stand til å løse sine oppgaver. De er også mye mer tilbøyelig til å mene at partnerskapet er likeverdig.

## 2.4 Avsluttende oppsummering

Innledningsvis opererte vi med tre problemstillinger/indikatorer for å kunne si om partnerskapet er blitt «vitalisert».

Den første indikatoren på et vitalt partnerskap var at det måtte finnes en opplevelse av likeverdighet mellom eierne, og at den ene parten ikke dominerer over den andre.

Ifølge de kommunale eierne er den kommunale innflytelsen på oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav-kontorene svekket, enten vi snakker om politisk eller administrativ innflytelse. Det er Nav-fylke og etter hvert Nav-kontorene selv som ser ut til å ha den største innflytelsen. Synspunkter på prosessene, særlig rundt åpningstider, bekrefter dette bildet. De kommunale eierne opplever at de i liten grad har vært med på å fastsette åpningstider, og er også kritiske til resultatene av prosessen. De kommunale eierne mener at samarbeidet er preget av statlig dominans og at samarbeidet ikke er likeverdig, selv om de longitudinelle dataene tyder på at utviklingen her går i positiv retning hvis vi sammenligner med situasjonen i 2011. Skal vi tro enhetslederne har kommunen, tross dette, betydelig innflytelse over kommunale oppgaver og tjenester på kontoret.

For det andre hevdet vi at det må finnes en felles forståelse mellom eierne knyttet til hva som er formålet med partnerskapet.

Ifølge ordførere og rådmenn har partnerskapet i noen grad et felles ståsted for styring og en felles forståelse av samfunnsmandatet. Ulike synspunkter på oppgaveportefølje kan imidlertid tolkes som en mulig uenighet. Liten oppgaveportefølje kan assosieres med mer arbeidsrettede tjenester, mens stor oppgaveportefølje kan assosieres med et mer komplekst og mangefasettert samfunnsoppdrag. Fra flertallet av kommunene synes det å være et ønske om å opprettholde en portefølje som er større enn minimumsporteføljen, og utvide heller enn å redusere den. Enhetslederne synes å dele nasjonale myndigheters ønske om færre og mer arbeidsrettede tjenester på kontorene.

Endelig reiste vi spørsmålet om hvorvidt partnerskapet gir en merverdi.

Den kommunale eieren mener at partnerskapet fremmer samarbeid mellom stat og kommune, og at partnerskapet gjør Nav-kontoret bedre i stand til å løse sine oppgaver. Ser vi på to av Nav-reformens mål om «flere i arbeid, færre på stønad», og «service tilpasset brukernes behov og forutsetninger» ser vi også en økende eller stabil (70 prosent og over) tro på at partnerskapet i nokså stor grad eller i stor grad bidrar til å nå dette målet. Når vi spør den kommunale eieren direkte om Nav-kontoret ivaretar ansvaret for sosiale tjenester, så er tendensen den samme. Den kommunale eieren ser altså ut til å være godt fornøyd med måloppnåelsen til kontoret.

En viktig politisk begrunnelse for kommunal autonomi og en indirekte begrunnelse for partnerskapet, er at det lokale politiske engasjementet vil skape løsninger som er bedre tilpasset innbyggernes behov. Våre funn synes å tyde på at den lokale demokratiske innflytelsen på Nav-kontorene er relativt liten, og er blitt svekket over tid. Forestillingen om at deltakelse fra det politiske nivå er sentralt for å løse utfordringer for kommunenes innbyggere på Navs oppgaveområde ser derfor ut til å stå svakt. I pilotprosjektet om partnerskapet i Agder (Hellang et al 2019) ble det også lagt vekt på behovet for å styrke kontakten mellom Nav-kontoret og kommunepolitikere. I denne sammenheng er det viktig å understreke at redusert kommunal innflytelse, ikke er ensbetydende med at kommunale behov, tjenester og oppgaver ikke er til stede i Nav-kontorenes hverdag, noe enhetslederne også understreker.

På tross av svekket kommunal innflytelse og en sterk opplevelse av statlig dominans og manglende likeverdighet, så opplever ordførere og rådmenn at Nav-kontorene når sine mål, også i forhold til vanskeligstilte som kommunen har et særskilt ansvar for. Svekket



kommunal innflytelse og utfordringer knyttet til likeverdighet i partnerskapet, synes derfor å være forenlig med god måloppnåelse.

Dette er overraskende fordi man kunne tenke seg at et samarbeid som ikke var likeverdig, og hvor den kommunale innflytelsen på dette samarbeidet var redusert, ikke samtidig kunne være et samarbeid som kunne produsere gode resultater.

Nå kan man riktignok mene at et samarbeid er godt, til tross for at én part er dominerende. En mulig forklaring kan være at et asymmetrisk partnerskap kan fungere og oppleves som hensiktsmessig hvis det er enighet om målene som skal nås, og den «sterke» part (staten) i sin styring i av kontorene oppleves å være lydhør for og å innlemme hensynet til den «svakere» parts (kommunens) interesser i sin styring. Dette er i så fall en honnør til Nav-leder og den statlige styringslinja.

Samtidig virker det lite sannsynlig at flertallet av ordførere/rådmenn skulle mene at et samarbeid som ikke var likeverdig, også var et godt samarbeid. Når vi kjører en regresjonsanalyse med «hvor godt samarbeidet mellom stat og kommune fungerer på det lokale Nav-kontor» som avhengig variabel, finner vi at jo mer respondentene opplever at stat og kommune er likeverdige partnere, jo mer opplever de også at samarbeidet fungerer godt på kontoret<sup>5</sup>. Antakelsen om en sammenheng mellom opplevelse av likeverdighet mellom partnerne, og partnerskapets måloppnåelse kan derfor ikke avlives.

Det er interessant å legge merke til at mens ordførere og rådmenn mener at partnerskapet ikke er likeverdig, og samtidig ser ut til å være godt fornøyd med det, så mener Nav-lederne i større grad at samarbeidet er likeverdig, men er mer skeptiske til fordelene det gir.

Det ser ut til at Nav-lederne trekkes med i kommunalt planarbeid, og er en strategisk ressurs som kommunen trekker på i sitt planarbeid. Dette ser ut til å skje i større grad på kommunal side enn overfor fylket, noe som kanskje ikke er så rart gitt at mange planer legges på nasjonalt nivå, og fylket som eier forholder seg til mange kontorer, kommuner og partnerskap, mens den kommunale eieren forholder seg til ett Nav-kontor. På den andre siden svarer både ordførere og rådmenn negativt eller verken/eller på spørsmålet om hvorvidt partnerskapet har lagt en felles plan for kommende år, og om partnerskapet har arbeidet med å utvikle rapporteringsrutiner og rapporteringsinnhold. Nav-lederne vurderer disse forholdene enda mer kritisk enn ordførerne og rådmennene. De formelle partnerskapsmøtene ser ut til å foregå relativt sjelden, og møtefrekvensen ser ut til å ha gått ned over tid. Det er imidlertid i hovedsak Nav-leder som setter agendaen for møtene, og møtene rapporteres å fungere greit.

Tidligere forskning har påpekt manglende likeverdighet i styringen av Nav-kontoret og skjev maktbalanse mellom kommune og stat (Fossestøl et al., 2014, 2017; Breit et al., 2018; Røysum, 2012, 2013), og partnerskapet har også vært beskrevet som et umulig oppdrag («mission impossible») på grunn av de store forskjellene mellom statens styring og ressurser, og kommunenes (Fimreite, 2008). Vår gjennomgang bekrefter utfordringene knyttet til likeverdighet, men partnerskapet ser samtidig ut til å være mulig på tross av disse utfordringene. Våre data gir likevel ikke grunnlag for å hevde at partnerskapet er vitalt.

---

<sup>5</sup> Hvorvidt stat og kommune er likeverdige partnere på kontoret forklarer 12 prosent av variansen i hvor godt respondentene opplever samarbeidet mellom stat og kommune på kontoret,  $F(1, 241) = 32.27$ ,  $p < .001$ .

## Del 3 Strategisk ledelse

### 3.1 Caseanalyse

En viktig forutsetning for at retningsskiftet som varsles i Meld. St. 33 skal lykkes er at lederne gis muligheten til å tenke strategisk, dvs. leders strategiske oppgave forutsetter et handlingsrom. Det strategiske arbeidet handler om hvordan leder skal realisere målet om flere i arbeid og færre på trygd. I dette arbeidet skal lederne tenke strategisk, innenfor lov og forskrift og innenfor rammene av mål- og disponeringsbrev, kommunebrev, og styringssignaler fra den kommunale eieren, dvs. fra de to eierne og innenfor rammene av partnerskapsavtalen.

Dette krever en forståelse for hvilke legale, økonomiske og administrative rammer som eksisterer for de ulike delene av kontorets virksomhet, og en forståelse for hvilke forhold som kan endres og bestemmes lokalt. Siden rammene ikke er entydige eller har klare handlingsimplikasjoner, så vil handlingsrommet også være noe de «utforsker» og blir kjent med, og som antakelig vil øke hvis de får tillit hos medarbeidere, overordnede og i omgivelsene.

På *leder/kontornivå* handler retningsskiftet om å gi Nav-lederne muligheter og betingelser for å nå Navs målsettinger gjennom en mer strategisk lokalt basert utvikling av Nav-kontorene. Vi har utviklet fire problemstillinger / operasjonelle indikatorer for å kunne se om Nav-lederne har mulighet for å drive «strategisk ledelse».

- 1) Legger styringen og styringsdialogen som fylket har med kontorlederne til rette for en lokalt forankret prøve- og feile-kultur?
- 2) Har kontorlederne en organisatorisk plassering og en innflytelse over planarbeid og strategier som fremmer strategisk ledelse?
- 3) Kan kontorlederne disponere ressurser på tvers av statlige og kommunale ansvars- og oppgaveområder?

Gjennomgangen er ikke fullstendig, men gir et bilde av synspunkter på retningsskiftet, og på handlingsrom og lederstrategier som benyttes på de kontorene vi har besøkt.

I det følgende vil vi først se på betingelsene for å drive ledelse, deretter på noen av virkemidlene lederne har til rådighet for å drive strategisk ledelse og presentere to eksempler på en lærende organisasjon, samt gi en kort avsluttende oppsummering.

### 3.2 Betingelser for lederes handlingsrom

#### Statlig styring

##### Mindre styring og mer ledelse

En viktig betingelse for at lederne skal «ta handlingsrommet» er den statlige styringen. Det generelle inntrykket fra casekontorene er at kontorledere opplever fylkene/regionene som mindre «tett på» lokalkontorene i styringsdialogen enn det som var tilfellet før. I stedet er fylkes-/regionnivået opptatt av hvordan kontorene, med utgangspunkt i lokale forhold, forsøker å utvikle langsiktig strategiske planer.

Dette endrede styringsfokuset kommer til uttrykk i styringsdialogen. Dialogen rundt målekortet tillegges mindre vekt. I stedet brukes kontorenes virksomhetsplaner, altså kontorenes lokalt utviklede strategier og handlingsplaner som grunnlag for dialogen. På denne måten gjør vi «styringssignalene til våre egne», sier en leder, og fortsetter; «vi plukker ut de elementene i mål- og disponeringsbrevet som er viktige for oss». En annen

leder mener at denne endringen har ført til det hun karakteriserer som «mindre hopp-og-sprett-styring», noe som gjør det mer «inspirerende å være leder».

En konsekvens har også vært at det er blitt «mindre telling» på kontornivået, noe som har gjort lettere å motivere de ansatte til innsats:

*Det som er interessant er at vi har lagt bort (..) målekortet. Også har vi jobbet mer med strategier som vi ser i glasskula nå og som vi har utviklet lokalt. Vi har valgt ut noen strategier som har egentlig fem-seks overskrifter med en beskrivelse av hva er det her for noe. Da er det sosialhjelp, flyktninger, brukere med nedsatt arbeidsevner og sånn, og så har vi jobba ganske bra med det. Det gir mening. Det går an å kommunisere ut, og medarbeiderne forstår det. (Leder)*

Flere ledere beskriver endringene i styringsdialogen som en av de mest betydningsfulle endringene i forlengelsen av Stortingsmeldingen. Økt handlingsrom er ikke bare tomme ord eller visjoner, men fremstår som noe reelt. En leder tilbakefører endringene til det tidspunktet da direktoratet begynte å lage omverdensanalyser, og dette ble kombinert med tydelige signaler fra arbeids- og velferdsdirektøren om at kontoret ikke kom til å få noe mer penger til å løse utfordringene i disse omverdensanalysene, men at kontoret og partnerskapet selv måtte finne ut hvordan disse utfordringene skulle håndteres på lokalt nivå. En annen leder mener omverdensanalysene og den endrede styringsdialogen har ført til større muligheter for eksternt og strategisk arbeid:

*Vi har på en måte gått fra å være introverte for mange år siden til å bli mye mer opptatte av omgivelsene og hva slags endringer som skjer, og hvordan det påvirker oss. [...] Det kan ikke sammenlignes fra 2015, da jeg begynte som leder, til nå. (Leder)*

Endringen av styringsdialogen synes imidlertid å variere mellom fylkene. Buskerud har i stor grad lagt vekt på lokale virksomhetsplaner, og har ifølge våre informanter på fylkesnivået også en tradisjon for denne styringsmodellen også forut stortingsmeldingen. I Vestfold (nå Vestfold og Telemark) brukes også virksomhetsplaner, men er i større grad i kombinasjon med et målekortfokus. I Møre og Romsdal har de hatt en periode hvor målekortet har vært svært lite brukt, men nå foregår det en prosess tilbake til større bruk av målekortet, det som omtales som en «revitalisering av målekortet». Denne revitaliseringen skaper diskusjoner på fylket og mellom fylkene og lokalkontorene, om vektingen mellom «åpen styring» og den tradisjonelle etatsstyringen.

Et fellestrekk hos lederne er videre en opplevelse av at styringen fra Nav fylke er blitt mer lydhør for kommunens behov. En leder formulerte det som at «staten er blitt mer ærbødige overfor kommunenes behov». Mens en fylkesdirektør tidligere uttrykte at hun ikke «orket å høre om denne kommunen mer», opplever hun nå fylkesdirektøren som mer nysgjerrige på hva kommunen foretar seg, og hva som rører seg i kommunen. En annen leder hevder at «retorikken, ydmykheten og respekten for det kommunale har endret seg (..) Det er som det er en liten revolusjon på gang».

### **... men fortsatt sterk styring**

Samtidig forteller lederne om det de opplever som sterk lokal styring fremdeles. En leder mener at den nye myndigheten kontorene har fått bare er myndighet til selv å bestemme hva de sliter med:

*Du snakker om myndig Nav kontor, myndige Nav ledere og mer ut. Hvis du ser på virksomhetsplanen, jobbingen som fylket har satt i gang nå, så er jeg helt enig i at ja, jeg har fått mer myndighet til å bestemme hva vi sliter med, som vi må jobbe med å satse på. Men jeg opplever vel ikke at jeg har blitt så veldig mye mer myndig (..) Det*

*kan selvfølgelig sikkert variere fra Nav kontor til Nav kontor, men vi leter fortsatt etter handlingsrommet da. (Leder)*

Særlig fremheves utfordringene knyttet til målstyringen og tiltaksstyringen.

Et eksempel som flere ledere nevner er det sterke søkelyset på registrering av arbeidsgiverkontakt:

*Det har vært mye trykk på registrering av arbeidsgiverkontakt blant annet, som skal si noe om hvor godt vi jobber ute i markedet (...) Det blir vi peset på fra fylket vårt. Direktøren er veldig opptatt av det og mener det har mye å si for hvor godt vi jobber ute i markedet. Og der er jeg helt uenig. (...) vi skal telle mye i Nav. Det synes jeg er ganske krevende, å gi mening til tellinger og målinger. For det måler i grunn ikke kvalitet. (Leder)*

Samtidig uttrykker leder at hun ønsker å være lojal mot den statlige styringslinjen, og på kontoret så har de gjort «forskjellige type stunt» for å få folk til å registrere arbeidsgiverkontakten. Hun formidler imidlertid ikke fylkesdirektørens ønsker ufiltrert til de ansatte. En annen leder mener at direktoratet og fylket fremdeles er for opptatt av det hun karakteriserer som «topptall», og viser til de mange skal- og må formuleringene i mål- og disponeringsbrevet. Det etterlyses bedre statistikk både fra kommunal og statlig side og felles lederfora, som kan diskutere problematikken rundt resultater.

Den andre hovedutfordringen som trekkes frem er at tiltakssystemet fremdeles oppleves å være styrt i detalj på plasser og innsatsnivå. Den sterke styringen oppleves å stå i motsetning til den økte lokale autonomien de var blitt forespeilet. En leder uttrykker seg slik:

*Jeg måles på at jeg skal ha 71 lønnstilskudd i snitt per måned. De måler meg på hvor mange som er tilpasset og hvor mange som er situasjonsbestemt, og de måler meg på antall tiltaksplasser. I tillegg er det ordningen med tiltakspenger, som betyr at når jeg har begrenset med tiltakspenger så kan ikke jeg ta så mange på tiltak som jeg ønsker. Det er rett og slett flaut spør du meg. Og så er det sånn at noen kommuner og fylker greier å bruke pengene og noen ikke, og så blir det sånn at vi skal pøses på i det ene øyeblikket, og så i neste øyeblikk stoppe. Dette har ikke ledelsen i Nav greid å forklare det politiske systemet. Det skjønner jeg ikke. For dette er galskap, og det er masse penger (..) og så sitter statsministeren og kommer med løfter knyttet til inkluderingsdugnaden. (leder)*

En annen leder er opptatt av at aktivitetsmålingen går på bekostning av om brukerne faktisk kommer i jobb:

*Det er mer fokus på at du leverer på tiltaksbudsjettet på kroner- og månedssverk, enn hvor mange du får i jobb (..) Det (handler ikke om) kost/nytte. Det er ikke fokus på effekten av de tiltakene vi har. Det er fokus på at jeg bruker opp pengene og bruker opp plassene. Men om jeg får flere eller færre ut i jobb er ikke det som nødvendigvis kommer først i diskusjonen. (leder)*

På flere kontor oppleves det at spenningen mellom økt lokal autonomi og ønsket om kontroll og måling, skaper en ny form for kompleksitet, «vanskelig styring» og nye former for «figther» mellom lokalkontorene og fylket. Spenningen var særlig artikulert i Møre og Romsdal i forbindelse med revitaliseringen av målekortet. Dette «tøyser til» det lokale ledelsesarbeidet, hevdet en leder.

## 3.3 Partnerskapet

### Plassering i kommunene

Kontorene i vårt casemateriale har ulike organisatoriske innplasseringer i kommunene. Ålesund er under kommunalområdet *Helse og velferd*, Molde under *Oppvekst*, Øvre Eiker, Lier og Sandefjord er under *Helse og omsorg*, og Kongsberg er under *Kultur og velferd*. Tønsberg ble i forbindelse med kommunesammenslåinger nylig lagt under *Samfunns- og næringsutvikling*, mens de tidligere var under helse og omsorg. Bare i Horten er Nav blitt «løftet opp» som et eget kommunalområde, og hvor Nav-leder inngår i rådmannens ledergruppe. Det beskrives å være av stor strategisk betydning:

*Jeg ble da kommunalsjef og sitter i rådmannens ledergruppe. Det betyr at jeg jobber i hovedutvalg, jeg møter i formannskapet, møter i kommunestyret. Altså, Nav har administrativt og politisk fått en helt annen betydning konkret og omdømmemessig i kommunen. Og motivasjonen for rådmannen til å gjøre det var jo å få fokus på dette med arbeid og bolig. (leder)*

Flere Nav-ledere forteller imidlertid at de sliter med å få innpass i kommunen, og forteller om overveielser/valg de har gjort i denne forbindelse: En leder som var misfornøyd med å være plassert under helse- og omsorgssjefen fikk beskjed om å «bestemme deg for om du vil være inn eller ute». Leder valgte å være inne, eller å «ta plassen i kommunen» som hen formulerte det. Dette gjør at hun alltid er på helse- og omsorgsmøtene, til tross for at mye ikke er relevant for Nav. Andre ledere, som var kommet lengre i integrasjonsarbeidet med til kommunen, fremhever sin utdannelse og kommunale bakgrunn som noe som skaper tillit og bedre samarbeid. Denne lederen omtaler konsekvent kontoret som en del av kommunen.

Til tross for at flere beklager seg over den manglende strategiske innplasseringen i kommunens organisasjon, så mener likevel flere ledere at de har fått en mer sentral plass i kommunen, og særlig i kommunalt planarbeid og kommunale satsingsområder. Dette stemmer også med surveydataene. En leder (survey) sier:

*Kommune og stat har et forpliktende samarbeid. Jeg opplever at kommunen kompenserer for statens manglende satsing på NAV-kontoret ved at kommunen i stort tar en større regning for NAV-arbeidet. Kommunen har tradisjon for å løse saker "som ingen eier" på alle nivå i samfunnet og denne tradisjonen er blitt en del av Nav og. (leder)*

### Disponering av ressurser

En betingelse for økt handlingsrom er frihet å disponere de statlige og kommunale økonomiske ressursene på kontoret slik de finner best. Særlig hvis man har klart å redusere utgiftene på sosial side, så kan det være et ønske om at Nav-leder kan bruke «overskuddet» til nye satsinger på oppfølging.

Kontorene opplever at de har frihet til å disponere de ansatte internt på kontoret, selv om de ikke kan flytte penger mellom statlige og kommunale budsjettposter. En leder sier «Det er ikke voldsomt trykk på hva kontoret bruker penger på, om det er stat eller kommune. Det er tillitsforhold». En annen leder sier:

*Jeg kan (..) ikke flytte penger. Det kan jeg ikke. Ikke fra stat og til kommune. Men hos oss, jeg har egentlig ingen idé om hvem som er kommunale og hvem som er statlige ansatte. Det vet ikke jeg, det er det lenge siden vi visste om. Så her er det sånn at «kommunalt» ansatte jobber med «statlige» oppgaver og kan liksom, og vice versa.*

Flere steder har kommunene også satt av midler til å styrke det som betegnes som «statlige» satsinger på Nav-kontorene, slik som jobbspesialister. Dette er i hvert fall delvis en oppfølging av aktivitetsplikten for ungdom under 30 år. På et kontor har kommunen finansiert fem jobbspesialister. I tillegg fikk de en ny kommunal stilling da aktivitetsplikten kom, en stilling kontoret brukte til å ansette en jobbspesialist. Og jobbspesialistene, legges det til, vet ikke om brukerne deres har kommunal eller statlig inntektssikring, «de er kun opptatt av jobbmuligheter».

Kommunene styres likevel i stor grad på budsjett og de er opptatt av at budsjettene holdes. Dette gjør dem mindre opptatt av hva de (og Nav) kan bidra med på mer strategisk nivå, hevdes det.

Det er ulike erfaringer med hva dårlig kommuneøkonomi og sterkt budsjettfokus kan føre til. Ifølge en leder kutter kommunen i sosialhjelpsbudsjettet og forventer at NAV-kontoret skal få mer igjen for pengene, men uten at kommunale politikere eller ledelse er interessert i hvordan dette skal skje:

*Fra kommunen er det ingenting (...)styringssignalene bør jo i et lokaldemokrati også komme fra politikerne, som en bestilling på disse områdene. Men det er kun budsjett, kun økonomi. (Leder)*

Hovedfokus i denne kommunen er unngå økonomiske overskridelser. Akkurat nå satser kommunen på helse og skole, som gir Nav-leder en viss frihet og slingringsmonn, men så fort søkelyset er på Nav igjen, innskrenkes friheten.

En leder som mener at partnerskapet er sterkt, og at de leverer på resultat og i henhold til lov og forskrift, mener at knapp økonomi i kommunen gjør dem innovative, men at det samme presset finnes ikke i staten:

*I vår kommunen er det kost/nytte, for kommunen har dårlig råd. Vi er den kommunen tror jeg som er fjerde dårligst i landet på skatteinntekter (...) Da må vi være innovative, må få trykket ut mye av lite. I staten er det ikke sånn (leder).*

Samtidig etterlyser vedkommende strukturell endring som ville gjort partnerskapet mer selvstendig, økonomisk sett:

*Et reelt partnerskap som ble revitalisert burde hatt en pott med penger som de ville kunne prioritere, hatt en strategi sånn og sånn.*

## To tariffområder

For leder er det særlig ett forhold som oppleves som belastende, nemlig å forholde seg til de ulike tariffområdene som statlig og kommunalt ansatte tilhører. Dette innebærer ulike lønns- og arbeidsvilkår, ulike medbestemmelsesrettigheter, ulike HMS ordninger og ulike fagforeninger. En Nav-leder beskriver situasjonen som «en ekstrem skvis». Han har tre tariffavtaler med ulik lønnspolitikk som, i tillegg til å kreve mye kunnskap, også er svært arbeidskrevende. I tillegg skaper det arbeidsmiljøproblemer, og gjør at tiden til personaladministrasjon og oppfølging av de ansatte minsker.

På samtlige kontorer har de jobbet mye med å harmonisere velferdsgoder, lønn etc. men jobben må stadig gjøres på nytt. En leder forteller at kommunalt ansatte nå jobber lengre enn statlig ansatte, fordi kommunen har vedtatt ubetalt lunsjpause, noe som gjør at de vil jobbe 20 minutter lengre per dag. Det er også utbredt at kommunalt ansatte på kontorene søker seg til statlige stillinger på samme kontor fordi de tror det er bedre eller tryggere å jobbe der.

Ordningen med ulike tariffområder beskrives også som uhensiktsmessig i forhold til samfunnsoppdraget. På kontorene forsøker de å bygge ned forskjellene mellom statlige

og kommunalt ansatte, og mener de langt på vei har lykket med det. Ansettelsesforhold tillegges liten vekt ved fordeling av arbeidsoppgaver. Samtidig er de ulike vilkårene for gaver og oppmerksomhet på merkedager, ulike arbeidstider og pauseordninger, etc. «uheldig for å drive en felles kultur». En leder mener at svaret på dette er «felles tilsetning (..) Det ville fått alle ansatte på Nav-kontoret til å føle seg likeverdige, og høre til samme sted».

I tillegg kommer noe som ikke er en følge av ulike tariffområder, men at lederne har to eiere, nemlig det merarbeidet det innebærer å doble systemer for rapportering, budsjettering, ledermøter og samlinger. Særlig fremheves det «vanvittige merarbeidet» som ligger i at ledere må «hoppe og sprette» mellom ulike statlige og kommunale datasystemer. En leder mener at hen kunne spart en halvtime per dag hvis han slapp «å kommunisere på kommunal epost, være inne i kommunale Excel-ark og sittet og notert med kulepenn for å kunne sjekke opp i statlig kalender om jeg har ledig tid eller videre». Dette tar tiden fra andre oppgaver, «så banalt er det rett og slett».

### 3.4 Kanalstrategi og digitalisering

Gevinstene ved kanalstrategi og digitalisering er kanskje det enkeltstående forholdet som i størst grad kan tenkes å påvirke ledernes mulighet til å utnytte de ansattes ressurser strategisk på måter slik at mer tid kan brukes på arbeidsrettet oppfølging, og på å nå Nav-reformens overordnede mål om «flere i arbeid, færre på trygd». Nav-lederne er da også positive til denne utviklingen, men de er i tvil om den gevinstrealiseringen den innebærer.

#### Effektivisering og gevinstrealisering?

Lederne er positive til digitaliseringen kanalstrategi og digitalisering. Kanalstrategien frigjør ressurser til arbeidsrettet oppfølging (spørsmål om ytelser er kanalisert til Kontaktsentrene), den forenkler veilederens arbeidshverdag og samhandlingen med brukerne og gir brukerne større mulighet for å medvirke å få kontroll over egen sak, og få raskt svar på henvendelser. Flere har også positive erfaringer med den «interne kanalstrategien» som handler om å ta i bruk for eksempel Teams-funksjonen og som letter samarbeidet internt på kontoret, og til mobilitetsløsninger som gjør at veiledere kan ta PC og mobiltelefon med ut. Alt dette frigjør tid til arbeidsrettet oppfølging.

Samtidig forteller de om hvor vanskelig det er å ta ut gevinstene av digitaliseringen:

For det første hevdes det at digitaliseringen ikke gir veilederne mindre å gjøre fordi terskelen for å ta kontakt via den digitale aktivitetsplanen er sunket. «Det er mer lavterskelkontakt nå», som en leder sier, og som ikke klarer å se at den lavere terskelen for å ta kontakt er forenlig med gevinstrealisering;

*Vi skal frigjøre tid på å ha digital oppfølging, men når alle dine 120 brukere skriver til deg på en direkte chat, så kan du lure på hvor mye tid vi frigjorde, for tilgjengeligheten er mye større (..) Hvis jeg sier til deg at nå kan du få 20-30 ekstra arbeidssøkere å følge opp (..) så har du 20-30 ekstrapersoner som tar kontakt på (..) fordi det er enkelt, funksjonelt og håndterbart (..) Jeg klarer ikke helt å få det til å henge på greip. (Leder)*

I tillegg kan kanalstrategien også føre til merarbeid. Ifølge kanalstrategien skal brukere ikke spørre om ytelser eller be om samtale med veileder i Modia. Men brukerne skjønner ikke hvilken kanal som er den riktige i hvert enkelt tilfelle. Da kan det skje at bruker har gitt melding i feil kanal og blitt trukket i ytelser. «Slike problemer kommer alltid tilbake til kontoret» hevder hun «og ikke til Nav Arbeid og ytelse som har fattet vedtaket».

Den andre hovedutfordringen lederne peker på er at de ansatte ikke mestrer bruken av de digitale systemene. En leder mener «om lag halvparten av veilederne ved kontoret bare tar det sånn intuitivt og kanskje andre halvparten ikke». En annen leder anslår at 10 prosent av de ansatte har problemer med å konvertere kompetansen sin og egnetheten sin til digitale løsninger. Det gjelder i forhold til brukerne, men det gjelder også «den interne kanalstrategien» knyttet til Teams mv.

En tredje leder mener at både brukere og ansatte har store utfordringer knyttet til å bruke den nye teknologien godt, og at de ansatte ofte har større utfordringer enn brukerne. De ansatte sliter ikke bare med selve teknologien, men også med å se hvordan dette ser ut fra brukersiden. Over halvparten sliter anslår han, og seinere i intervjuet sier han to tredjedeler.

Utfordringene knyttes også til at det stadig kommer nye IKT systemer som legger seg oppå hverandre og som skal brukes samtidig. I tillegg kommer den «smidige» utviklingen (som av en leder brukes synonymt med «usynlig») som skaper stor frustrasjon hos mange ansatte, og gjør at veldig mange ikke henger med/og opplever å ikke mester jobben sin. En leder formulerer det som følger:

*De klarer ikke å bruke det. Rett og slett ikke klarer å bruke det. De som produserer det og lager det har forventninger om at det skal bli brukt og det skjer utvikling hele tiden, men vi greier ikke å absorbere det og greier ikke å ta det inn og å omsette det i praktisk hverdag.  
(Leder)*

En annen leder uttrykker også skepsis til den måten IKT utviklingen skjer på, som hun mener: «krever ledere og fagpersoner som er ekstremt på. Det er ikke lett å få hundre mennesker til å ta i bruk et verktøy, når dette hele tiden pusses på, justeres og forbedres».

Dette blir også krevende for leder når «de hele tiden får veiledernes manglende mestring tilbake igjen» til kontoret «i form av en eller annen rapport som sier at det er for lite registrering av aktivitetsbaserte innsatser i aktivitetskortet sammenlignet med et annet kontor».

Det finnes også andre forklaringer på manglende gevinstrealiseringen. En leder mener at de digitale systemene og kanalstrategien gir veilederne bedre tid. Men jo bedre tid de får, desto mer opptatt blir de av kvalitet. Han etterlyser klarere standarder for hva som er god kvalitet på de ulike tjenestene:

*Vi har veiledere som har 5 brukersamtaler i måneden og andre som har 42. Hva er riktig nivå? (..) Noen lever livet til brukerne, mens andre blir stikk motsatt (..) Da gjelder det å finne det gylne snittet.  
(Leder)*

En annen leder klager over manglende lederkompetanse på gevinstrealisering: «Folk klager over at de har så mye å gjøre, men de har egentlig mindre å gjøre enn for fem år siden», hevder han. Problemet er at ledelsen ikke klarer å ta ut gevinstene av teknologien, sånn at man får tid til overs:

*Gevinstrealisering (..) det er liksom sånn du kan slenge ut å si, men det er en type kompetanse det og vi sitter jo en del ledere her (..) Jeg har et godt voksent lederlag i sånn førtiårs alderen og det er ikke folk som er flasket opp med å tenke gevinstrealisering, det er det ikke  
(leder)*

En tredje leder deler langt på vei resonnementet om manglende kompetanse på gevinstrealisering, men mener samtidig at en slik modell ikke passer i en «demokratisk forvaltningsorganisasjon». I privat arbeidsliv, hevder han, kan de ta ut gevinstene på



forhånd, fordi de har gjort klare økonomiske beregninger som viser at hvis man ikke tar ut disse gevinstene så er man konkurs. Det kan tillitsvalgte og andre forstå og da er det mulig å ta ut gevinster. Slik er det ikke i Nav. Lederne er ikke «flasket opp med å tenke gevinstrealisering». Man mangler kompetanse til å synliggjøre innsparte årsverk, og lederne jobber ikke så tett på organisasjonen som du må både for å hente ut gevinstene, og for å få legitimitet. «Hadde jeg fått synliggjort effektene» sier han imidlertid «så hadde ikke vært noe problem for meg å gå å si til den gjengen at nå får du nye oppgaver». Men slik er det ikke i det offentlige.

Selv om lederne er positive til digitaliseringen så sliter de altså med å se noen direkte gevinster av den.

### 3.5 Virkemiddel: Lokal organisering

Organisering av kontoret er et av de viktigste strategiske virkemidlene lederne har for å endre organisasjonen i ønsket retning. Her er det føringer fra sentralt hold knyttet blant annet til ungdom, markedsarbeid og kanalstrategi som kan ha organisatoriske konsekvenser, men i utgangspunktet er dette et område hvor lederne har stor påvirkningskraft.

#### Kanalstrategi

Ikke minst har det vært stor aktivitet knyttet til å realisere kanalstrategien, og i noen grad også en konkurranse mellom kontorene for å være først ute med å realisere den, og bli et foregangskontor.

I et av kontorene som var tidligst ute i landet med å kjøre en «rendyrket kanalstrategi», så har det handlet om å redusere åpningstider i publikumsmottaket, fjerne skrankene og redusere bemanningen. Da ble alle muligheter for veiledere til å slå opp i fagsystemer når brukerne henvendte seg, fjernet. I stedet henviste de brukerne til nav.no, Kontaktsenteret og selvbetjeningsløsninger. Leder er nøye på å understreke at «vi avviser ingen, vi henviser». Samtidig økte ledelsen kravene til veilederne om å besvare henvendelser i Gosys innenfor svarfristen fra 85 prosent til 95 prosent. «Vi kan ikke henvise folk til å sende meldinger via ditt Nav, hvis vi ikke svarer» argumenterer han.

Han beskriver omstillingen som krevende for organisasjonen, og de er enda ikke i mål. De har imidlertid redusert henvendelser i front fra 250 – 300 per dag til ca. fem per dag. Kontoret har riktignok fått flere serviceklager på tilgjengelighet, men de har de løst ved at «veileder tar kontakt tilbake og følger opp som avtalt».

Tilsvarende endringer er gjort på de andre kontorene, men de fleste av dem har valgt en mer moderat og mindre rendyrket modell. Dette har innebåret noe reduserte åpningstider, mer bruk av «planlagte samtaler», og ansatte som er tilgjengelige for brukerne i servicemottaket, samt tilgang til fagsystemene. Målet er likevel i størst mulig grad å henvise brukerne til digitale løsninger og kontaktsenteret, men de skal få hjelp til å klare seg selv. Dette har innebåret at de har kunnet vri ressurser fra mottaket/servicesenteret eller jobbsenteret, hevdes det.

#### Prinsipper for spesialisering/arbeidsfordeling

Et annet viktig virkemiddel handler om fordeling av arbeid. Ikke minst handler dette om i hvilken grad veilederne skal jobbe helhetlig, breddeorientert eller som generalist på den ene siden (dvs. datofordelt, på tvers av brukerkjennetegn og ytelser), eller i hvilken grad de skal jobbe spesialisert, altså mot avgrensede fagområder som for eksempel sykefraværsoppfølging, forvaltningsoppgaver knyttet til lov om sosiale tjenester eller mot AAP-brukere. Ofte vil man ha kombinasjoner av disse formene for spesialisering, for

eksempel ved at man jobber i en egen ungdomsavdeling, men jobber helhetlig innenfor avdelingen.

Tre utviklingstrekk synes å peke seg ut. For det første synes kontorene å være kjennetegnet av en mer eller mindre konstant (om)organisering, som bunner i ulike hensyn og lokale betingelser for kontorene som de forsøker å håndtere. For det andre synes det å være en stor variasjon i hvordan kontorene organiserer seg. For det tredje synes det å være en bevegelse vekk fra en spesialisering etter ytelse, til en spesialisering i retning av innsatsbehov eller ulike former for bredde- eller generalistmodeller. Forestillingen om at det beste er at veilederne i økende grad skal jobbe på tvers av bruker- og ytelsesområder synes imidlertid sterk, og begrunnes i at dette er det beste for brukerne, minsker skyveproblematikk mellom avdelinger og at breddekompetansen som kreves i dag er betydelig mindre enn tidligere, da mye av ytelsesforvaltningen lå på Nav-kontorene.

Vi kan grovt skille mellom fire prinsipper for spesialisering, men det er viktig å være oppmerksom på at de fleste kontorer kombinerer ulike spesialiseringsprinsipper samtidig.

For det første har vi spesialisering etter *ytelsesområder*. Et eksempel på dette finner vi (delvis) i Sandefjord, som nylig er slått sammen med Andebu og Stokke, og som har ca. 150 ansatte. Der er sykefraværsoppfølgingsarbeidet og dagpenger lagt til jobbsenteret (veiledningssenter/mottak), de har en egen sosialavdeling, og flere voksenavdelinger (AAP). I tillegg har de en egen introavdeling, og en egen ungdomsavdeling. Kontoret er i en prosess der de forsøker å realisere det de kaller «generalistteam», men dette har de så langt bare gjennomført i ungdomsavdelingen. Der er de datofordelt og organisert i makkerer, hvor 'makker' avlaster på datoen, for eksempel ved sykefravær. Dagens spesialisering beskrives som å gi stor faglig trygghet for de ansatte, ved at de hører til 'sin' avdeling, og det er effektivt når brukere *ikke* behøver hjelp fra veiledere fra ulike avdelinger. Samtidig kan det være vanskelig å gi helhetlige tjenester på grunn av ulike oppfatninger mellom de ansatte av grensesnittene mellom avdelingene knyttet til oppfølgingen av enkeltbrukere.

For det andre har vi spesialisering etter *innsatsbehov*, dvs. etter hvor mye/tett oppfølging brukerne skal ha (standard, situasjonsbestemt, spesielt tilpasset og varig). Et eksempel er Kongsberg, med om lag 50 ansatte, som er delt inn i tre avdelinger. En avdeling (arbeid og marked) er spesialisert mot brukere med relativt lavt oppfølgingsbehov, standard og situasjonsbestemt. Her ligger også mottaket og merkantile funksjoner. En annen avdeling (arbeidsrettet oppfølging) er spesialisert mot brukere med relativt høyt oppfølgingsbehov, dvs. spesielt og varig tilpasset innsats. Denne avdelingen er igjen delt inn i team, hvor noen arbeider med brukere over og under 30 år, og med brukere med og uten arbeidsgiver. I tillegg har de en tredje avdeling (økonomi og rådgivning) som driver med økonomisk sosialhjelp, gjeldsrådgivning og –forvaltning. Her er også jobbspesialister/utvidet oppfølging plassert.

Innenfor denne modellen, hvor man er spesialisert inn mot bistandsbehovet til ulike brukere, vil problemstillinger knyttet til ulike lovverk/ytelser/tiltak håndteres av teamene. Dette krever en viss størrelse på teamene for å sikre tilstrekkelig kompetanse på tvers, og ikke være for sårbar for sykdom. Kontoret forsøker å innføre en begrenset generalistmodell der veilederne skal jobbe helhetlig med noen enkelte brukere.

Et tredje spesialiseringsprinsipp er 'ingen spesialisering', dvs. det som omtales som helhetlig eller breddeorganisering eller som *generalistmodellen*. I denne modellen skal veiledere ha kompetanse innenfor alle eller mange av ytelsesområdene i Nav, og således kunne følge brukerne hele veien igjennom systemet. Innenfor en slik modell vil brukerne fordeles mellom veiledere etter fødselsdato. Det finnes antagelig ingen «ren» generalistmodell, det vil si at de fleste kontorer som har en slik modell vil ha noen

begrensninger i typer av brukere de følger opp, for eksempel et eget ungdomsteam. Logikken er allikevel at de helhetlige tjenestene i hovedsak leveres av enkeltveiledere.

Et eksempel på en slik modell finner vi i Horten, som har om lag 95 ansatte. De har seks avdelinger – tre rene oppfølgingsavdelinger: oppfølging ung, oppfølging voksen, og integrering. I tillegg har de en utviklingsavdeling, stabsavdeling og markeds- og tiltaksavdeling. Tidligere når kontoret var organisert etter avdelinger spesialisert etter innsatsgrupper opplevde de at brukerne ble 'kasteballer': «Nå har du ansvar for bruker hele veien, og kan ikke henvise ham til noen andre, selv om du ikke kan saksbehandle på alt», hevdes det. Et annet eksempel på en generalistmodell er Ålesund som har fire arbeidsrettede avdelinger, hvorav et er et ungdomsteam, og en annen avdeling for tiltak i egen regi. Innenfor disse avdelingene er brukerne datofordelt, og ansatte jobber (med noen få unntak) helhetlig etter generalistmodellen.

Et fjerde spesialiseringsprinsipp er generalistteamet, eller det som enkelte kontorer betegner som 'lag'. Her er ideen at kontoret skal jobbe som generalist, uten at det er den individuelle veilederen som er generalist, men teamet. Et eksempel er Tønsberg, hvor tanken er at det er de «selvstyrte lagene», som «skal identifisere og prioritere, og være myndige og selvgående». Det betyr at det er lagene som bestemmer prinsipper for fordeling av brukerportefølje (dato, eller «felles bunke» med faste tavlemøter). En viktig begrunnelse for lagorganiseringen var at man åpner opp for andre til å følge med i brukerporteføljen din, og hvordan du jobber. Dette gir en annen åpenhet enn før, hvor organisasjonen var preget av silotenkning.

Selvstyrte team gir teamet mye autonomi. Samtidig forteller leder at det er krevende å få medarbeiderne til «å skjønne at det er laget selv som må se hvordan de skal få det til», og at de «ikke kan ikke forvente at en leder skal komme inn og fortelle at de skal gjøre sånn og sånn. De må ta den ballen selv». Lagorganiseringen beskrives som følsom for sykmeldinger. I noen team sitter det også noen «veldig sterke personligheter» som er pregende for det som skjer.

## Organisering av markedsarbeidet

Markedsarbeid er en prioritert oppgave ute på kontorene, men det beskrives som en utfordring å finne gode måter å integrere det markedsrettede arbeidet med resten av oppfølgingsarbeidet på kontoret. Ifølge leder for en markedsavdeling kom det føringer fra direktoratet på å lage markedsteam eller markedsavdelinger på kontorene bestemte seg for å snakke om marked. Det ble opprettet markedskontakter, men det var ingen som «hadde en formening om hva vi skulle gjøre». Derfor er det også veldig store forskjeller i hvordan det arbeides i de ulike fylkene og kontorene, og om det finnes planer for arbeidet.

En variant finner vi i kontorer som har en *egen markeds- og tiltaksavdeling*. Sandefjord er et eksempel på dette, hvor både jobbspesialister og markedskoordinatorene inngår. Her spesialiseres kompetansen på arbeidsretter oppfølging og arbeidsmarked i en egen avdeling. I denne organisasjonsmodellen er det en utfordring å koordinere mellom markeds- og tiltaksavdelingen og de andre oppfølgingsavdelingene, for å sikre at veiledere og andre på kontoret har oversikt over arbeidsgivere og aktuelle brukere og over arbeidsmarkedet mer generelt.

En annen organisasjonsmodell er kontorer som har *integreerte avdelinger* med markedskontakter, jobbspesialister og veiledere. Dette kan være kontorer som organiserer etter en generalistteam-modell ala den vi beskrev over. Hensikten med denne organiseringen er ifølge lederne å sikre samhandling og koordinering mellom 'arbeid' og 'veiledning'. Nav Molde er et slikt eksempel. De har en avdeling for tett oppfølging, bestående av veiledere, jobbspesialister (IPS og tiltak i egen regi), KVP, og markedskontakter. Nav Kongsberg er et annet eksempel, og hvor løsningen begrunnes

blant annet med at de har ønsket å få alle ansatte på kontoret til å opparbeide seg arbeidsmarkedskompetanse.

*Vi har ikke noe markedsteam. Jeg tenker at alle jobber i markedet her. Så vi skal ikke ha noen spydspisser der, dette skal alle bli gode på. For uavhengig av hvor du jobber i organisasjonen her så skal vi jobbe mot jobb. Hvis ikke alle gjør det så mister vi litt av den. Så vi må ha kompetanse på det alle sammen. (leder)*

En tredje variant er kontorer som plasserer henholdsvis markedsteamet og utvidet oppfølging inn i andre større team/avdelinger. Et eksempel her er Øvre Eiker, som har tre avdelinger på kontoret: ungdom og service, marked og oppfølging (md et markeds- og et voksteam), og integrering og utvidet oppfølging (herunder jobbspesialistene og KVP og et 'tverrfaglig integreringsteam' for samhandling mot kommunen).

Vi finner to ytterpunkter i forståelsen av hva markedsarbeidet handler om. På den ene siden handler det om å synliggjøre hva Nav kan bidra med, men også om å endre stigmatiserende holdninger om hvem Nav-brukerne er hos arbeidsgiverne. En viktig oppgave for markedsavdelingene og markedsrådgiverne blir dermed å vise arbeidsgiverne at de kjenner terminologien og behovene i de ulike bransjene, og at de ser situasjonen fra «arbeidsgivers ståsted». Det andre ytterpunktet består av jobbspesialistene. De jobber manualbasert, og etter en metodikk som matcher den enkelte arbeidssøkers behov til en konkret arbeidsplass/arbeidsgiver. Poenget er dermed ikke primært å betjene arbeidsgivers behov, men å tilrettelegge for bruker. Begge har imidlertid til felles at de (i motsetning til veilederne) har stor frihetsgrad i arbeidet, og er tilgjengelige for arbeidsgiverne og arbeidssøkere også utenfor arbeidstid, noe som «strider mot kanalstrategien», som en leder formulerer det.

Begge forståelser og arbeidsformene kan utfordre veilederne, som også skal ta seg av andre oppgaver rundt brukernes livssituasjon enn arbeid. Dette skaper behov for god koordinering mellom de ulike delene av kontoret, og kommer til uttrykk i variasjonen i hvordan kontorene organiserer markedsarbeidet. Alle løsningene vi skisserte over, representerer ulike svar på ønsket om å håndtere relasjonen mellom markedsarbeidet og resten av kontoret.

Utfordringene som lederne beskriver er mange. Siden markedsarbeidet er en så sentral del av de strategiske overveielserne leder må gjøre, så vil vi nevne noen av de utfordringene lederne trekker frem.

For markedsrådgiverne handler det blant annet om at arbeidsgiverne i forbindelse med regjeringens inkluderingsdugnad skal kontakte Nav når de har rekrutteringsbehov. Utfordringen er at Nav ikke har den arbeidskraften som matcher arbeidsgivernes behov, samtidig som de måles på formidlinger. Problemet som beskrives er at Nav har fokus på dem står langt unna arbeidslivet, ikke på å betjene arbeidsgivernes behov. Dette skaper et krevende oppgave- og oppmerksomhetsspenn.

Også veilederne måles på formidling og kontakt med arbeidsgivere. De sender CVer til markedsrådgiverne som igjen sender dem videre til arbeidsgiverne. Problemet er at veilederne ikke har gjort noen «egnethetsvurdering» på forhånd. Ofte viser det seg at søkeren ikke er motivert («spør du bruker på forhånd om de er motivert så sier de alltid ja fordi det er pengesekken som ringer» og så har de «alle verdens grunner til ikke å ta arbeidet»). Dette kan skape «mistillit» mellom markedsrådgiver og veileder, og mellom markedsrådgiver og arbeidsgiver. I verste fall risikerer man å «brenne» kontakten med arbeidsgiver.

En lignende problematikk knyttes til tiltaksbruk. Veilederne bestemmer hvilke tiltak som brukes, men det er markedsrådgivere som har arbeidsgiverkontakten og som vet hva slags utdanning som vil etterspørres i arbeidsmarkedet. Det er lett for veiledere å tenke

på brukernes behov, mer enn på markedets behov for arbeidskraft, hevdes det. Ofte resulterer dette i lite formålsrettet tiltaksbruk.

En markedsavdelingsleder forteller videre at markedsarbeidet har «lav status» hos veilederne. Samtidig gir leder markedsarbeidet mye oppmerksomhet på fellesmøter. Dette forsterker avstanden mellom markedsarbeidet og veilederens oppfølgingsarbeid.

I tillegg handler det om de digitale løsningene. Veilederne gjør oppfølgingsarbeidet i Modia, mens de ledige stillingene og arbeidsgiverkontaktene ligger i Arena. Disse to systemene er ikke integrert. At Modia blir så viktig for veilederne, gjør Arena mindre viktig, og oppgavene som er der «forsvinner ut». «For å sette det på spissen» som avdelingslederen sier «marked har Arena oppe, veilederne har Modia oppe, og veilederne kan ikke gjøre markedsarbeid i Modia».

Kanskje den mest grunnleggende problematikken i forhold til markedsarbeidet er at det er så mange aktører i Nav som har relasjon til arbeidsgiverne, «at man går i beina på hverandre». I tillegg til at markedsavdelingen, jobbspesialistene og veilederne har selvstendige kontakter, har tiltaksbedriftene andre typer prosjekter, de kommunale aktivitetstiltakene og KVP-veiledere slike kontakter.

## 3.6 Virkemiddel: Kompetanse

Kompetanseheving og utvikling av læringsstrukturer er viktige virkemidler for å nå målet om flere i arbeid. Kompetanse er da også langt framme i bevisstheten hos lederne vi snakker med, og lederne sier at kompetanse i stor grad brukes som et virkemiddel for å utvikle kontoret, og for å forbedre og tilpasse tjenestene.

For lederne er det flere virkemidler de kan ta i bruk for å sikre at de ansatte får en tilstrekkelig opplæring, og for å sikre at den eksisterende kompetansen utnyttes på best måte i forhold til målet om mer arbeidsrettet oppfølging. Særlig tre forhold fremheves imidlertid. Det handler om rekrutteringspolitikk, og om opplæringsplaner for den ansatte, og det å utvikle ulike former for feedback og tilbakemeldingssløyer (lærende organisasjon), og om ekstern finansiert prosjektarbeid. Det synes ikke som bruken av overordnede kompetanseplaner- eller strategier er veldig utbredt på kontorene, som kunne si noe hva som er kritisk kompetanse i forhold for eksempel til de omverdensanalysene som finnes.

## Rekruttering

Tre forhold tillegges vekt når lederne snakker om hva de vektlegger knyttet til rekruttering: Generell kompetanse, personlig egnethet (holdninger, relasjonskompetanse) og mottakelighet for intern sosialisering, dvs å lære og tilpasse seg lokale verdier og arbeidsformer).

Alle sier at de bare ansetter folk med 3-årig høgskole eller tilsvarende. De er imidlertid med få unntak opptatt av at denne ikke trenger å være fagspesifikk, dvs knyttet til noen bestemte utdanningsbakgrunner. I stedet vektlegger de en «helhet mellom ulike fagbakgrunner på kontoret», slik en formulerer det, og å rekruttere bredt. Det betyr at det på flere kontor er et mangfold av yrkesgrupper på kontoret, bl.a. politi, ingeniør, helse, sykepleiere. Ofte kan lederne ønske å supplere den eksisterende kompetanseprofilen, og da er det det særlig arbeidsmarkedskompetanse og digital kompetanse som vektlegges.

På ett av kontorene er leder opptatt av at nyrekruttene har en teoretisk kunnskap om det å jobbe med folk, enten den er av sosialfaglig eller samfunnsfaglig karakter. Lederen omtaler det meste arbeidet i Nav som sosialt arbeid, og sier «Vi søker i hovedsak etter folk som har en (...) bakgrunn som matcher det å (hjelp) folk». Det kan være sosialfag,

det kan være sykepleier, det kan være kriminologi eller sosiologi eller vernepleier, barnevern».

Et avgjørende kriterium ser imidlertid ut til å være «personlig egnethet». Dette handler om at kompetanse i stor grad forstås ikke som det du har med deg inn i organisasjonen, men det du kan tilegne når du er kommet inn i den. Det handler om omstillingsdyktighet, om utviklingsinteresse (som noen hevder fremmes hvis arbeidssøkerne har en teoretisk bakgrunn) og om relasjonskompetanse. Enkelte mener også at holdning er viktig, og at det å jobbe på et moderne Nav-kontor krever en bestemt innstilling hos veilederen:

*Du må ha tro på at jobb funker for brukeren din. Selv om brukeren har vondt i ryggen eller er deprimert så må du ha en holdning i deg selv på at jobb er medisin (..) Da nytter det ikke å (..) kunne regelverket i AAP. Du må også ha en holdning. (Leder)*

## Opplæring og feedback

Kompetanseutvikling og opplæring er viktig for lederne. Dette skjer på flere måter. Flere steder er kompetanse- og kompetanseutvikling en viktig del av medarbeidersamtalene. Enkelte steder brukes disse strategisk, som det kalles, for å legge en plan for utviklingen av de ansatte og som følges opp av tre «operative samtaler» i løpet av året. På flere kontor har de egne opplæringsavdelinger som driver lokalt tilpasset kompetanseheving blant annet basert på direktoratets maler for Ny i Nav, som har også gir tilpasset opplæring til veilederne. Det virker som del legges ned betydelig ressurser på å bistå personer som av ulike grunner ikke «mestrer» jobben sin særlig på grunn av digitaliseringen. På et kontor hadde de ansatt en person med bakgrunn i informatikk, som ikke fikk brukt fagutdanningen sin. Hen er nå en IT/digitaliserings-koordinator på kontoret, med ansvar for opplæring.

Det viktigste virkemiddelet synes imidlertid å være å lage møteplasser og arenaer for læring og fagutvikling – det som flere omtaler som å bygge en «lærende organisasjon». Slike arenaer kan handle om kontormøter, avdelingsmøter, eller fagmøter som går på tvers av etablerte avdelings- eller fagstrukturer på kontoret, og hvor eksterne aktører/kompetanse også kan kobles inn. Det kan også være knyttet til etablering av makkere, «firere», eller skulder til skulder læring, eller til ulike former for 'feedbacksløyfer' som gir innspill og tilbakemeldinger på ansattes jobb. Dette vil ofte være arenaer hvor det de ansattes kompetanse aktivt mobiliseres og brukes for å bedre kvalitet og effektivitet i arbeidet.

Denne kompetansestrategien kan understøttes av bruken av fagrådgivere, fagkoordinatorer, kontrollere, besluttere, elitebrukere, endringsagenter og lignende, dvs personer som har spesielle forutsetninger for å kunne lære opp og veilede de andre veilederne i avdelingen eller på kontoret på ulike fagområder.

Det er flere kontor som kjører større kompetansehevende tiltak som involvere hele kontoret. På et kontor har de forsøkt å øke kompetansen hos medarbeiderne gjennom det de kaller for «kompetanseboost». Der har hele kontoret vært gjennom samme todagers opplegg og med hjemmeoppgaver innimellom. Her har man reflektert rundt egne behov hvis man skulle rammes av arbeidsledighet, delt gode og vanskelige brukerhistorier, og gjennomgått og diskutert forhåndslagete case.

På andre kontor har de forsøkt å utvikle en felles faglig plattform for hele kontoret. Ledelsen har hentet inspirasjon og modeller fra systemterapi og familierapifeltet. Dette har de kjørt opplæring på for hele kontoret, gjennom fagdager. Samtidig har de brukt kurs i regi av fylket, blant annet på Supported Employment og opplæring i traumer og psykiske lidelser, for å støtte opp om denne satsingen.

Mange ledere uttrykker usikkerhet knyttet til utvikling av en lærende organisasjon, som de oppfatter er et mål de skal strekke seg etter, egentlig innebærer i praksis, og enkelte etterlyser mer bistand til å utvikle en slik organisasjon. Vi gir avslutningsvis to eksempler på å utvikle en «lærende organisasjon» hentet fra henholdsvis kontor- og avdelingsledernivå. På det ene kontoret er leder eksplisitt på at det er «en lærende organisasjon gjennom daglig drift» han utvikler. I det andre eksempelet er det en avdelingsleder som forsøker å bygge opp et «tight» læringssystem rundt digitalisering for bedre å utnytte de potensialene digitaliseringen gir. Eksempelene fremstår som interessante ved at de i så sterk grad tar utgangspunkt i og bruker de ansattes kompetanse i utviklingen av kontoret/avdelingen.

## Eksterne prosjektmidler

Et viktig virkemiddel for lederne knyttet til kompetanse og utvikling er utløsning av eksterne prosjektmidler. Det kan gjøre kontoret bedre i stand til å prioritere bestemte brukergrupper, og kan avlaste veiledere fra noen oppgaver og gjøre dem i stand til å prioritere andre. Viktige valg vil også handle om hvor i organisasjonen man plasserer slike prosjekter, om man plasserer dem i egne utviklingsavdelinger (for å avgjøre om de seinere kan spres i organisasjonen), eller integrerer dem i allerede eksisterende avdelinger/team.

De fleste kontorene er med i utviklingsprosjekter, selv om det er stor variasjon i hva slags prosjekter det er snakk om. Mange av utviklingsprosjektene er i kommunal regi. Eksempler er Oppdrift og Springbrett i Kongsberg, som handler om utvikling av arbeidsplasser i kommunen for personer uten formell kompetanse; og Rettighetsavklaringsprosjektet i Lier, som handler om å få avklart langtidssosialhjelpsmottakere i forhold til arbeid eller en statlig ytelse. I Sandefjord har de Exit, som er et kommunalt aktivitetstiltak, og et sykefraværprosjekt mot kommunen som arbeidsgiver, samt et prosjekt om barnefattigdom.

Det er også utviklingsprosjekter og satsinger på kontoret i statlig regi. Eksempler på dette er Nav-veileder i videregående skole; egne dedikerte ressurser til arbeid med flyktninger som har avsluttet Intro-programmet og HOLF (Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier).

Det kan være en utfordrende at noen av prosjektmidlene, spesielt fra fylkesmannen hevdes det, stiller krav om at resultatene skal implementeres i daglig drift etter prosjektets slutt. På et kontor hvor de ikke har noen prosjektfinansierte tiltak de selv har tatt initiativ til, påpeker lederen at slike prosjekter «skaper uro, også er det mye jobb, men klart, har du store gevinster av det, så er det jo verdt det. Men det er mye jobb». Samme leder mener det er en utfordring å sikre overføring av kunnskapen fra utviklingsprosjektene over i daglig drift:

*Hvordan du skal få lære av det? Hvis det forsvinner igjen, så er det helt meningsløst for meg. Hvis man avslutter det, så ville de (..) faste ansatte (..) gått inn i vanlig drift igjen, ikke sant. Og imens så må jeg hente inn eksterne eller midlertidige for å fylle opp i vanlig drift da. Og så det er noe med å beholde kompetansen på huset også da. (leder)*

## 3.7 Virkemiddel: Personalpolitikk og medarbeiderinvolvering

Veiledernes utfordringer knyttet til store brukerporteføljer, digitalisering, nye organisasjonsformer (breddeløsninger), mål-styring etc, er leders ansvar. Samtidig er dette også virkemidler som sammen med personalpolitikk og medarbeiderinvolvering kan tas i bruk for strategisk å utvikle organisasjonen videre.

Vi finner ikke så mange offensive personalpolitiske svar på hvordan lederne håndtere utfordringene som veilederne beskriver. Det oppleves i større grad som lederne kjenner seg igjen i dem, og at de først og fremst håndteres som del av den løpende styringen av kontoret, og i forhåpningen om at de reformgrep som gjøres skal føre til ønskede endringer. Når det gjelder bruken av medbestemmelsesapparatet så opplever lederne at de bruker dette aktivt, og at de i hovedsak har et godt samarbeid med tillitsvalgte. Det kan synes som om medbestemmelsesapparatene (i større grad enn tidligere) også brukes til å drøfte spørsmål som har mer med den framtidige organiseringen og tjenesteutviklingen av kontoret, selv om lønns- og avtalevilkår, ansettelsesprosesser tar mesteparten av tiden.

### Håndtering av arbeidsbelastning

Lederne beskriver en virkelighet på kontorene som på flere måter svarer godt til den virkeligheten veilederne beskriver. De forteller om ansatte som ikke mestrer digitaliseringen, om store belastninger knyttet til omstillinger både på kontoret og knyttet til kommunesammenslåinger, om ulike kulturer blant de ansatte som fremdeles sitter i veggene, og som må overvinnes etc. Resultatet er på flere kontor høye arbeidsmiljøbelastninger, høyt sykefravær og til dels høy turnover. For lederne er det en belastning at forhåpningene til «gevinstrerealiseringen» ikke har slått til, noe som kunne skapt mer «slack» i organisasjonen. Dette går ut over «forventningene til produksjonen».

Lederne har ulike måter å håndtere dette på. Mye skjer ved å drive motivasjonsarbeid, altså få veilederne til å løfte blikket, og fokusere på hva de faktisk får til, og at utviklingen går i riktig retning. Noen bufrer de ansatte fra krav/forventninger fra fylket for ikke ytterligere å demotivere dem, mens andre belønner ansatte som får gode resultater (for eksempel antall formidlinger) gjennom å gi dem ekstra oppmerksomhet, eller ved å vise til at de er foregangskontor. Andre har åpnet for mer konkrete tilpasninger i form av mer fleksible arbeidsordninger, blant annet muligheter for hjemmekontor. Et viktig svar er imidlertid også å øke de ansattes medvirkning og medbestemmelse. Dette skjer både gjennom de formelle medbestemmelsesordningene, men også gjennom ulike former for «lærende organisasjon» som tar utgangspunkt i den daglige driften og veiledernes problemforståelse, og utnytter deres kompetanse når løsninger skal skisseres.

På flere kontor er det imidlertid en diskusjon i ledelsen som også handler om hvorvidt reaksjonene på de omstillingene veilederne gjennomgår er urimelige eller overdrevne. Det kan handle om at enkelte ansatte ikke er «endringsvillige» eller har «evne til omstilling». Slike resonnementer føres gjerne tilbake til at ledere mener at veilederne «objektivt sett har fått mindre å gjøre enn før, men likevel opplever å ha mer å gjøre». Da gjelder å jobbe «smartere» eller «tightere», og å utnytte verktøyene bedre.



## 3.8 Samarbeid med medbestemmelsesapparatet (MBA)

Lederne forteller at de har et godt samarbeid med tillitsvalgte, og at de opplever at fagforeninger og ansatte opplever seg involvert og ivaretatt, for eksempel knyttet til diskusjoner om lønns- og avtalevilkår ansettelsesprosesser og kontorsammenslåinger. Flere ledere mener også at samarbeidet er blitt bedre, og er utvidet over tid.

Flere mener at kommunesammenslåingsprosesser/vertskommuneløsninger har bidratt til å aktivisere medbestemmelsesapparatet. De har blitt mye brukt, ikke bare som informasjonsarena, men også som en arena for en grad av felles utvikling og diskusjon rundt den nye organisasjonen. På et kontor har alle ansatte vært med på omfattende diskusjoner knyttet til nyorganiseringen, og det har blitt satt sammen arbeidsgrupper på alle viktige felt hvor tillitsvalgte, medarbeidere fra ulike fagfelt og ledere fra de ulike kontorene som skulle inngå i den nye organisasjonen, har vært trukket inn. Arbeidet har også vært løpende evaluert. Hensikten med arbeidet har ifølge leder vært å lage «lage en situasjon hvor hele kontoret» opplever at de «er avhengig av hverandre». På disse kontorene syns også fusjonsprosessene til å ha gått ganske smertefritt.

På et annet kontor forteller hvordan de har involvert MBA i utformingen av markedsarbeidet. Ved dette kontoret var veilederne dypt skeptiske til at det skulle opprettes en spesialisert markedsavdeling, slik leder i utgangspunktet ønsket. De ville ha markedskompetansen nærmer dem. Spørsmålet var på vei til å bli betent, fordi veilederne mente det var sterke forventninger til dem å levere på markedsarbeid, men at de ikke fikk kunnskap om hvordan det skulle gjøres. Resultatet var en prosess hvor leder og MBA sammen med et utvalg veiledere arbeidet seg frem til en løsning som var tilfredsstillende for alle, og hvor markedskontaktene både skulle jobbe spesialisert mot markedet, men også bistå veilederne i det markedsrettede oppfølgingsarbeidet.

På et tredje kontor beskriver leder hvordan hun har lykket med å komme fra en situasjon med høyt konfliktnivå og sykefravær, til en stabil situasjon i dag. Dette knytter hun til den aktive rollen som tillitsvalgte og MBA har spilt i prosessen.

Det er imidlertid også skepsis til og kritiske synspunkter på medbestemmelsesapparatet, både med hensyn til tidsbruk og til statlige tillitsvalgtes sterke innflytelse på beslutninger som leder mener burde ligge i styringsretten. Kommunale tillitsvalgte har mindre innflytelse, sies det, og de er mer løsningsorienterte og mindre formalistiske.

Leder mener at den statlige siden er «ekstremt» styrt av tillitsvalgte og MBA. «Statlige tillitsvalgte kan dra hvor som helst uten at leder kan påvirke det, med mindre det er tvingende grunner», hevder han. Videre har de rett til å bruke arbeidstiden til medlemsmøter, mens møtene på den kommunale siden må legges utenfor arbeidstiden, og det er mer informasjon og drøfting og mindre forhandlinger. Samtidig må hun i forhold til staten «forhandle om hvem som skal sitte på hvilken kontorplass, må forhandle om ombygginger på kontoret, legge frem en plan» etc. En lignende forskjell nevnes i forbindelse med ansettelser. I staten kan ansettelsesrådet på fylkesnivå, «pålegge meg å ansette noen andre enn de jeg vil ha»:

*I kommunen er det jeg som bestemmer hvem som skal få jobb (..) det er i staten jeg får trøbbel (..) men det er ansettelsesråd på fylket som skal overprøve hver gang jeg skal ansette. Så det betyr at når jeg ansetter på stat, så må jeg sende en innstilling til ansettelsesrådet på fylket som da kan overprøve min innstilling. Så da kan de si nei du får ikke ansette, du må ta den, også må jeg følge det (..) De kan pålegge meg å ansette noen andre enn de jeg vil ha. (Leder)*

I kommunen derimot, er det leder som bestemmer hvem som skal få jobb. En tillitsvalgt på samme kontor mener at de ansattes synspunkter i MBA «i liten grad blir hørt». Leder orienterer, men det er ingen mulighet til å påvirke.

### 3.9 To eksempler på en lærende organisasjon

I dette avsnittet vil vi hente frem to eksempler som på ulike måter kan illustrere hvordan man på kontornivå, men også på avdelingsnivå, arbeider med å utvikle organisasjoner som tar utgangspunkt i medarbeidernes hverdagsforståelse og forsøker å knytte den sammen med andre deler av organisasjonen gjennom læring og feedback.

I det første eksempelet viser vi hvordan ledelsen ved et kontor innfører en lærende organisasjon ved kontoret, sett fra perspektivet til lederen ved kontoret og hans forestillinger om hvordan Nav-kontorer bør organiseres og utvikles. Samtidig viser eksempelet også hvordan denne tenkningen utfordrer styringen ovenfra og skaper spenninger. Det andre eksempelet viser hvordan en avdelingsleder forsøker å utnytte potensialene ved digitaliseringen gjennom tett oppfølging og lærende strukturer.

Begge eksempler er viktige fordi de illustrerer arbeidsformer som i økende grad prioriteres også i Arbeids- og velferdsdirektoratets kompetansestrategier, med vekt på «arbeidsplassnær læring» og «lærende organisasjon».

#### Eksempel 1: Lokal utvikling av en lærende organisasjon

Ved intervjutidspunktet er kontoret nylig slått sammen med et annet kontor/kommune, og er i en prosess med å slås sammen med fire andre kontorer. Lederen ved dette kontoret er relativt ny ved kontoret, men har lang fartstid i ulike deler av Nav, blant annet i fylket og i direktoratet. Han valgte å søke som leder for Nav-kontoret på grunn av stortingsmeldingen, som han mente ga arbeidet med læring og utvikling lokalt i Nav en helt ny mulighet.

Kontoret er organisert i fire arbeidsrettede avdelinger, samt en økonomiavdeling og en avdeling for tiltak i egen regi. Aller helst ville leder ha at alle oppfølgingsavdelingene skulle være organisert etter generalistmodellen, men en av avdelingene er spesielt for ungdom (noe veilederne hadde «kranglet for å få beholde»).

Leder bruker begreper som «nærledelse», «kunnskapsbedrift», og «lærende organisasjon (gjennom daglig drift)» for å forklare utviklingsarbeidet ved kontoret. Til grunn for utviklingsarbeidet har det hos leder ligget en forestilling om at det myndige Nav-kontor handler om «involvering og eierskap fra alle ansatte» innenfor rammen av arbeid og arbeidsrettet aktivitet. Denne innrammingen ble beskrevet som forutsetningen for handlingsrom. Målet var å bygge opp «en lærende organisasjon gjennom daglig drift». Dette innebar at all læring skulle skje nær den daglige driften, i motsetning til for eksempel arbeidet med den gamle veiledningsplattformen, hvor man i større grad jobbet isolert fra driften, på tvers av avdelinger og mer teoretisk. At det skjer i avdelingen gjør at det oppleves som å ta mindre tid, og veilederne melder inn saker.

For å lykkes med denne arbeidsrettingen og integrasjonen i daglig drift så måtte kontoret, ifølge leder, jobbe annerledes med læring. Den gamle teamkoordinatoren, som ikke hadde personalansvar, ble erstattet med det leder kaller «nærledelse», som blant annet innebærer begrenset lederspenn med hensyn til antall medarbeidere knyttet til hver leder (ca. 15 medarbeidere) for å framheve betydningen av personalledelse i den nye organisasjonen. I tillegg ble det opprettet en ny rolle ved kontoret som ble kalt «prosessveileder» som skulle ivareta læringsperspektivet. Hver avdeling har tre slike prosessveiledere, som alle har fått opplæring og inngår i et eget nettverk.

Alle avdelingene møtes i om lag to og en halv time hver uke. Man møtes i felleskap, før man skilles i grupper og har gruppeveiledning. Den gruppebaserte veiledningen utføres av personer på kontoret som har meldt seg frivillig, og som har fått opplæring av andre kontorer med kompetanse på dette. Dette skjer ukentlig i alle team og avdelinger. Veiledningen skjer med «stram struktur» for at alle skal være med. Dette har for eksempel skjedd på temaet inkluderingskompetanse.

De driver også med kollegaveiledning, også etter «stram struktur», en gang i måneden. Dette er ikke kollegastøtte, men er mer utfordrende og kan oppleves som utrygt. Det gjelder derfor ikke å dømme, men det skal oppleves som tryggende og som noe som øker kompetansen. I tillegg kommer workshopene basert gruppeveiledningsmetodikk hvor veilederne møtes månedlig og diskuterer ulike utfordringer. Dette sier leder er frivillig, men mange deltar. Det var for eksempel dårlig måloppnåelse på KVP og da hadde de en workshop på dette. Tilsvarende prosesser gjøres på tiltak, virksomhetsplan på digitalisering og på sosiale tjenester – hvor de som driver med økonomiforvaltning også skal ha brukerkontakt.

Arbeidet med virksomhetsplanen har også vært et viktig tema ved kontoret. I dette arbeidet tok de utgangspunkt i de overordnede målene for Nav, og diskuterte i fellesskap på kontoret 'Hva skal vi satse på for å få dette til?'. Medarbeiderne ble delt inn i grupper på tvers, og brukerutvalget ble invitert inn sammen med fylkeskontoret og arbeidslivssenteret. Dette resulterte i en rekke forslag som ble oppsummert i noen overordnede punkter, som så avdelingene laget sine tiltaksplaner basert på.

Kontoret har ingen egen kompetanseplan – det er virksomhetsplanen de styrer etter, og som også er kompetanseplanen. Både kompetanseplan og markedsplanen beskrives som «integrerte deler av kontoret», som innebærer at det ikke er hensiktsmessig å lage egne planer. Av samme årsak har kontoret heller ingen egen markedsavdeling, men i stedet er markedskompetansen en del av oppfølgingsteamene. «Det er veilederne som er bindeleddet i systemet, mellom tilbuds- og etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Markedet må være en integrert del av den jobben du gjør hver eneste dag». «Dette er målet», sier kontorleder, «selv om det er et stykke igjen».

Tilsvarende resonnementer gjøres gjeldende for KVP. Skal de være spesialister, eller skal KVP være et vanlig verktøy i arbeidet og brukeropplæring, og i forhold til jobbspesialistene. Jobbspesialistenes og veilederens innats må sees i sammenheng. De har metodeveiledere med feltgjennomgang og porteføljegjennomgang. Dette forsøker leder å tilpasse til veilederens arbeid i avdelingene. Derfor må også tiltak være i kontoret, hevder leder, slik at ikke linken til arbeidsgiverne blir borte.

Samtidig møter en slik måte å arbeide på utfordringer i forhold til overordnede nivåer i styringslinjen.

Det er en opplevelse hos kontorleder at direktoratet «sliter med å justere sin måte å tenke og jobbe på». Den er fremdeles veldig preget av styring. Avdelingslederne ved kontoret får for eksempel epost om lederopplæring rett fra direktoratet, og uten at leder har oversikt over hvilke opplegg de har vært med på. Direktorat legger så føringer på hva kontoret/leder skal gjøre, i forhold til hva avdelingslederne har vært involvert i, men uten at direktoratet har innblikk i hvilken struktur som finnes lokalt på kontoret. Leder sliter med andre ord med manglende koordinering på kompetanseutvikling med direktoratet, og etterlyser et system for tilbakemeldinger til direktoratet, noe som ikke finnes i dag.

Tilsvarende initiativ kommer også fra fylkesleddet, som driver videoopplæring av samtlige ansatte, noe som kompetansekoordinatorene på fylket har satt i gang. Dette er det ifølge leder vanskelig for ansatte å si nei til, selv om det kun er anbefalt og ikke obligatorisk. Initiativene gjennomføres imidlertid uten en behovsanalyse for kompetanse, og uten nødvendige forankringsprosesser lokalt for å kunne ta i bruk og nyttiggjøre seg erfaringene fra opplæringen fra fylket. «Hvis du snakker om handlingsrom», sier leder,

«så må jeg få lov til å ta eierskap til den informasjon som gis, absorbere det, snu meg rundt ... og så sette det inn i vår kontekst».

Utfordringen for leder er at fylket ikke har avklart om dets rolle primært skal være et strategisk ledd som handler om å skape det kontoret man ønsker, eller om det primært skal iverksette det direktoratet sier. Per i dag fasiliteter fylket i liten grad faglig. Fylkesdirektørmøtene gir også lite input på dette. Her forteller alle om hva de gjør, men det er lite input i forhold til hva vi skal gjøre lokalt. Inkluderingsdugnaden og problematikken rundt «reserverte stillinger» samt tiltaksstyringa er eksempler på andre områder som vanskeliggjør lokal styring.

Selv om lederen er åpen for at de ikke er i mål med arbeidet med å utvikle en lærende organisasjon («oppgavene drar veilederen til tastaturet» som han sier) er dette kontoret et eksempel på en tenkning vedrørende læring på et større lokalkontor, og noe som ligner på en lærende organisasjon. Antakelsen synes å være at man lokalt har den kompetansen som skal til for å løse Navs overordnede oppgaver. Prosessperspektivet vektlegger å se veilederen som brobyggeren mellom ulike forståelser, som i forhold til markedsarbeid, mellom tilbuds- og etterspørselssiden ser disse i sammenheng. Dette skaper en skepsis til spesialisering som nettopp bryter med denne tenkingen.

Skal denne læringen foregå etter planene er det imidlertid vanskelig hvis ikke fylket og direktoratet støtter opp om disse læringsstrukturene. Det oppstår en spenning (men ikke nødvendigvis noen motsetning) mellom dynamikken lokalt og en mer tradisjonell styringstenkning høyere opp.

## Eksempel 2: Struktur og opplæring i bruk av fagsystemene

Dette eksempelet er hentet fra en ungdomsavdeling, hvor en avdelingsleder har laget et omfattende system for å følge opp de ansattes bruk av fagsystemer for å bedre dette. Eksempelet illustrerer utfordringene forbundet med å komme fra en situasjon hvor veilederne ikke mestrer systemene, til at de klarer å mestre «må-oppgavene» sine, og dermed komme i posisjon til å drive arbeidsrettet oppfølging.

Avdelingsleder leder en ungdomsavdeling med 16 ansatte. De jobber i åpent landskap, er organisert i «makkerteam», og jobber helhetlig med alle innsatsbehov, og alle ytelsene. Avdelingslederen karakteriserer seg «faglig ansvarlig» for det som foregår i avdelingen, og er tett inne i medarbeidernes daglige arbeid. Avdelingslederen anslår at 25 prosent av veilederne i avdelingen har utfordringer med digitale fagsystemer. Spesielt sliter veiledere med å få oversikt over og lage planer for oppfølging av brukerne, altså med å jobbe strukturert i fagsystemene. «Klarer du ikke det», sier avdelingslederen, så «mister du kapasiteten din», og legger til «klarar du ikke å henge med i digitaliseringen så ramler du av».

Mye av arbeidet er dominert av det som kalles «må-oppgaver». Dette handler om frister knyttet til saksbehandlingstid på sosialhjelpssøknad (3-4 uker), Gosys og aktivitetsplanen (48 timer), samt frister knyttet til AAP- søknader (f.eks. 4 uker på å innhente oppdaterte medisinske opplysninger hos legen hvis det ikke foreligger). I tillegg er det frister knyttet til statusrapporter i tiltak. Veilederne måles også på ventetider i forhold til brukere som tar kontakt, noe som beskrives som veldig strukturerende for tidsbruken på kontoret. Mange av ungdommene som sliter mest de har kontakt med klarer ikke å logge seg på, har utfordringer med språket, skjønner ikke vedtakene sine. De oppfordres istedenfor til å komme til kontoret. Samtidig er ansikt-til-ansikt møter vanskelig fordi «schedulen er så ticht allerede».

Innenfor denne konteksten forsøker avdelingslederen å få veilederne til å jobbe mer «tight», som hun formulerer det; det vil si å integrere oppfølgingsarbeidet av brukerne i de ulike digitale fagsystemene. Dette gjør hun på en rekke ulike måter.

Et sett av virkemidler handler om fysisk organisering av veilederne. Hun har organisert veilederne i «makkerteam» som gjør teamet til stedet hvor man sammen drøfter saker, og finner gode løsninger, og bistår hverandre ved fravær. For det andre sitter leder sammen med avdelingen sin hele tiden. Det er lav terskel for å ta kontakt, for åpenhet og kommunikasjon. For det tredje har i avdelingen en skjermet sofaavdeling som fungerer som et møtepunkt, kommunikasjonsarena, og arena for diskusjon av forslag til hvordan man kan løse nye oppgaver som det er litt motstand på.

Et annet sett av virkemidler er å skape ulike fora for diskusjon og læring. I tillegg til ukentlige avdelingsmøter og fagmøter hver tredje uke, har avdelingen saksveiledningsmøter hver uke, hvor avdelingen deles i to og hvor man drøfter saker i den enkeltes portefølje. Disse møtene beskrives av avdelingslederen som svært nyttige fordi hun her får innblikk i hvordan folk tenker og hvordan man arbeider for å løse saker.

Et tredje sett av virkemidler er konkret oppfølging av hver enkelt veileder. Avdelingslederen er inne og sjekker «benker», det vil si porteføljene til den enkelte veileder hver måned for å se hvordan ting ligger an. Hun har også formaliserte «statusamtaler» med samtlige ansatte annenhver måned for å se på den enkeltes portefølje i lys av kontorets målsettinger. Hvis avdelingslederen ser at veiledere sliter, eller ikke får «systemet under huden», bestilles det tid hos rådgiverne i fagstaben hvor den enkelte kan få individualisert oppfølging. «Det er ingen her som må komme å si at de ikke får de oppfølgingen de trenger».

Utover dette er det hver måned noe som kalles «porteføljevaskmøter», hvor alle veilederne rydder i porteføljen sin en hel dag, og hvor markedsrådgiverne sitter sammen med dem og er sparringpartnere, og bare jobber med brukere i porteføljen som er klare for arbeid. I tillegg har leder en egen månedlig porteføljevaskdag som handler om «å få en oversikt over alle brukerne sine til enhver tid». Dette gir en «tightere, bedre oppfølging av den enkelte bruker», og gir bedre muligheter for å planlegge møter med brukerne, forteller avdelingslederen.

I tillegg til disse foraene er det «kontoropplæring» på digitalisering (samt andre forhold). Da melder folk seg på gjennom via en «kompetansekalendar» i Outlook, som alle må være koblet på. Særlig er det mye workshops fra stab på hvordan veilederne skal klare å jobbe mest mulig effektivt i Modia slik at de får frigjort den tiden som hensikten med digitaliseringen.

Når lederen skal vurdere resultatene av dette arbeidet sier hun at «fremdeles glipper vi på ting» og ikke har «tighte» nok systemer vis a vis brukerne. Hun mener at hun får gode tilbakemeldinger fra medarbeiderne på den kontinuerlige oppfølgingen. «Nå er fokuset på må-oppgavene» sier avdelingslederen.

Hennes drøm er imidlertid å få tid til å utvikle visjoner for oppfølgingsarbeidet, noe hun mener også er veiledernes drøm. I tillegg ønsker hun å drive lederskap. Det får hun ikke tid til i dag. Motivasjonsarbeid, «å si at det er lurt med alle disse systemene, og at det blir bedre når de kommer på plass», og det å etablere «opplæringsstrukturer» som gjør at veilederne blir i stand til å utnytte systemene, tar all tid.

### 3.10 Avsluttende oppsummering

På *leder/kontornivå* handler retningsskiftet om å gi Nav-lederne muligheter og betingelser for nå Navs målsettinger gjennom en mer strategisk lokalt basert utvikling av Nav-kontorene.

1) Legger styringen og styringsdialogen som fylket har med kontorlederne til rette for en lokalt forankret prøve- og feile-kultur?

Ut fra vårt casemateriale ser det ut som at den statlige styringen er redusert, og at det har skjedd endringer i styringsdialogen i retning av å vektlegge strategisk styring, mer enn målekortstyring. Dette kommer til uttrykk i at det på de fleste kontor utvikles lokale virksomhetsplaner som utfra lokale prosesser og behov forteller hvordan kontoret har tenkt til å arbeide i det kommende året. Disse ligger til grunn for styringsdialogen og partnerskapsmøtene. En av de største endringene, som flere ledere forteller om, er den økte lydhørheten fra fylket overfor kommunene. Dette henger antakelig sammen med den økte bruken av lokalt forankrete virksomhetsplaner, hvor kommunenes behov og ønsker også er med. Et slikt bilde bekreftes av ordførere og rådmenn, som mener at Nav-kontorets måloppnåelse på området sosiale tjenester er god, og bedre enn tidligere. De såkalte omverdensanalysene som utarbeides nasjonalt og tilpasses lokalt ser ut som viktige premisser for dette arbeidet, selv om lederne etterlyser felles statistikk både fra det statlige og kommunale området, noe som kan gi kontorene signaler på hvorvidt de når sine mål eller ikke.

Fremdeles oppleves imidlertid målstyringen som sterk, særlig på arbeidsgiverkontakt, noe lederne opplever som et lite egnet mål for å si noe om resultatene av kontorets innsats. Det er få ledere som mener at tiltaksstyringen er redusert.

2) Har kontorlederne en organisatorisk plassering og en innflytelse over planarbeid og strategier som fremmer strategisk ledelse?

Det er bare ett kontor i vårt casemateriale hvor Nav er blitt et kommunalområde, og hvor Nav-leder inngår i rådmannens ledergruppe.

Partnerskapsmøtene foregår relativt sjelden, men det ser ut som det er lederne som i hovedsak setter agendaen for disse møtene, ofte med utgangspunkt i den lokale virksomhetsplanen.

I surveymaterialet ser vi at Nav-lederne i større grad trekkes med i kommunalt planarbeid, og utgjør en ressurs som kommunen trekker på i sitt planarbeid. Samtidig oppgir Nav-lederne at partnerskapet i liten grad har lagt felles planer for kommende år eller arbeidet med å utvikle felles rapporteringsrutiner og rapporteringsinnhold. Rådmennene deler denne vurderingen. Enkelte ledere etterlyser en felles pott med penger som partnerskapet kunne disponere sammen for å utvikle «strategisk» samarbeid.

Dette forhindrer imidlertid ikke at flere ledere forteller om et tett samarbeid med kommunen, og at den kommunale eieren er blitt en viktigere om ikke den viktigste eieren for Nav-leder. Samtidig er det også flere ledere som forteller om liten interesse for Nav-kontoret fra kommunens side utover å holde budsjettfokus.

Lederne rapporterer om et betydelig administrativt merarbeid for lederne som følge av partnerskapet. Det kan handle om krav om tilstedeværelse på kommunale møter som ikke oppleves å være Nav-relaterte. Det handler om doble løsninger ved at stat og kommune har egne IKT løsninger, lederopplæringsopplegg, og personalpolitikk som ikke alltid drar i lag, og som er tungvint å administrere. I tillegg kommer «det vanvittige merarbeidet» som ligger i at de ansatte på kontoret tilhører ulike tariffområder med ulike lønns- og arbeidsvilkår, medbestemmelsesrettigheter, HMS-ordninger og fagforeninger.

Hvis man skulle peke ut en faktor som tar tiden fra en strategisk ledelse av kontoret så er det dette forholdet, og her synes det heller ikke å ha skjedd noen forenklinger over tid.

3) Kan kontorlederne disponere ressurser på tvers av statlige og kommunale ansvars- og oppgaveområder?

Leder synes i stor grad å kunne disponere personalressursene på kontoret, slik hun finner best for å ivareta lover og regler og nå målene for kontoret, uavhengig av ansettelsesforhold. Det synes imidlertid i liten grad å være slik at hvis kontoret ikke bruker opp budsjettet på kommunal side, så kan de frigjorte ressursene omdisponeres internt.

Den frie disponeringen kommer også til uttrykk i at lederne forteller at de ikke lenger vet hvem som er kommunale og statlige ansatte. Denne inntrykket bekreftes, som vi skal se, av veilederne (jf. Kap. 4.3) som rapporterer at de i økende grad jobber med oppgaver på tvers av det ansettelsesforholdet deres skulle tilsi.

Den endrede styringen ser ut til å ha åpnet opp for sterkere strategisk ledelse fra lokalkontorenes side. Viktige virkemidler for å nå kontorenes mål har vært kanalstrategien, utarbeidelsen av nye organisasjonsformer inkludert kommunesammenslåinger og vertskommuneløsninger, kompetanse og utviklingen av ulike varianter av en lærende organisasjon.

Det har vært store forhåpninger til kanalstrategien (og til den digitale aktivitetsplanen / Modia) som på enkelte kontor er iverksatt med stor kraft. Dette har vært sett som et av de viktigste strategiske virkemidlene for å få flere ressurser til den arbeidsrettede oppfølgingen. Argumentasjonen for og nødvendigheten av å gjennomføre kanalstrategien står fremdeles sterkt hos lederne. Det synes imidlertid å være enighet om at den ikke har ført til de ønskede resultatene, selv om ledernes forklaringer på hvorfor det er blitt slik varierer.

Organiseringen og fordelingen av arbeidet på kontoret mellom medarbeiderne framstår som det kanskje viktigste virkemiddelet lederne har. Det er stor variasjon i løsninger, men en tendens ser ut til å være en utvikling i retning av økt bruk av breddeløsninger, der veilederne jobber helhetlig med alle fagområder og på tvers av kjennetegn ved brukerne. Dette stiller store krav til de ansatte, men resultatet synes likevel å være at diskusjonen om såkalte «skyveproblemer» mellom ulike avdelinger har minsket (fordi den ikke omtales), og at den merbelastningen dette tidligere innebar for veiledere og ledere er redusert. Kommunesammenslåinger fremheves av flere ledere som en positiv ytre foranledning for å diskutere og sette i gang endringer knyttet til intern organisering. Disse prosessene har gjerne vært ledsaget av omfattende prosesser mellom ledere, tillitsvalgte og ansatte i de gamle organisasjonene.

Kompetansebygging står sentralt, særlig i form av nyrekruttering. Bruken av kompetansekartlegginger og kompetanseplaner på kontornivå framstår ikke som en sentral aktivitet, selv om statlige nyansettelser nå skal begrunnes ut fra en analyse av kontorenes kompetansebehov. Samtidig foregår det utstrakt bruk av individuelt tilrettelagt opplæring, ikke minst knyttet til digitalisering, og kompetanse ser ut til å være en sentral del av medarbeidersamtalene. Det foregår utstrakt opplæring og kompetansebygging på kontorene, men dette skjer i større grad i andres regi.

Lederne ser derimot ut til å bruke mye ressurser på å utvikle interne møtearenaer for å styrke den interne kompetansen og sammenhengen i oppgaveløsningen på kontoret. Dette kan skje gjennom opprettelsen av besluttere/kontrollere på ulike områder (ofte etter initiativ fra sentralt hold), men ikke minst gjennom å opprette en møtestruktur innad i avdelingene og på tvers av ulike avdelinger og team. Ulike forsøk på å koble veilederens kunnskap om brukerne, med markedsrådgivernes kunnskap om marked og arbeidsgivere er eksempler på dette. Forsøk på å utvikle strukturer for læring og for bedre bruk av fagsystemene er et annet. Flere av disse strukturene begrunnes med referanse til

begreper som lærende organisasjon, og ser ut til å ligge tett opp til det som i direktoratet omtales som «arbeidsplassnær læring».

Medbestemmelsesapparatet (MBA) ser ut til å brukes mer aktivt enn tidligere, ikke minst med hensyn til større omorganiseringer som kommunesammenslåinger. På flere kontor trekkes MBA inn i diskusjoner knyttet til konkret tjenesteutvikling av kontoret. Utfra veilederdata (jf. blant annet kapittel 4.5) så framstår imidlertid kontorlederne som mer opptatt av å gjennomføre nye strategiske løsninger, enn å sikre medarbeiderinnflytelse eller at de ansatte har den kompetansen som skal til for å mestre de nye løsningene.

Summa summarum synes situasjonen på ledernivå å være betydelig forbedret. Det framstår som de i en annen grad enn tidligere kan reagere proaktivt på situasjoner de står i, og som at de strategiske lederfunksjonene er styrket. Dette i kontrast til en situasjon som så seint som i 2014 i større grad handlet om å reagere på små og store kriser i arbeidsmiljøet og hvor «motivasjonsarbeid» og «brannslukking» og «ad hoc»-ledelse ble brukt som betegnelser for de sentrale lederoppgavene. Lederne ser ut til å kunne beskrives som endringsledere, ved at de forsøker å gjøre grep og ta i bruk virkemidler som de antar vil fremme kontorets måloppnåelse.

Dette kan samtidig innebære at de har bedre grep om hvilken overordnet retning kontorene skal gå i, enn hvordan de skal få sine ansatte og veilederne til å håndtere alle de ulike problemstillingene de møter når de skal få til dette i praksis. Dette er det i stor grad mellomledernivået som må håndtere, et nivå som er understudert, og trenger betydelig mer oppmerksomhet.



## Del 4 Myndige og løsningsorienterte veiledere

Nav har som mål å få flere i arbeid, og færre på trygd. Det handler om å få brukere «som står langt unna arbeidsmarkedet, og som trenger tilpassede og koordinerte tjenester» inn i arbeid. Til syvende og sist er det veilederne, sammen med brukerne og i møte med arbeidsgivere, som skal gjøre dette arbeidet. Til grunn for Nav-reformen lå det et ønske om at dette arbeidet, som seinere er blitt omtalt som arbeidsinkludering, skulle foregå mest mulig integrert. Brukere skulle slippe å løpe fra dør til dør, fra veileder til veileder for å få den bistanden de trengte for å komme i arbeid.

Dette stiller store krav til veilederne, men også til de rammene de arbeider innenfor og til den lokale organiseringen av arbeidet. Veiledernes kunnskap, holdninger og ferdigheter vil påvirke hvordan veilederne møter brukere og arbeidsgivere. Lover, forskrifter, brukernes rettigheter samt politiske føringer og prioriteringer, for eksempel knyttet til tiltaksbruk, vil legge rammer for dette arbeidet. Det vil imidlertid også de verktøy og redskaper veilederne har til rådighet for å utføre arbeidet gjøre. Det kan handle om fagsystemene de bruker, om behovs- og arbeidsevnevurderingene, eller om tiltakene de har til rådighet. Videre vil organiseringen av arbeidet innad i Nav være viktig. Det kan handle om omfanget av mål- og aktivitetsstyring eller hvor man kanaliserte ulike henvendelser til Nav (kanalstrategien). Men det kan også handle om hvordan arbeidet på lokalkontoret organiseres: Hvordan deler man arbeidet mellom veilederne på kontoret, hvordan skaper man felles målforståelse mellom veiledere med ulike fagbakgrunn og ansettelsesforhold, eller hvordan får man til et godt samarbeid mellom de lovbestemte inntektssikringsoppgavene og de arbeidsrettede oppfølgingsoppgavene? Endelig vil det handle om ressurser, i kortform hvor mange brukere hver veileder har i sin portefølje.

Premisset for Stortingsmelding 33 (2015-2016) var at det fantes et uforløst potensial i Nav-kontorene. For stor grad av statlig standardisering og byråkratisering hadde hindret Nav-kontorene å ta i bruk dette potensialet. Hvis verdien av Navs tjenester skapes i møtet mellom veileder, bruker og arbeidsgiver, så må denne verdien styrkes. Stortingsmeldingen sammen med den partssammensatte arbeidsgruppas operasjonalisering av denne, «Utvikling av Nav-kontor – større handlingsrom og ansvar» (Hugvik et.al 2017), inneholder forslag til hvordan dette skal skje.

I denne delen vil vi beskrive hvordan veilederne opplever at dette arbeidet har påvirket deres arbeidssituasjon og oppfølgingsarbeidet vis-a-vis brukerne.

### Rammer for oppfølgingsarbeidet

Til grunn for alt oppfølgingsarbeidet i Nav ligger behovs- og arbeidsevnevurderingene (§ 14 a i Nav-loven – Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen). Alle som henvender seg til Nav har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov i en behovsvurdering. Brukere som har behov for mer omfattende bistand, har rett til å få en arbeidsevnevurdering (AEV).

Vurderingene skal munne ut i et vedtak om bistandsbehov og gi grunnlag for å prioritere hvem som skal få tilbud om tiltak og tjenester i regi av arbeids- og velferdsforvaltningen, og omfanget og karakteren av den oppfølging brukerne skal få. Endringene skal gjøres på nytt etter behov. Brukerne inndeles i «innsatsgrupper», som identifiserer hvilke brukere som har utfordringer som kan håndteres med enklere virkemidler (standard og situasjonsbestemt innsats), og hvilke som har behov for mer omfattende bistand (spesielt tilpasset og varig tilpasset innsats).

Alle brukere med bistandsbehov har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret aktivitetsplan som skisserer hvordan brukeren skal komme i arbeid. Disse planene skal være arbeidsverktøy, og de tiltak og aktiviteter som foreslås må følges opp med

beslutninger om tildeling av tiltak, tjenester og aktiviteter. Tilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren (§ 15 Nav-loven).

For å komme i gruppa «spesielt eller varig tilpasset» må du ha «nedsatt arbeidsevne», og det må ligge en AEV til grunn for vedtaket. Førstnevnte gruppe omtales som arbeidssøkere. En AEV skal være skriftlig og avklare brukers ressurser og barrierer i lys av omgivelsesforhold i arbeidsliv og dagligliv, samt peke mot virkemidler som er nødvendige og hensiktsmessige for å komme i arbeid (ressursprofil). De skal også inneholde en egenvurdering av brukerens egne muligheter og begrensninger, og bidra til å sikre brukermedvirkning.

AEV benyttes videre for å kontrollere at vilkårene i § 11.5 om krav til årsakssammenheng ved nedsatt arbeidsevne er til stede og at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst 50 prosent på grunn av «sykdom, skade eller lyte». Pengene forutsetter at bruker har behov for aktiv behandling eller behov for arbeidsrettet tiltak. Det er et vilkår at bruker deltar aktivt i prosessen med å komme i arbeid, og brudd på aktivitetsplikt kan sanksjoneres. Varigheten av AAP er på inntil tre år, men kan forlenges med inntil to år til. AEV kreves også ved søknad om kvalifiseringsprogram, for mange arbeidsrettede tiltak (som er forbeholdt brukere med nedsatt arbeidsevne), og som en kontroll for at vilkårene i § 11.5 er oppfylt ved søknad om uføretrygd.

AEV skal slik sett tjene flere formål på en gang. På den ene siden skal den avklare inngangsvilkår til ytelser Nav forvalter (inntektssikring), på den andre siden skal sikre mer orientering mot arbeid (oppfølgingsverktøy), ved at brukerens muligheter for arbeid blir vektlagt, snarere enn begrensninger som følger av sykdom og helseplager. I tillegg skal den sikre at oppfølgingen er basert på brukermedvirkning og individuelt tilpassete løsninger.

Mange av de arbeidsrettede tiltakene er forbeholdt brukere med nedsatt arbeidsevne. Dette er en del av myndighetens ønske om at den arbeidsrettede innsatsen primært skal rettes mot dem som har behov for tett individuell oppfølging, og ikke dem som ved egen hjelp kan få ansettelse i det ordinære arbeidslivet. I tillegg er ungdom under 30 år, innvandrere fra land utenfor EØS-området og langtidsledige politisk prioriterte grupper, som skal prioriteres ved inntak til arbeidsmarkedstiltak.

## Forslag som kan påvirke veiledernes oppfølgingsarbeid

Det har skjedd flere endringer i forlengelsen av St.meld. 33 som vi vil anta direkte kan påvirke kvaliteten på det arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet til veilederne på kontorene. Andre endringer skjer mer indirekte ved at kontorene foretar tilpasninger til endrede styringssignaler som i neste omgang har konsekvenser for veiledernes oppfølgingsarbeid. En tredje type endring skjer ved at det gjennomføres endringer som ikke kan tilbakeføres til meldingsarbeidet.

Det ene handler om forenkling av AEVene. AEVene er nå redusert i omfang, og har et mer eksplisitt søkelys på arbeidsevnen og arbeidsrettet oppfølging enn tidligere, hvor vurdering av helsemessige forhold sto mer sentralt som vilkår for inntektssikring. En annen viktig endring handler om innføringen av digital aktivitetsplan i 2017. Den innebærer at «kontrakten» mellom veileder og bruker om målsettinger og virkemidler med oppfølgingen, foreligger digitalt. Aktivitetsplanen skal være brukernes dokument, og som endres fortløpende avhengig av den prosessen brukeren er i. Digitaliseringen skulle sikre at flere arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne hadde slik aktivitetsplan, at det kunne synliggjøre avtalte aktiviteter og tiltak på en bedre måte, øke tydeligheten rundt innhold og formål med tiltaksbruken, og sikre sporbarhet og bedre dokumentasjon av aktiviteter.

Den digitale aktivitetsplanen er en del av en omfattende digital modernisering av fagsystemene og oppfølgingsarbeidet i Nav. Den digitale aktivitetsplanen er en del av et

nytt system for brukere på statlige ytelser og tiltak, Modia. I dag er (Nye) Modia primært et redskap for den arbeidsrettede oppfølgingen av brukerne, og et sted brukerne kan kommunisere digitalt, for eksempel via en chat-funksjon, med sin veileder. Systemet legger også opp til økt transparens ved at borgerne har tilgang til saksdokumenter, inkludert hvilke beslutninger som er tatt og på hvilket grunnlag. Modia regnes som en sikker kanal ved at den krever BankID-innlogging. Over tid skal Modia erstatte flere av de eksisterende fagsystemene. Nav er også i gang med å utvikle og implementere et nytt fagsystem for sosiale tjenester, Digisos, og som blant annet muliggjør digital søknad om økonomisk sosialhjelp. Funksjonaliteten til dette systemet skal utvikles slik at det som i det statlige systemet Modia, muliggjør kommunikasjon mellom veiledere og brukere.

Nav står imidlertid også overfor en tredje digital omveltning ved at de ansatte skal ta i bruk nye digitale løsninger for å kommunisere og samarbeide seg imellom. Dette er ikke en endring som ikke er skissert i Stortingsmeldingen eller i Arbeidsgruppas rapport (Hugvik et.al 2017), men som kommer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette innebærer at kommunikasjon skal foregå og informasjon i økende grad deles gjennom løsninger som Yammer og Teams, i tillegg til den tradisjonelle kommunikasjons- og informasjonsformen som er per mail. Videre implementeres det også i økende grad «mobil IKT», slik at teknologien ikke skal være noe hinder for å møte brukerne utenfor Nav-kontoret.

Vi vil i tillegg nevne en fjerde endring som handler om hvordan de digitale endringene utvikles og iverksettes, og som heller ikke var en eksplisitt del av «retningsskiftet». Mens man tidligere utviklet større løsninger som ble «rullet ut fra sentralt hold», via fylkene, gjennom standardiserte opplæringsopplegg og som så skulle iverksettes lokalt, så skjer implementeringen i dag gradvis og fortløpende, etter tett dialog blant annet med veilederne. Ofte innføres endringene uten forutgående varsling eller sentralt initiert opplæring, såkalt smidig utvikling.

Videre har det skjedd endringer knyttet til tiltaksregleverket, gjennom forenkling og revisjon av forskrift om arbeidsmarkedstiltak fra 2016. Her har man ønsket å styrke tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv, øke bruken av lønnstilskudd, styrke arbeidspraksistiltaket (innskjerpet oppfølging av brukere i arbeidspraksis), innføre krav om skriftlige avtaler mellom de berørte parter om formål, innhold og oppfølgingshyppighet for arbeidspraksistiltaket og flere av de andre tiltakene, samt sammenslåing av avklarings- og oppfølgningstiltakene.

Samtidig ble det vedtatt styrket innsats for prioriterte grupper (innvandrere – landgruppe 3, ungdom, langtidsledige), gitt egen bevilgning for å drive oppfølging i egen regi (Utvidet oppfølging i Nav), og økt frihet for etaten til å tilpasse gjennomførte tiltaksplasser til brukernes behov. Dette skjedde blant annet ved at «antall gjennomførte tiltaksplasser som styringsparameter» ble fjernet fra tildelingsbrevet i 2017. Fokuset skulle være på at brukerne får den bistanden de har behov for, og at tiltakene er effektive. Økt overgang til arbeid skulle være viktigere enn å gjennomføre flest mulig tiltaksplasser.

Det har også blitt innført aktivitetsplikt (vilkår) ved tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år fra 1. januar 2017, noe som har innebåret oppbygging av kommunale tiltak for denne aldersgruppa.

Det har også skjedd endringer av mer organisatorisk karakter. Av størst betydning er kanskje den såkalte kanalstrategien, og som skulle føre til frigjøring ressurser til å drive arbeidsrettet oppfølging på lokalkontorene. Dette skal skje ved at «brukerne skal få best mulig service i riktig kanal på en mest mulig kostnadseffektiv måte» (Meld. St. 33 s. 33). Ved å få brukerne til i større grad å ta i bruk digitale løsninger og kontaktsentra, ønsket man å redusere antall henvendelser til Nav-kontorene, henvendelser som like gjerne kunne besvares via andre kanaler. Ikke minst gjaldt dette henvendelser knyttet til ytelser

og status på vedtak eller utbetalinger, som kunne kanaliseres til Kontaktsenteret. Andre henvendelser skulle ordnes gjennom flere planlagte møter.

En annen type organisatorisk endring vil skje på lokalkontorene. På den ene siden knyttet til ønsket om å utvikle mer større, mer «robuste» kontorer, gjennom kommunesammenslåinger og vertskommuneløsninger. På den andre siden, og mer indirekte, gjennom utvikling av lokale organisatoriske løsninger som bedre støtter opp under ønsket om mer helhetlige og arbeidsrettede tjenester på tvers av statlige og kommunale oppgaveområder.

Endelig er det også skjedd innstramminger knyttet til lengden på AAP og muligheten for å forlenge AAP perioden utover 3 år (Prop. L. 74 2016-2017). Dette er ikke et tiltak som er beskrevet i Meld. St. 33, men har kommet seinere. Målet her har vært at denne innstrammingen skulle føre til en intensivert og mer målrettet arbeidsrettet oppfølging fra veilederne i den perioden stønaden mottas. I tillegg har det skjedd endringer i grensesnittet mellom Nav Arbeid og ytelse (Nay) og lokalkontorene knyttet til forvaltning av § 11-5 Nedsatt arbeidsevne – Krav til årsakssammenheng og § 11-9 reduksjon av arbeidsavklaringspenger ved brudd på aktivitetsplikten hvor lokalkontorene har fått mer autonomi enn tidligere.

## Problemstillinger / operasjonelle indikatorer

Vi har utviklet fem antakelser/operasjonelle indikatorer som må være til stede for at vi kan si at veilederne på Nav-kontorene skal bli i stand til å være «myndige og løsningsorienterte».

- 1) Eksisterer det effektive verktøy og en god digital infrastruktur for det oppfølgingsarbeidet veilederne skal gjennomføre (behovsvurderinger, digital aktivitetsplan, forenklet arbeidsevnevurdering, digitale fagsystemer)?
- 2) Ligger brukernes behov til grunn for den bistanden som gis, og medvirker de i de løsningene som skisseres (digital aktivitetsplan/forbedrede fagsystemer/tiltak)?
- 3) Arbeider veilederne helhetlig og integrert, på tvers av ansettelsesforhold, kommunale og statlige oppgaveområder og med andre instanser i Nav?
- 4) Tas veilederens kompetanse i bruk, og får de en opplæring og en kompetansebygging som svarer til deres behov?
- 5) Har veilederne arbeidsbetingelser som gjør at de kan prioritere arbeidsrettet brukeroppfølgning (forbedrede fagsystemer/ kanalstrategi)?

Hvis disse antakelsene får støtte, innebærer det en betydelig endring i forhold til situasjonen tidligere. Både forskning og Riksrevisjon har vist til omfattende utfordringer knyttet til bruken av AEVene. De har vært beskrevet som svært omfattende og tidkrevende, og det har vært vanskelig å forene hensynet til at AEVene skal fungere som vilkår for inntektssikring med at de skal være redskap i den arbeidsrettede oppfølgingen av brukerne (Fossestøl et. al 2014, Galaasen og Lima 2014). Videre har bruken av aktivitetsplan og graden av brukermedvirkning vært liten (Riksrevisjonen 2017-2018), og at tiltaksbruken har vært preget av ønsket om å oppfylle mål knyttet til tiltaksbruk snarere enn til å gi brukerne individuelt tilpassete tiltak (Fossestøl et al 2016), vært problematisert. Det har også vært mange tiltak, og veilederne har hatt vanskeligheter med å finne frem i «tiltaksjungelen».

Tidligere forskning har videre fremhevet at en forklaring på den manglende måloppnåelsen i Nav – flere i arbeid, færre på trygd – var at veilederne opplevde at de digitale løsningene var krevende å bruke (Fossestøl et.al 2016). Det var for mange systemer som skulle beherskes på en gang, både statlige og kommunale, systemene var tungvinte og krevde mye dobbeltarbeid. I tillegg var endringstrykket stort, noe som stilte

veilederne overfor krav om stadig å lære og tilpasse seg nye systemer. Resultatet var at det ble et mål i seg selv å mestre de digitale systemene, uten at det alltid ble opplevd som å understøtte det brukerrettede oppfølgingsarbeidet.

Tidligere forskning har også understreket manglende integrasjon på kontorene, mellom statlige og kommunale oppgaveområder og ansatte. Det har vært en sterk opplevelse av statlig dominans på kontorene, og en opplevelse av at den tradisjonelle sosialfaglige kompetansen på kontorene var truet (, Andreassen og Aars 2015, Fossestøl et.al 2016, Røysum 2014).

Samlet sett innebærer denne beskrivelsen at fokuset på Nav-kontorene i stor grad ble preget av å tilpasse seg nye endringer og standardiseringer fra «oven», og at utfordringene knyttet til daglig drift var så store at det arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet ble liggende.

## 4.1 Verktøy i oppfølgingsarbeidet

Aktivitetsplaner og arbeidsevnevurderinger er viktige redskaper i oppfølgingen av brukerne. Vi vil først kommentere de digitale aktivitetsplanene, og så de «forenklede» AEVene.

Det kan være at veiledernes synspunkter på arbeidsevne er preget av innstrammingene av «bestemmelsene for unntak fra maksimal varighet i AAP», dvs muligheten for å forlenge AAP utover 3 år. Dette er en innstramming som enn så lenge gjør at mange veiledere (som vi skal se) opplever at søknader får avslag eller sendes i retur fra Nav Arbeid og ytelse som fatter den endelige beslutningen om hvorvidt AAP kan innvilges. Dette skaper en opplevelse hos veilederne av at deres arbeid med arbeidsevnevurderingene har utilstrekkelig kvalitet, ikke tillegges vekt og i stor grad får et inntektssikringsfokus. Dette skjer selv om det er utviklet beslutterordninger knyttet til AEV i de fleste regioner/kontorer, for å sikre høyere kvalitet på disse vurderingene. Vi vet ikke om dette er en opplevelse som er blitt forsterket etter innstrammingene, men ut fra de åpne spørsmålene kan det fremstå slik.

Det tredje punktet vi skal se på i dette kapitlet handler da også om forholdet mellom inntektssikringsoppgaven og arbeidsrettet oppfølging.

### Arbeidsevnevurdering

Når det gjelder arbeidsevnevurderinger så spurte vi om veilederne opplever ulike sider ved dem som krevende eller vanskelige. Nærmere bestemt sjekket vi ut hvordan veilederne opplevde ulike sentrale vurderinger/mål som skal nås gjennom arbeidet med AEVene. Vi ba dem ta stilling til fem utsagn som berører kvalitetskrav/kjennetegn ved arbeidsevneprosessen:

Utsagn 1: Å få til aktiv brukermedvirkning i prosessen

Utsagn 2: Å sørge for at brukers muligheter blir vektlagt framfor hindringer

Utsagn 3: Å ta hensyn til omgivelsene i den samlede brukers arbeidsevne

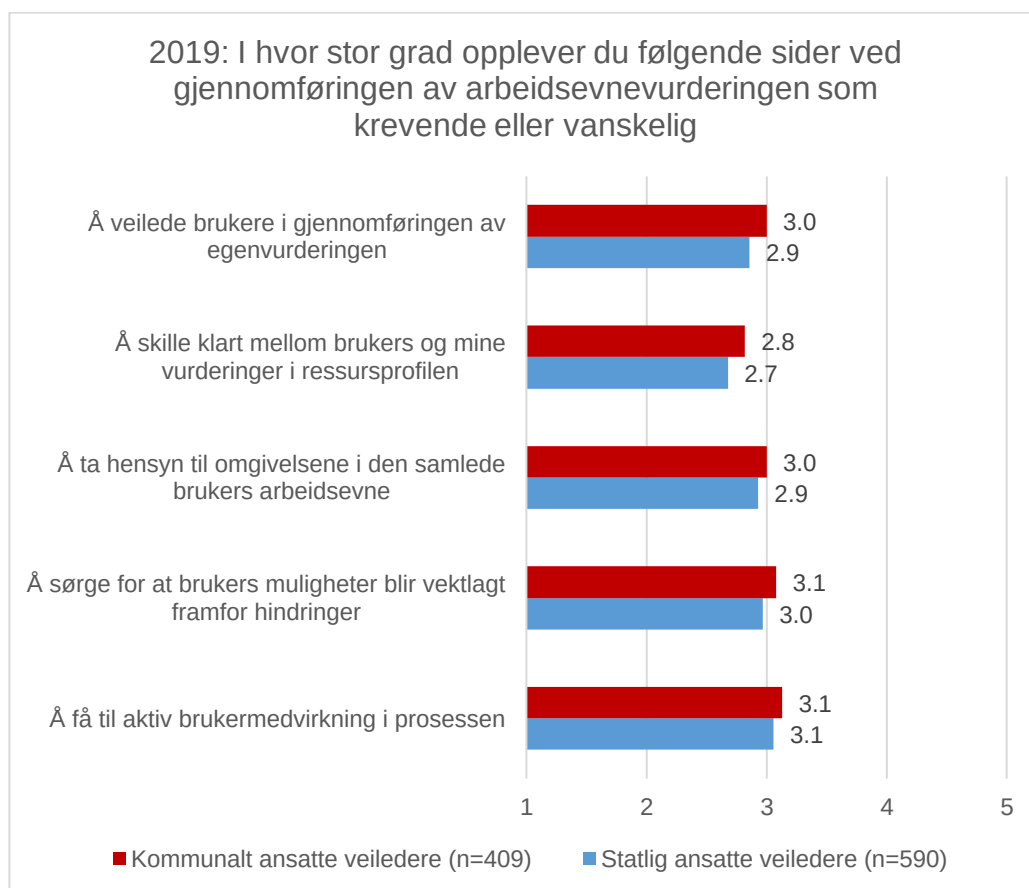
Utsagn 4: Å skille klart mellom brukers og mine vurderinger i ressursprofilen

Utsagn 5: Å veilede brukere i gjennomføringen av egenvurderingen

Hvis AEV betraktes som et verktøy for å få avklart bistandsbehov, og som grunnlaget for en aktivitetsplan, så er aktiv brukermedvirkning sentralt. Da vil bruker involveres i disse vurderingene (egenvurdering), og måtte relatere seg aktivt til målet om arbeid, og ikke bare til spørsmålet om inntektssikring. Utsagn 1 og utsagn 5 forholder seg til denne problematikken.

Utsagn 2 og 3 handler om å ha fokus på muligheter (for arbeid) fremfor hindre (kriterier for inntektssikring), og på å se brukers arbeidsevne som en relasjonell mer enn en medisinsk størrelse, og i lys av omgivelser som kan endres/tilrettelegges.

Utsagn 4 handler om å skille mellom brukers og veileders vurderinger i ressursprofilen. Hvis AEV skal være brukers dokument og det er brukers vurderinger som skal ligge til grunn for det arbeidsrettede arbeidet, så skulle man tenke at det var et mål at brukers vurderinger og veiledningers vurderinger var mest mulig atskilt.



Figur 32 Veilederenes vurdering av utfordrende sider ved arbeidsevnevurdering 2019-survey. Gjennomsnittsskårer (1=I svært liten grad og 5=I svært stor grad).

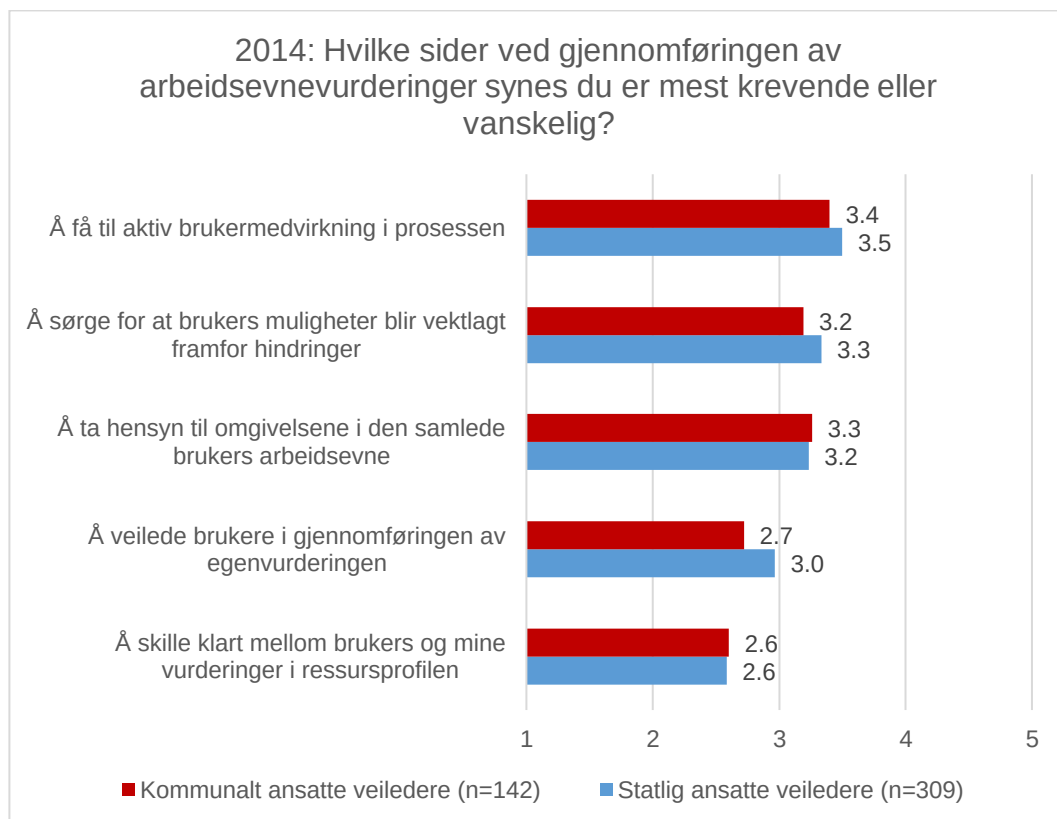
Som figur 32 viser, opplever veilederne de overnevnte sidene ved arbeidsevnevurderingen som tilnærmet like krevende. Gjennomsnittlig opplever veilederne at disse sidene ved arbeidsevnevurderingen verken er veldig krevende eller ikke krevende. Det som oppleves som minst krevende av påstandene over er å skille mellom brukers og egne vurderinger i ressursprofilen. Ser vi på forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte veiledere, er det signifikant flere kommunalt ansatte veiledere som opplever at det å skille mellom egne og brukers vurderinger i ressursprofilen kan være krevende ( $p=.019$ ). I tillegg opplever flere kommunalt ansatte enn statlig ansatte at å veilede brukere i gjennomføringen av egnevurderingen ( $p=.015$ ) kan være krevende.

Bak disse gjennomsnittstallene viser frekvensfordelingene at en betraktelig del av veilederne opplever flere av disse påstandene som nokså eller svært krevende. For eksempel opplever cirka 1 av 3 veiledere at det er nokså eller svært krevende å få til aktiv brukermedvirkning (37 prosent) og å sørge for at brukers muligheter blir vektlagt fremfor hindringer (32 prosent). Til sammenligning er det bare 16 prosent av veilederne som opplever at det er nokså eller svært krevende å skille mellom brukers og egne vurderinger i ressursprofilen.

Å få til aktiv brukermedvirkning fremstår som mest krevende, deretter kommer det å sørge for at brukers muligheter framfor hindringer, så det å ta hensyn til omgivelsene i den samlede vurderingen av brukers arbeidsevne, dernest å veilede brukere i gjennomføringen av egnevurderingen. Enklest oppleves det å være å skille mellom brukers og veilederes egne vurderinger i ressursprofilen.

Vi stilte samme spørsmål i 2014. Da hadde vi imidlertid en annen skala (fra 1= helt uenig til 5 = helt enig), og vi stilte et noe annerledes utgangsspørsmål (hvilke sider ved gjennomføringen av arbeidsevnevurderinger veilederne syntes var mest krevende eller

vanskelig). Sammenlignet med 2019, da vi spurte veilederne om hvilke sider ved gjennomføringen av arbeidsevnevurderingen som vanskelig/krevende, spurte vi i 2014 om hvilke sider de opplevde som *mest* vanskelige/ krevende. Vi kan ikke med sikkerhet si at utvalgene her svarer på det samme spørsmålet, men vi velger å presentere 2014-dataene her, for å vurdere om vi ser noen av de samme tendensene i de to datasettene.



Figur 33 Veiledernes vurdering av utfordrende sider ved arbeidsevnevurdering 2014-survey. Gjennomsnittsskårer (1=Helt uenig og 5=Helt enig).

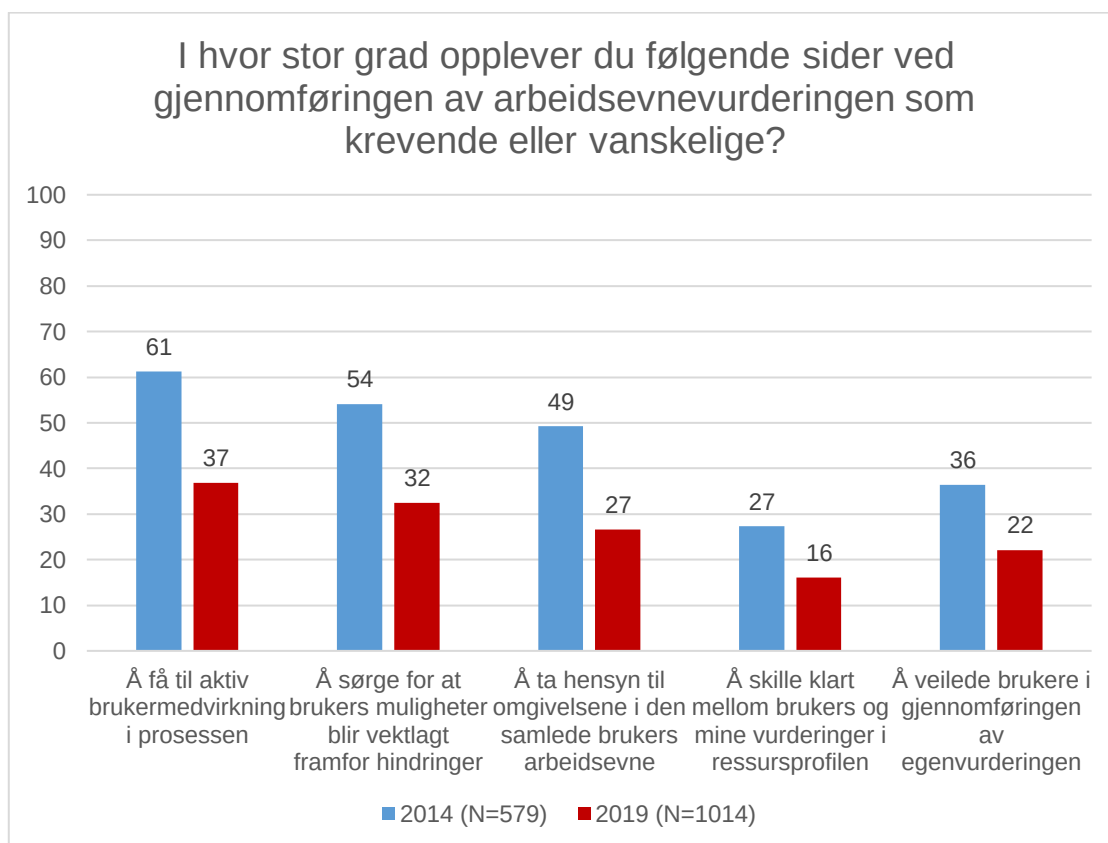
Figur 33 over viser at det er den samme tendensen med hensyn til hvilke sider ved arbeidsevnevurderingen som oppleves mest og minst krevende. I 2014 finner vi kun signifikante forskjeller mellom statlige og kommunalt ansatte på spørsmålet om de opplever det som krevende å få til aktiv brukermedvirkning ( $p = .045$ ).

Data fra en undersøkelse gjennomført av Proba i 2011<sup>6</sup> er tendensene i rangeringen av hvilke sider ved arbeidsevnevurderingene som oppleves som mest krevende like de vi finner i våre to utvalg.

I figur 34 under presenterer vi andelen veiledere som oppgir at de i nokså eller i stor grad opplever påstandene som krevende. Ser vi på utviklingen fra 2014 til 2019 ser vi at utviklingen er positiv. Det er betydelig færre som opplever dette som krevende eller vanskelig i 2019 enn i 2015. Dette kan tyde på at veilederne i større grad mestrer dette verktøyet enn tidligere og at forenklingene i arbeidsevneverktøyet og/eller at utviklingen av ulike beslutterordninger på arbeidsevnevurderingsområdet har gjort veilederne sikrere på de skjønsmessige vurderinger en slik arbeidsevnevurdering krever.

<sup>6</sup> Proba, Arbeidsevnevurdering i Nav, Evalueringsrapport 2011-06





Figur 34: Prosentandelen veiledere som i nokså stor eller i svært stor grad opplever ulike sider ved arbeidsevnevurderingen som krevende/vanskelig 2014- og 2019-survey

## Åpent spørsmål

Det er flere som kommenterer AEVene i det åpne spørsmålet, og de aller fleste kommentarene handler om at utarbeidelsen av disse fremdeles er svært arbeidskrevende, at det er ikke et dokument for brukeren, men snarere et saksbehandlingsdokument, og at arbeidet med dem tar tid fra den arbeidsrettede oppfølgingen. I tillegg oppleves systemet rundt AEVene slik at det utfordrer veiledernes idé om en myndig Nav-veileder. Det er imidlertid også flere veiledere som argumenterer for at AEVene er «et svært godt redskap som bør brukes i alle sammenhenger der det er usikkert hvilket innsatsbehov brukeren har», og som vurderinger som også er nyttig når det kommer en flyttesak eller man overtar en ny sak; «det er mye informasjon der, du får en oppsummering av saken og det er veldig gøy når du overtar en sak».

En veileder kommenterer hvor mye tid som brukes på saksbehandling i stedet for arbeidsrettet oppfølging, og opplever arbeidet med AEV som en del av dette arbeidet. Selv om AEVene har vært «renovert og forenklet flere ganger», som det blir beskrevet, bruker veilederne fremdeles mye tid på dette: «Det går med mye tid på utarbeidelse av disse dokumentene, med tanke på at de utarbeides ved enhver endring av innsatsbehov, og i overgang til AAP eller KVP» (veileder).

Flere veiledere kommenterer at AEV er et dokument for saksbehandling og inntektssikring, mer enn for brukerne. Dette er selvsagt, ettersom det må foreligge en arbeidsevnevurdering som dokumenterer nedsatt arbeidsevne med hensyn til retten til å få AAP (§ 11.5). Poenget veilederen her understreker er at dokumentet også skal brukes til å sikre et bedre arbeidsrettet oppfølgingsarbeid.

Dette knyttes ikke minst til «innstrammingene av bestemmelsene for unntak fra maksimal varighet» på AAP. Dette betyr, ifølge en veileder, «at vi ikke kan lage forutsigbare planer

og vi bruker veldig mye tid på å dokumentere hvorfor vi mener at sakene bør forlenges opp mot Nav Arbeid og Ytelser». Dette har ført til at inntektssikringsfokuset og dermed saksbehandlingsfokuset har blitt forsterket. En annen veileder knytter dette til at en søknad om AAP, som må inneholde en arbeidsevnevurdering, også skal gjennom et omfattende internt kvalitetssikringsarbeid som ikke var der tidligere, da dette skjedde mellom veilederen selv og forvaltningen:

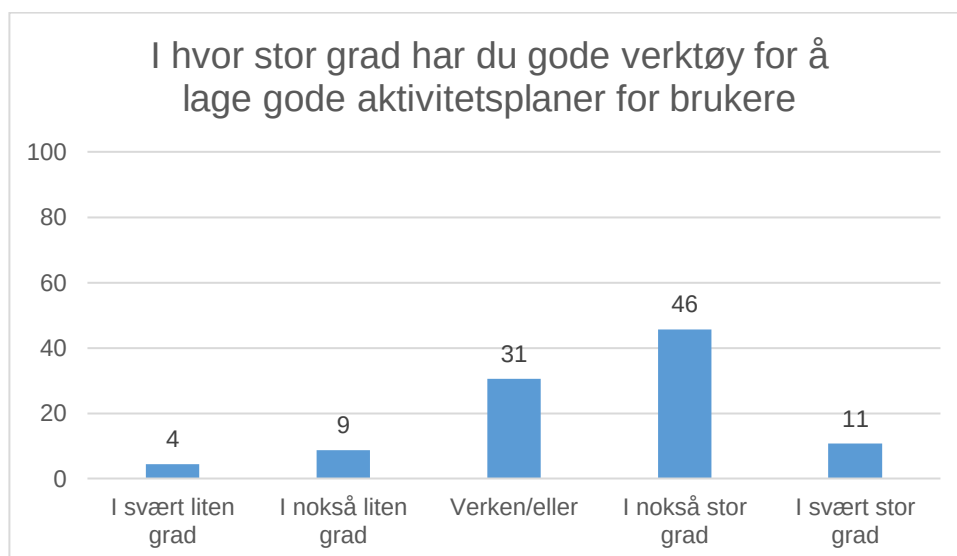
*En sak på AAP (..) blir det nå brukt mye mer ressurser på - de skal drøftes med fagrådgiver, beslutter, teamleder med flere før det gjøres en innstilling - så kommer det gjerne i retur fra forvaltning etterpå da de ikke er helt enig alltid. (Veileder)*

Det er en opplevelse av, som vi skal se i samarbeidskapitlet, at Nav-veilederens arbeid ikke tillegges noen vekt, eller «overprøves» av besluttere og/eller forvaltning. I tillegg til at dette «forsinker saksbehandlingsprosessen, og arbeidsrettet oppfølging så fører det også til lav mestringstillit hos veileder når en «stryker på eksamen», sier en veileder. Dette gjør at veiledere kan oppleve at AEV-ene skrives for «å tilfredsstille et system»: «AEV-ene i dag skrives ikke med tanke på brukerens beste», hevder en veileder, «de skrives slik at de kan godkjennes av besluttere», eller som en annen veileder sier «Arbeidsevnevurderingen i den form som er i dag er et rent saksbehandlingsdokument, ikke brukerens dokument slik det skulle være».

## Digitale aktivitetsplaner

Vi spurte om veilederne opplevde at de hadde verktøy for å lage gode aktivitetsplaner for brukerne. Aktivitetsplaner er det felles arbeidsredskapet som veiledere og brukere har for å beskrive mål og virkemidler, og dokumentere aktivitet. Dette skjer i Modia, og brukerne skal ha en aktiv rolle i utarbeidelsen av denne planen. Dette er en av de viktigste endringene i fagsystemet for å sikre god medvirkningsbasert, arbeidsrettet oppfølging. Aktivitetsplanene er et viktig område både som indikator på effektivitet og det å gjøre en god jobb, og ikke minst for å sikre bedre tjenester til brukerne.

I figur 35 under ser vi at 57 prosent av veiledere mener at dette i nokså stor grad eller i svært stor grad er tilfelle, mens 13 prosent mener at dette i svært liten grad eller i nokså liten grad er tilfelle. Gruppa som svarer verken/eller er på 31 prosent. På dette spørsmålet har vi ikke data som går over tid. Gitt de økte mulighetene for brukermedvirkning som aktivitetsplanene gir kunne vi ha tenkt oss at flere veiledere var fornøyd enn det som er tilfelle. Utfordringen synes blant annet å være at den digitale aktivitetsplanen, enn så lenge, synes å utløse liten egenaktivitet og medvirkning fra det store flertallet av brukerne.



Figur 35 Veiledernes (n=1047) vurdering av om de har gode verktøy for å lage gode aktivitetsplaner for brukerne, 2019-survey(prosent)

Hvis vi kontrollerer for ansettelsesforhold så er de statlige ansatte signifikant mer fornøyde enn kommunalt ansatte (statlig ansatte gjennomsnitt= 3,6, kommunalt ansatte gjennomsnitt = 3,3). Det kan henge sammen med at kommunalt ansatte i større grad jobber med «manuelle brukere», hvor aktivitetsplanen enten ikke brukes eller ikke brukes aktivt, og at de i større grad kjenner på problemstillinger knyttet til merarbeid og manglende digital aktivitet fra brukerne.

## Åpent spørsmål

De fleste mener at aktivitetsplanen representerer et positivt tilskudd, særlig dialogen med brukerne. En veileder sier at «den nye aktivitetsplanen er topp»:

*Et demokratiserende verktøy som ved rett bruk av oss bidrar til at folk får en helt annen mulighet enn før, til å medvirke i egen sak (..) Den frigjør faktisk allerede nå, tid til å kunne legge inn nødvendige møter/samtaler med de personene som trenger det mest». En annen veileder mener at den fungerer så bra at det «Det burde kunne brukes på personer på sosialhjelp og introduksjonsprogrammet også» (veileder).*

Det er imidlertid særlig fire utfordringer veilederne nevner knyttet til disse vurderingene: lav aktivitet hos brukerne, at løsningen ikke passer for alle, at spørsmål knyttet til sosiale tjenester ikke kan besvares i den digitale aktivitetsplanen og det at det er blitt enklere for brukerne å henvende seg til veilederne. Dette skaper et merarbeid for veilederne ved at brukere stiller mange spørsmål som ifølge kanalstrategi og tjenestepakketenkningen skulle ha gått til kontaktsenteret, eller som brukerne kunne ha funnet ut selv.

Et typisk resonnement når det gjelder brukernes økte medvirkning i arbeidet med aktivitetsplanene er fra en veileder fra et casekontor som forteller at hun tidligere skrev aktivitetsplanen i Arena, og at det i stor grad var hun som skrev den selv. Nå forteller hun:

*Det er klart jeg legger fortsatt inn ting jeg tenker er hensiktsmessig (..) men nå har brukerne mye mer mulighet til å kommentere og å legge inn forslag selv (...) men det er nok ikke så mange som bruker den aktivt (...) de er vant til at det er Nav som gjør det. (Veileder)*

Dette bekreftes av en opptelling som et av casekontorene gjorde, hvor 95 prosent av arbeidssøkerne har digital oppfølging. 84 prosent av dem har en aktivitetsplan der de har

aktiviteter som er planlagt eller ligger til gjennomføring, men det er bare 25 prosent av brukerne som legger selv inn aktiviteter i sin aktivitetsplan.

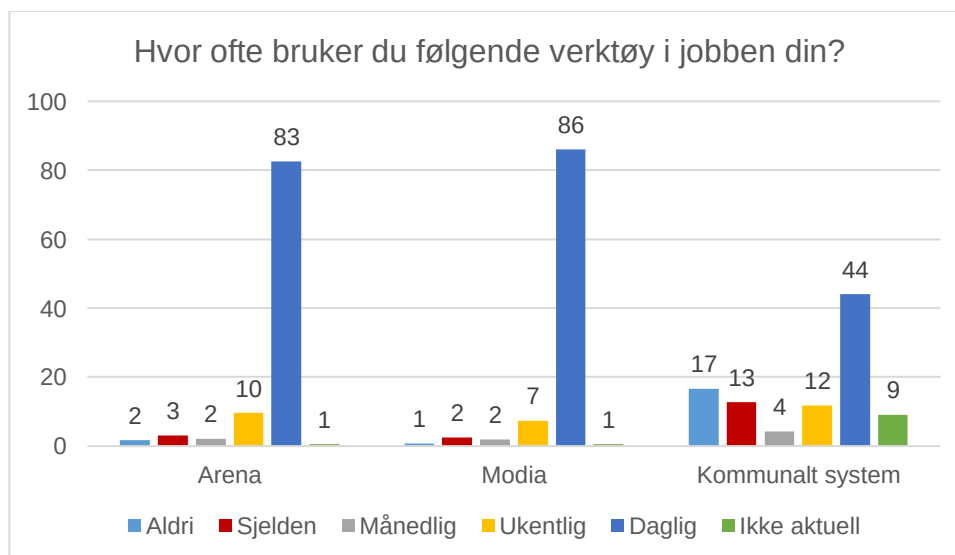
Når det gjelder hvem løsningen passer for, hevdes det at den «virker best på de som er standard for de skal jo legge inn jobber de søker og sånn (...) vi må jobbe litt for å få [de andre brukerne], til å skjønne hvordan de skal bruke den, eller si at vi forventer at de skal gjøre det sånn».

Veilederne beskriver videre hvordan det kan være krevende for brukerne å skille mellom spørsmål som berører statlige og kommunale tjenester. Dette gjør at det stilles mange spørsmål som angår sosiale tjenester i forbindelse med arbeidet med aktivitetsplanen, og som ikke kan besvares i det «statlige» Modia. Dette skaper merarbeid og «stjeler tid», slik også de mange andre henvendelsene som kommer fra brukerne gjør:

*Brukere stiller alle spørsmål via sin aktivitetsplan, som for eks. vedtak som går ut, utenlandsreiser, utbetalinger osv. Dette er oppgaver som Kontaktsenteret kan besvare, men når de kommer i planen blir det unaturlig for veileder å svare at de skal skrive et annet sted eller ringe. Det er en negativ side av funksjonen skriv via aktivitetsplanen. Vi kan ikke forvente at brukere vet hvor de skal skrive hva. (Veileder)*

## Fagsystemene - Bruk, vurdering og mestring av digitale (surveydata)

Bruk av fagsystemer er svært utbredt blant veilederne. Som det fremgår av figur 36 ser vi at de aller fleste veilederne (over 80 prosent) rapporterer at de bruker et av de statlige fagsystemene, Arena eller Modia, daglig. Legger vi til dem som bruker systemene ukentlig eller månedlig er vi over 90 prosent. Færre bruker et kommunalt system like hyppig. 44 prosent sier at de bruker kommunale system daglig, 60 prosent ukentlig eller månedlig. Dette er naturlig siden alle brukerne må registreres i de statlige systemene, mens de kommunale systemene er forbeholdt brukere av sosiale tjenester. De statlige systemene brukes også til veiledning av brukerne, ikke bare saksbehandling.

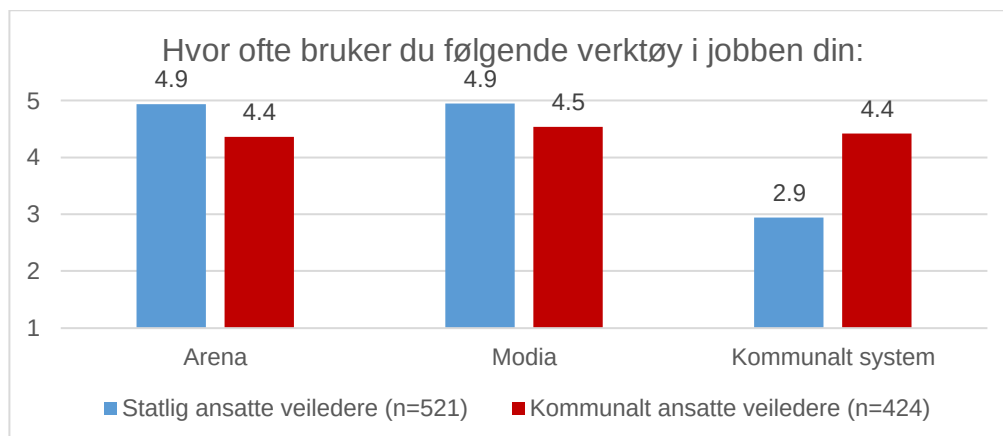


Figur 36: Andelen veiledere (n=1056) som benytter ulike digitale verktøy i arbeidet sitt, fordelt på hyppighet, 2019-survey (prosent).

Tallene tyder videre på at svært mange av veilederne bruker flere systemer samtidig, og det er grunn til å anta at veiledere som er innom for eksempel et kommunalt system på

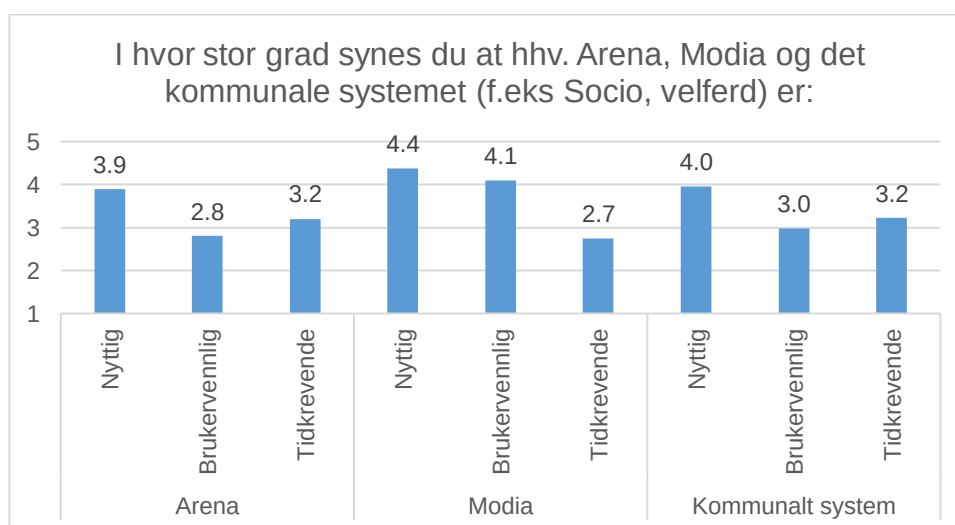
månedlig eller ukentlig basis, vil være mindre fortrolig med dette, enn med de systemene de bruker daglig.

Som figur 37 viser, bruker de kommunalt ansatte alle fagsystemene omtrent like mye, mens statlig ansatte bruker det kommunale fagsystemet betydelig mindre enn de statlige. Forskjellene mellom statlig og kommunalt ansatte er signifikante ( $p < 0,001$ ). Dette kan tyde på at det fremdeles finnes en spesialisering rundt statlig/kommunale inntektssikringsordninger, hvori kommunalt ansatte fremdeles i hovedsak betjener brukerne etter lov om sosiale tjenester. I tillegg må de beherske de statlige systemene. Det kan imidlertid også være slik at kommunalt ansatte i større grad jobber med brukere med rettigheter etter statlig lovgivning, enn vice versa.



Figur 37: Hvor ofte veiledere benytter seg av de ulike digitale verktøy i arbeidet sitt, fordelt på om de er statlig eller kommunalt ansatt, 2019-survey (gjennomsnittsskåre 1=Aldri, og 5=Daglig).

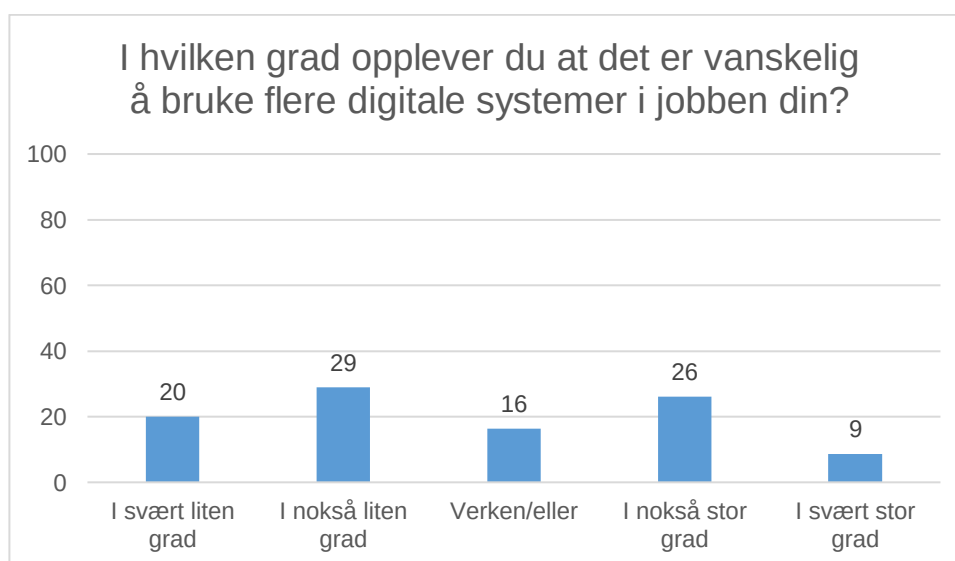
Vi spurte også om i hvilken grad veilederne vurderte de tre digitale systemene som nyttige, brukervennlige, og/eller tidkrevende. Som vist i figur 38 ser vi at Modia i betydelig høyere grad enn de andre systemene blir opplevd som nyttig og brukervennlig, og samtidig som mindre tidkrevende enn de to andre systemene. I særlig grad er det forskjell mellom vurderingene av brukervennligheten til Arena og Modia. Modia oppleves som betydelig mer brukervennlig. Samlet sett skulle dette indikere at den moderniseringen som har skjedd i de statlige systemene, og hvor Modia også på sikt skal erstatte Arena, oppleves som vellykket.



Figur 38: Veilederes (n= 758-1132) oppfatninger om de digitale verktøyenes nytte, brukervennlighet og tidsbruk, fordelt på type digitalt verktøy, 2019-survey. Gjennomsnittsskåre 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad.

Statlige ansatte vurderer Arena og Modia som nyttigere og mer brukervennlige enn kommunalt ansatte ( $p < .05$ ). I tillegg opplever statlig ansatte Modia som mer tidkrevende sammenlignet med kommunalt ansatte ( $P < .01$ ), mens det er omvendt med Arena, som de kommunalt ansatte opplever som mer tidkrevende enn statlig ansatte gjør ( $p < .001$ ). Kommunalt ansatte opplever naturlig nok det kommunale systemet som nyttigere og mer brukervennlig ( $p < .001$ ) enn statlig ansatte gjør, mens vi ikke finner signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte når det gjelder hvor tidkrevende det kommunale systemet oppleves. Begge ansattgrupper betrakter imidlertid Modia som betydelig mer nyttig og brukervennlig, og mindre tidkrevende enn de andre systemene. Dette bekrefter funnene over om at Modia kan betraktes som en vellykket modernisering av fagsystemene.

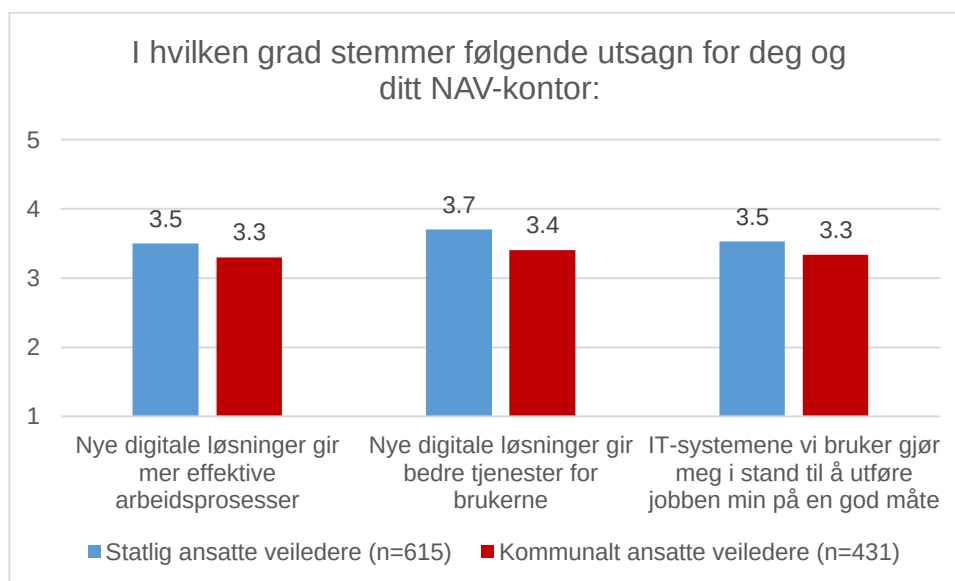
Vi spurte også om i hvilken grad veilederne opplevde det som krevende å bruke flere systemer i jobben samtidig (figur 39). Om lag 1/3 av de ansatte opplever dette i nokså stor grad eller svært stor grad som krevende. Om lag halvparten av veilederne mener imidlertid at det i svært liten grad eller i nokså liten grad utgjør et problem.



Figur 39: Veilederes ( $n=1044$ ) vurdering av hvor vanskelig det er å bruke flere digitale verktøy samtidig, 2019-survey (prosent)

## Nytte av fagsystemer

Vi spurte om veilederne mente fagsystemene førte til mer effektive arbeidsprosesser, bedre tjenester for brukerne, eller bidro til å gjøre dem bedre i stand til å utføre en god jobb. Som figur 40 viser, oppgir veilederne gjennomsnittlig at de digitale løsningene i noen eller i høy grad er positive for arbeidsprosesser og for tjenestene overfor brukerne. Vi ser også at statlige ansatte i større grad enn kommunalt ansatte er positive til hvordan de digitale verktøyene bidrar til arbeidet deres ( $p < .001$ ). Dette kan bero på at kommunalt ansatte i mindre grad jobber med brukere som følges opp digitalt, og/eller at de er mer kritiske i sine vurderinger av digitale fagsystemer og/eller har andre vurderinger enn statlige veiledere av hva som påvirker effektivitet og kvaliteten på egen tjenesteutøvelse. Hvis vi antar at kommunalt ansatte i større grad har brukere som krever «kanaler» med høy grad av informasjonsrikdom og ansikt til ansikt-møter kan dette også være en forklaring på forskjellen.

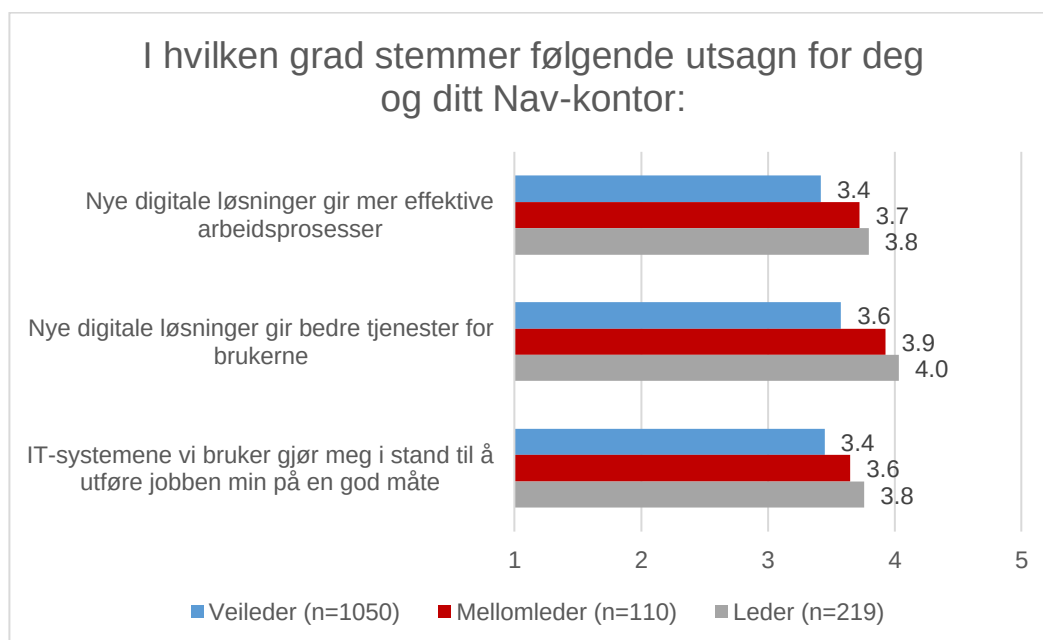


Figur 40: Veiledernes vurderinger av digitale løsningers nytte, fordelt på om de er statlig eller kommunalt ansatt. 2019-survey, gjennomsnittsskåre: 1=I meget liten grad, og 5=I meget høy grad.

Bak gjennomsnittstallene finner vi at mellom 50 prosent og 59 prosent oppgir at fagsystemene i høy eller meget høy grad fører til bedre arbeidsprosesser for dem selv og brukerne, mens mellom 9 og 15 prosent av veilederne oppgir at dette i meget liten grad eller liten grad er tilfelle

Grappa som svarer kategorien midt på skalaen (i noen grad) utgjør imidlertid nesten 1/3 av veilederne, noe som kan tyde på at mange veiledere har synspunkter på dette som ikke så lett lar seg gradere. Kanskje henger dette sammen med at bruk og kontekst for bruk av de digitale løsningene er viktigere for effektivitet/kvalitet, enn selve de digitale løsningene.

Vi gjorde videre analyser delt på rolle i Nav-kontoret (se figur 41). Ledere og mellomledere er gjennomgående mer positive til nytten av fagsystemene enn veilederne, som har den daglige erfaringen med dem er ( $p < ,001$ ).



Figur 41. Veiledernes vurderinger av digitale løsnings nytte, 2019-survey (gjennomsnittsskårer hvor 1 = I meget liten grad, og 5 = I meget stor grad)

Et annet gjennomgående trekk, som vi så tidligere, er at statlig ansatte jevnt over oppgir mer positive svar enn kommunalt ansatte.

### Nyttige fagsystemer, men ...

I det åpne spørsmålet i spørreundersøkelsen er digitaliseringen et tilbakevendende tema, og et tema som særlig veilederne bruker mye plass på.

Enkelte er kritiske til digitalisering på generelt grunnlag. En veileder hevder at de erfaringene veilederne har tilegnet seg over lang tid er at det er «ved direkte møter at de beste løsningene kommer (...) selv om det for en del brukere kan være riktig og tilstrekkelig med digitale løsninger». «Det er mennesker vi følger opp» legger hun til «og digitale løsninger kan ikke erstatte menneskelig kontakt».

Andre ser utelukkende fordeler ved utviklingen, enten det gjelder som redskap for veilederne (Navet), eller i forhold til brukerne. Særlig gjelder dette for Modia:

*God nytte av det Nye Navet. Og den nye aktivitetsplanen er topp! Et demokratiserende verktøy som ved rett bruk av oss bidrar til at folk får en helt annen mulighet enn før, til å medvirke i egen sak. Heier på IT utviklinga. Den frigjør faktisk allerede nå, tid til å kunne legge inn nødvendige møter/samtaler med de personene som trenger det mest. Det gjør det moro å jobbe, jobben blir enda mer meningsfull, jeg tror det på sikt vil føre til at flere får rett hjelp til rett tid og derved unngår å falle ut av arbeidslivet. (Veileder)*

På den positive siden nevnes særlig opplevelsen av et forbedret grensesnitt mellom veiledere og arbeidssøkere:

*Arbeidssøkerne er veldig "på" og (...) både vi og arbeidssøkere er lettere tilgjengelig for hverandre noe som er kjempe bra og vi får lett kontakt med hverandre og kan drive samarbeide og prosessen videre fremover sammen. (Veileder)*

Andre etterlyser mer digitalisering, enten i form av integrasjon av ulike systemer, eller ved økt digitalisering, særlig på kommunal side. Dette, hevdes det, kunne ført til mer tid til arbeidsrettet oppfølging og til at en «kunne få ned saksbehandlingstiden»:



*Det går mye tid til oppgaver som gjelder kommunale tjenester/økonomisk sosialhjelp på kontoret ettersom det foreløpig ikke finnes digitale løsninger hvor bruker kjapt kan levere manglende dokumentasjon og få beskjeder vedrørende vedtaket. I perioder med mange sosialsøknader går dette utover den arbeidsrettede oppfølgingen da det ofte "brenner" mer på sosial, slik at dette blir prioritert (Veileder).*

De fleste kommentarene uttrykker en form for ambivalens, eller et både-og. Det er liten motvilje mot digitalisering i og for seg selv. De fleste veilederne starter derfor med positive vurderinger, fra at «digitalisering er veldig bra» til at «jeg er stort sett fornøyd med de nye digitale løsningene», og så legger de til et «men» for å nyansere sin mer overordnede positive forståelse. Et typisk sitat i så måte er det følgende, riktignok fra en fagansvarlig/fagkoordinator:

*Digitaliseringen som er kraftig på fremmarsj med forbedrede tjenester, gir nå helt konkrete praktiske løsninger i samhandling med brukerne. Det gjør det lettere for oss som NAV ansatte å kommunisere med våre brukere, og det gjør det lettere for brukerne og kommunisere med NAV via elektroniske løsninger. Det sparer oss alle for mer tid og gir mer effektivitet i hverdagen. (Men for) de brukerne av NAV som har mer sammensatte utfordringer og ikke på egen hånd klarer å holde seg i arbeid, eller skaffe seg nytt arbeid, er det ikke nok med digital samhandling. Der er den personlige relasjonelle samhandlingen fortsatt av størst betydning. Kanskje glemmes det? (Fagansvarlig/fagkoordinator)*

I dette sitatet tas det et forbehold med hensyn til de positive effektene digitalisering har for brukerne. Lignende forbehold gjøres imidlertid nesten for alle temaer som tas opp i forbindelse med digitalisering, enten det er knyttet til antallet systemer, kommunale systemer, «gevinstrealisering», opplæring, kompetansebehov etc.

Veilederne trekker frem en rekke utfordringer knyttet til digitalisering. I tillegg til dem som nevnes her beskrives også slike utfordringer i kapittel 4.4 Åpent spørsmål, nemlig utfordringer knyttet til «smidig utvikling», og utfordringer knyttet til et mangelfullt og individualisert opplæringsansvar.

*For mange systemer*

En tilbakevendende kritikk er at de nye digitale løsningene ikke erstatter de gamle, men kommer i tillegg til dem. Det betyr at veilederne skal håndtere mange systemer samtidig. En typisk formulering er:

*Jeg vurderer at de digitale løsningene vil effektivisere saksbehandling i NAV. Men det skjer veldig mye nytt hele tiden og det er vanskelig å få tid til å sette seg inn i alle endringene. Jeg arbeider med minimum 6 ulike saksbehandlingssystemer hver dag. I tillegg mye informasjon på Navet og via epost som en skal sette seg inn i. I tillegg saksbehandler vi og arbeider etter generalist modellen. (Veileder)*

Denne kritikken er gammel, men har kanskje blitt mer aktuell nå som stadig flere veiledere skal jobbe «bredt» eller helhetlig, det vil si med alle brukere på tvers av statlige og kommunale oppgaveområder, og derfor må beherske flere systemer samtidig. Videre kommer, som vi skal se under, opplevelsen av at de digitale løsningene endrer seg «umerkelig» hele tiden. Avslutningsvis er flere inne på at digitaliseringen ikke bare handler om fagsystemene, men også om at den interne kommunikasjonen i Nav i økende grad skal skje digitalt, gjennom innføringen av OneDrive, teams og Yammer, uten medfølgende opplæring. En veileder oppsummerer det slik:

*Det er pr d.d for mange kanaler å kommunisere i. Mer betyr ikke bedre i dette tilfelle. Det hadde holdt med en kanal å kommunisere i!!*

*Å få mail om at en har fått en beskjed i teams eller yammer istedenfor å bruke mail er en tidsstyv. Veiledere vet ikke hvilken kanal de skal bruke til hva ... fører til kaos! (Veileder)*

At veiledere ikke vet hvilken kanal de skal bruke kan føre til problemer med personvern, eller at ansatte drar med seg private bruksmønstre inn i jobben, hvor teams kan bli en slags form for Facebook, som enkelte veiledere sier.

En annen veileder er opptatt av en mer prinsipiell problemstilling knyttet til det store antallet systemer, nemlig at det ikke finnes noen overordnet plan for hvordan brukers kontakt med Nav skal dokumenteres over tid. Dette mener veilederen at svekker Navs rolle som forvaltningsorgan, samt mulighetene for klage og videresending av informasjon:

*Det finnes ingen overordnet plan for hvordan brukers kontakt med NAV skal dokumenteres over tid. Med smidig utvikling lages det "artige" og moderne systemer, men ingen vet hva planen er på sikt (ser det ut til) og hvordan alt sammen skal sys sammen. I saker der bruker har fått arbeidsrettet oppfølging er det nå noen notater i Arena (fordi kontakten ikke har vært med bruker), noen er i MODIA personoversikt (og kun et fåtall av disse er journalført), noe er i aktivitetsplanene i MODIA, noe i dialogen i MODIA og noe i GOSYS. I tillegg kommer at noe ligger i SYFO-delen av MODIA. (Veileder)*

En tilsvarende bekymring nevner vedkommende i forbindelse med veiledernes mulighet til å danne seg et samlet bilde av brukers sak. Veileder klarer ikke å sammenstille den tilgjengelige informasjonen slik at en sak belyses på en «fullstendig» måte. Selv med alle svakhetene til Arena var det enklere å finne ut av dette før, sier veilederen, og mener antakelig før Modia:

*Å få en kronologisk oversikt over en sak og forstå hva som har skjedd, når og hvorfor, er blitt nesten umulig. Noen har besluttet at all elektronisk kontakt med brukere skal føre til journalførte dokumentert i GOSYS, uansett innhold. Dette gjør at vi har mange dokumenter i GOSYS hvor det for eksempel bare står "Den er grei!", "Fint da sees vi" og lignende. De vi hadde papirmapper ville vi ha kastet slike "brev". Nå blir de lagret, og alle har samme Navn (svar fra bruker). Og vi er kun i startgropa. Det er vanskelig å se for seg hvordan dette vil være om noen år.*

Disse to siste sitatene er viktige fordi manglende oversikt bryter med ideen om økt transparens, og vil potensielt ha store konsekvenser for å begrunne søknader om inntektssikring og for klage behandling, men også for et planmessig arbeidsrettet oppfølgingsarbeid.

*«Passer ikke for alle»*

En gjennomgående kommentar er at kanalstrategien og de digitale løsningene «ikke passer for alle». Søkelyset på digitalisering er blitt så sterkt at det går på bekostning av oppfølging av «brukere med sammensatte problemer» hevdes det, brukere som ikke er digitale, men «manuelle brukere».

Dette handler om brukere med språkproblemer, manglende systemforståelse, fremmedspråklige, eldre som ikke har internett hjemme, brukere med problemstillinger knyttet til rus og psykisk helse og ungdom. Dette er brukergrupper som trenger andre former for bistand utover den digitale, hevdes det, i form av fysiske møter, lengre åpningstider og veiledning knyttet til PC-bruk, muligheter for samtaler etc.

*Opplever også at tjenestene blir mer utilgjengelige for de svakeste gruppene i samfunnet da de stadig henvises til telefoni/internett. Dette får jeg ofte tilbakemeldinger om. Det er mange som ber om samtaler*

*som ikke får dette. Dette er bekymringsverdig. Det skaper misnøye, misforståelser, klager og merarbeid. Brukere som ikke finner løsning ved å ringe eller bruke nettsidene, oppsøker lokalkontoret gir tilbakemelding om at de opplever å enten møte stengt dør pga svært innskrenket åpningstid eller igjen å henvises til nettsidene/ telefoni. Jeg opplever at språkutfordringer, står i veien, samt brukere som er eldre og ikke har internett hjemme sliter. Det er også en del som har psykiske utfordringer som ikke håndterer bruk av telefon, og overraskende mange som ikke har BankID. (Veileder).*

Digitale løsninger fungerer best på «ressurssterke brukere», hevdes det videre, som også er en brukergruppe med mindre komplekse problemer. Det skyldes at det er «den gruppen som er flinkest til å ta kontakt og følge opp egen sak» hevder en veileder, mens en annen mener det for mange veiledere er «enklest å følge opp» ressurssterke brukere, fordi det kan oppleves som psykologisk krevende å følge opp svakere brukere, og fordi det er mer tidkrevende å følge opp «manuelle brukere» ettersom man må være tettere på, ringe etc.

*Må-oppgavene går på bekostning av brukeroppfølging*

Når dette kombineres med sterk styring fra ledelsen, som at man også «skal svare på alle henvendelser som kommer via aktivitetsplanen inne en bestemt tid», så forsterkes tendensen til at de ressurssterke brukerne prioriteres, hevdes det. «Fokuset bør ikke være på å grønne statistikker», mener en veileder, men på «brukers rettigheter». «Målet med aktivitetsplaner er ikke å være mest mulig digital. Målet med en aktivitetsplan er brukerens lov forankrede rettigheter etter §14a». Denne problematikken er også knyttet til at de digitale fagsystemene skaper «må-oppgaver» som veilederne måles på. En av de må-oppgavene er svartid på henvendelser som kommer fra brukerne via digital aktivitetsplan.

Dette er imidlertid også en helt generell egenskap ved de digitale fagsystemene, og som også er knyttet til å holde oversikt over «må-oppgaver» i ulike datasystemer. En veileder uttrykker det slik:

*Opplever at det blir liten tid til oppfølging av brukerne ut over inn- og utgang fra ytelsen. Arbeidstiden går bort til alle må-oppgavene som hele tiden tikker inn og skal besvares/utføres i flere forskjellige systemer. Digitale løsninger blir sikkert bra etter hvert, men pr i dag føler jeg at jeg kaster bort mye tid på å holde oversikt over arbeidsoppgavene i de forskjellige datasystemene.*

*Modia løser problemer, men skaper også nye*

Et annet forhold som det brukes mye plass på er utfordringer knyttet til Modia. Vurderingen av Modia i forhold til andre digitale løsninger er som vi har sett positiv, og særlig dialogen med brukerne gjennom den digitale aktivitetsplanen oppleves som et pluss. Flere mener at dette fungerer så bra at det burde «brukes på personer på sosialhjelp og introduksjonsprogrammet også». En begeistret veileder uttrykker dette slik:

*Den nye aktivitetsplanen er topp! Et demokratiserende verktøy som ved rett bruk av oss bidrar til at folk får en helt annen mulighet enn før, til å medvirke i egen sak (..) Den frigjør faktisk allerede nå tid til å kunne legge inn nødvendige møter/samtaler med de personene som trenger det mest.*

Andre er mer problematiserende. På et av casekontorene hadde de gjort en gjennomgang av brukere som hadde digital oppfølging, noe som gjaldt de fleste. Av dem var det bare tjuefem prosent som selv hadde lagt inn aktiviteter i sin aktivitetsplan.

Andre veiledere mener at aktivitetsplanen skaper merarbeid og «stjeler tid»:

*Flott at vi har fått aktivitetsplan og kan ha dialog med brukere, men det blir for mye å ta tak i da flere titalls brukere sender henvendelser, som ikke skal inn i dialogen i aktivitetsplanen. Vi må likevel svare brukeren da vi blir målt på "venter-på-svar-fra-NAV". Vi sittende å bruke tid på å tilfredsstille et system der vi heller skulle brukt tid på oppfølging. (Veileder)*

Et liknende resonnement kommer fra en annen veileder som opplever at aktivitetsplanen også blir et sted for brukerne for å henvende seg til Nav om spørsmål som egentlig burde gått til kontaktsenteret, og at det er vanskelig å si nei til disse henvendelsene. Dette skaper merarbeid, selv om det kan oppleves som veldig effektivt for brukerne:

*Brukere stiller alle spørsmål via sin aktivitetsplan, som for eks. vedtak som går ut, utenlandsreiser, utbetalinger osv. Dette er oppgaver som Kontaktsenteret kan besvare, men når de kommer i planen blir det unaturlig for veileder å svare at de skal skrive et annet sted eller ringe. Det er en negativ side av funksjonen skriv via aktivitetsplanen (..) Så lenge NAV kontoret skal besvare spørsmål fra brukere angående saksbehandlingstid, økonomi/utbetalinger osv, så har vi ennå ikke bare tiden til Oppfølging, slik det er tenkt. (Veileder)*

En tredje veileder utdyper utfordringene ved at brukerne ikke vet (eller kan vite) hvilke spørsmål som skal stilles hvor. Modia er et statlig system, og ettersom den kommunale eieren har ansvar for lov om sosiale tjenester, så kan ikke brukerne stille spørsmål som berører slike spørsmål i Modia, eller riktigere; veilederne kan ikke besvare dem der. På grunn av den enkle tilgangen til veilederne gjennom chattefunksjonene i Modia stiller mange flere brukere spørsmål om kommunale sosiale tjenester der. En veileder sier: «I noen saker kommer det henvendelser fra bruker som ikke Nav kontoret skal svare på. Dette tar tid da slike henvendelser må håndteres». En annen veileder sier at «det oppleves som hindringer at vi har ulike likt system hvor vi må sende brev til brukere fra det ene og ha dialog elektronisk med det andre». Dette skaper frustrasjon.

En fellesnevner for disse betraktningene er at brukerne ikke kan klandres for dette. «Vi kan ikke forvente at brukere vet hvor de skal skrive hva», sier en veileder. «NAV sine interne rutiner er ikke enkle å forstå for bruker og Nav.no er ikke tydelig nok», sier en annen veileder. En tredje veileder hevder at «brukerne har ingen forutsetning for å se skillet mellom stat og kommune», og mener at for brukerne framstår Nav gjennom Modia for første gang som «ett NAV for brukerne».

Det er også andre mer substansielle rettssikkerhetsmessige innvendinger knyttet til Modia. En handler om hvor vanskelig det er å få oversikt over dokumentene digitalt så vel som fysisk på grunn av dårlig printerfunksjonalitet, og tar dette opp når det gjelder å behandle klagesaker:

*De nye digitale løsningene særlig i forhold til samtalereferat og dialoger er kanskje bra for bruker, men det gjør det tilnærmet umulig å behandle klager. Dialoger og referat ligger "alle veier", skjult under gamle aktiviteter, nye aktiviteter, dialog og Modia. SVÆRT u hensiktsmessig i forhold til tidsbruk. Det er også blitt ekstremt tidkrevende å sende saker til hhv advokater, psykiatere og lignende, da det er veldig vanskelig å få printet ut disse dialogene og referatene. Noen steder kan man kun skrive ut via "print screen" noe som er helt hinsides fornuft.*

Et annet forhold, som flere veiledere trekker frem handler også indirekte om brukernes rettssikkerhet. Disse kommentarene er knyttet til mangelen på standardtekster knyttet til digital aktivitetsplan i Modia, og som gjør at veilederne/kontoret selv må utvikle disse, uten nødvendig kvalitetssikring. En veileder sier: «Enkeltmedarbeidere finner på / finner opp rutiner, standardbrev etc. som brukes av den enkelte (..) men det er ingen kvalitetssikring fra sentralt hold».

Det er også problematikk knyttet til CV-funksjonaliteten i Modia/aktivitetsplanen, som flere er inne på. Denne problematikken kan henge sammen med at det ikke lenger er obligatorisk for bruker å registrere CV, for å gjøre registreringsarbeidet enklere for bruker. Dette handler om at førstegangsbukere kan registrere seg som arbeidssøker, søke dagpenger og motta dagpenger - uten å ha registrert CV og jobbprofil. Samtidig er CVen en aktivitet i aktivitetsplanen, grunnlaget for 14A vedtaket og et grunnlag for veiledernes arbeidsrettede oppfølgingsarbeid. Dette innebærer at veilederne, ifølge en fagansvarlig, bruker «mye tid for å bare få dem til å legge inn en CV. Dette er dårligere enn når vi hadde bare Arena» hevder vedkommende, «det er for dårlig i 2019». Dette tar ressurser fra den brukerrettete oppfølgingen, hevder vedkommende. En veileder går lenger og hevder at dette bygger på en «misforstått snillisme», og at det «rett og slett uholdbart, og vanskeligjør vår rolle og myndighet som veiledere». For veilederen handler det om å gi brukerne god oppdragelse:

*Hadde vært mye mer å ta brukerne på alvor om de fikk i oppgave å legge inn for eksempel CV med en gang de registrerer seg. Sette krav fra dag en gir god oppdragelse. Så får heller veilederne få tilbakemelding fra brukerne som trenger bistand til å fikse dette.  
(Veileder)*

## Kort oppsummering

Det ser ut til at veilederne opplever at de skjønnsmessige vurderingene knyttet til bruk av arbeidsevnevurderingene er blitt mindre krevende og vanskelig over tid. Det mest krevende er å få til aktiv brukermedvirkning i prosessen, og å sørge for at brukerens muligheter blir vektlagt i vurderingene, framfor deres hindre. Om lag 1/3 av veilederne opplever dette som nokså eller svært krevende. Dette er et mønster som går igjen også i annen forskning på området (Proba 2011-06). I det åpne spørsmålet i surveyen er det ulike synspunkt på betydningen av AEVene. Noen mener det er et svært godt redskap i oppfølgingen av brukerne, mens andre mener at det er tidkrevende, og at de i liten grad bruker dem i det arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet. AEVene oppleves primært å fungere som dokumentasjon i forbindelse med inntektssikringskrav.

De fleste veilederne opplever at de i nokså eller svært stor grad har gode verktøy for å lage aktivitetsplaner for brukerne. I det åpne spørsmålet i surveyen fremheves det på den ene siden at den digitale aktivitetsplanen representerer et betydelig fremskritt. På den andre siden fremheves flere utfordringer. Det hevdes at brukerne er lite aktive i arbeidet med aktivitetsplanen, at den ikke passer for alle brukere og at den skaper et betydelig merarbeid ved at terskelen for at brukerne tar kontakt via aktivitetsplanen er blitt lavere.

De aller fleste veiledere gjør daglig bruk av flere fagsystemer. De statlige systemene brukes mest, noe som er naturlig siden alle Nav-brukere skal registreres her. Kommunalt ansatte bruker alle fagsystemene omtrent like mye, mens statlig ansatte sjeldnere bruker de kommunale systemene. Dette kan tyde på en spesialisering på kontorene hvori oppgavene som utføres fremdeles følger ansettelsesforhold, hvert fall for statlige ansatte.

Modia oppleves i betydelig høyere grad enn de andre fagsystemene som nyttig, brukervennlig og mindre krevende. Dette gjelder uavhengig av ansettelsesforhold. Dette indikerer at den moderniseringen som har skjedd med Modia oppleves som vellykket. Samtidig opplever over 1/3 av veilederne det som krevende å bruke flere digitale systemer i jobben sin.

Mellom 50 prosent og 60 prosent opplever de digitale løsningene som å gi mer effektivitet, bedre tjenester for brukerne og gjør dem bedre i stand til å utføre jobben sin på en god måte. Nær en 1/3 av veilederne svarer verken/eller på dette spørsmålet.

I det åpne spørsmålet i surveyen er digitalisering et tilbakevendende tema. Det fortelles om fremskritt, men mengden systemer, at mange brukere (og veiledere) mangler digital

kompetanse, at flere av løsningene skaper nye former for aktivitetsstyring gjennom produksjon av «må-oppgaver», og at den digitale aktivitetsplanen skaper merarbeid i form av lavere terskel for å ta kontakt, er forhold som trekkes frem.

## 4.2 Brukermedvirkning og tiltaksbruk

### Veiledernes vurderinger av relasjonen til brukerne

Når det gjelder veiledernes vurderinger av brukernes innflytelse, ansvar, krav og samarbeid mellom bruker og veileder, har vi bedt veilederne ta stilling til fire utsagn:

Utsagn 1: «Brukerne har innflytelse på hvilken aktivitet/innsats som velges».

Dette utsagnet handler om brukermedvirkning. Hvis brukermedvirkning antas å være en forutsetning for at den hjelpen brukerne får skal virke, kan veiledernes synspunkter på dette spørsmålet være en viktig indikator. I tillegg skal tilbudet som gis bruker så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren.

Utsagn 2: «Brukerne har ansvar for sin egen situasjon og fremtid».

Dette utsagnet kan vi si måler synet på brukeren som «brikke» eller som «aktør». En slik forståelse er i noen grad forutsetningen for kanalstrategien og for inndelingen av brukere i innsatsbehov, men også for viljen til å i større grad bruke «pisk» som virkemiddel, snarere enn overtalelse og gulrot, altså med den hensikt å stille vilkår og sanksjonere ved brudd. På den andre siden kan det tolkes som et uttrykk for at bruker, på tross av vanskelige livsbetingelser, forventes å ta et selvstendig ansvar for å medvirke i sin egen arbeidsrettede oppfølgingsprosess, men at dette skal skje i et samarbeid med veileder, som skal hjelpe brukeren til å ta dette ansvaret.

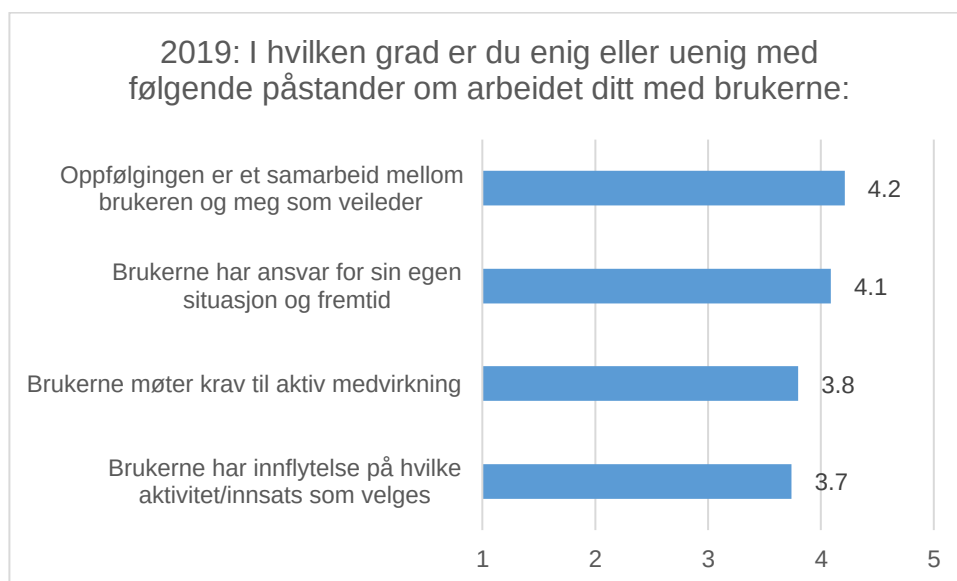
Utsagn 3: «Brukerne møter krav til aktiv medvirkning».

Dette utsagnet handler om medvirkning fra brukeren blant annet knyttet til aktivitetsplanen og til de krav om aktiviteter og muligheten for sanksjoner som er knyttet til de ulike inntektssikringsordningene.

Utsagn 4: «Oppfølgingen er et samarbeid mellom brukeren og meg som veileder».

Dette utsagnet kan også sies å være en indikator på brukermedvirkning. Alle elementer som inngår i oppfølgingsarbeidet, fra fastsettelsen av innsatsbehov til eventuell utarbeidelse av AEV, samt utarbeidelse av aktivitetsplan, skal skje i et samarbeid med bruker. Hvis veileder selv bestemmer innholdet i oppfølgingsarbeidet, er brukermedvirkningen ikke reell.

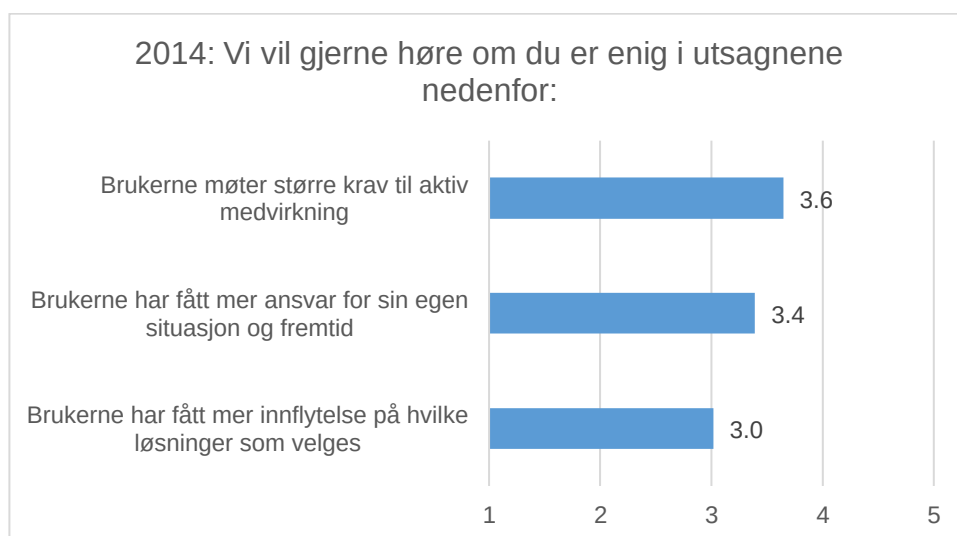
Som figur 42 under viser, opplever veilederne i relativt stor grad at brukerne tar del i oppfølgingsarbeidet. Gjennomsnittlig ser vi at det at oppfølgingen er et samarbeid med brukerne og at brukerne har ansvar for egen situasjon og fremtid, er det veilederne i størst grad sier seg enig i. Det at brukerne møter krav til aktiv medvirkning og at de har innflytelse på hvilken innsats som velges er de i mindre grad enige i, sammenlignet med de to foregående påstandene. Overordnet ser vi at veiledersvarene gjennomsnittlig ligger rundt skåre 4, som er at de opplever dette i nokså stor grad.



Figur 42: Veiledernes (n=1025) vurdering av arbeidet med brukerne, 2019-survey. Gjennomsnittsskårer hvor 1=I svært liten grad, og 5=I svært stor grad.

Hvis vi ser på frekvensfordelingen ser vi at andelen som gjennomgående i nokså stor grad eller i svært stor grad er enig i utsagnene over, ligger på mellom 70 og 84 prosent. Flest er enig i at oppfølgingen i stor grad er et samarbeid mellom bruker og veileder (84 prosent). 82 prosent mener at brukerne i stor grad har ansvar for sin egen situasjon og fremtid. Det er kun på spørsmålet om hvorvidt brukerne har innflytelse på hvilken innsats som velges at vi finner signifikant forskjell mellom statlig ansatte veiledere (gjennomsnitt=3,8) og kommunalt ansatte veiledere (gjennomsnitt=3,6). Statlig ansatte mener altså i høyere grad enn kommunalt ansatte at brukerne får en slik innflytelse.

På tre av disse utsagnene har vi data fra 2014. Tallene er imidlertid ikke direkte sammenlignbare. I en tidligere survey (2014) brukte vi samme formuleringer, men spurte om brukerne har fått *mer* innflytelse, *mer* ansvar etc. I 2019 surveyen fjernet vi graderingen for å unngå spørsmålet «mer enn hva?». Vi har også brukt en annen skala. I 2014 brukte vi skalaen 1=helt uenig, 2=delvis uenig, 3=verken enig eller uenig, 4=delvis enig og 5=helt enig. I 2019 opererte vi med skalaen 1=i svært liten grad, 2=i nokså liten grad, 3=verken/eller, 4=i nokså stor grad, og 5=i svært stor grad.



Figur 43 Veiledernes (n=529) vurdering av hvorvidt Nav-reformen har påvirket arbeidet overfor brukerne, 2014-survey. Gjennomsnittsskårer hvor 1=Helt uenig, og 5=Helt enig.



Over i figur 43 ser vi hvordan utvalget svarte i 2014. Hvis vi sammenligner de ulike påstandene over tid og hvordan veilederne har svart på dem, ser vi at veilederne skårer lavere på alle de tre utsagnene i 2014 sammenlignet med 2019. Selv om ikke spørsmålene er helt likt stilt, kan tallene tolkes positivt. Brukerinnflytelsen er, i veiledernes øyne, økende selv om ansvar og krav også har økt.

## Tildeling av tiltak og brukernes rolle over tid

Når det gjaldt tildeling av tiltak og brukernes rolle ba vi veilederne ta stilling til fire utsagn.

Utsagn 1: «Jeg vet ikke hvordan det går med brukere etter at de har avsluttet et arbeidsrettet tiltak».

Det å være enig i en slik påstand kan skyldes at bruker ikke lenger er veileders ansvar, fordi de har kommet ut i jobb eller lignende. Det kan imidlertid også tyde på veiledere i liten grad kan relatere egen innsats og tiltakets innsats til ulike utfall for brukerne, fordi man ikke vet hvordan det går med dem.

Utsagn 2: «Jeg henviser brukere til et arbeidsrettet tiltak jeg ikke kjenner innholdet i».

Dette utsagnet kan være et uttrykk for manglende kunnskap om tiltakene, og/eller en tilpasning hos veilederen til et system hvor de måles på tiltaksbruk. Det kan også være en strategi fra veiledere som ønsker å redusere egen oppgavebelastning ved å få folk over på tiltak.

Utsagn 3: «Jeg fastsetter et annet bistandsbehov enn det retningslinjene tilsier, for å sikre brukeren tiltak jeg mener er riktig».

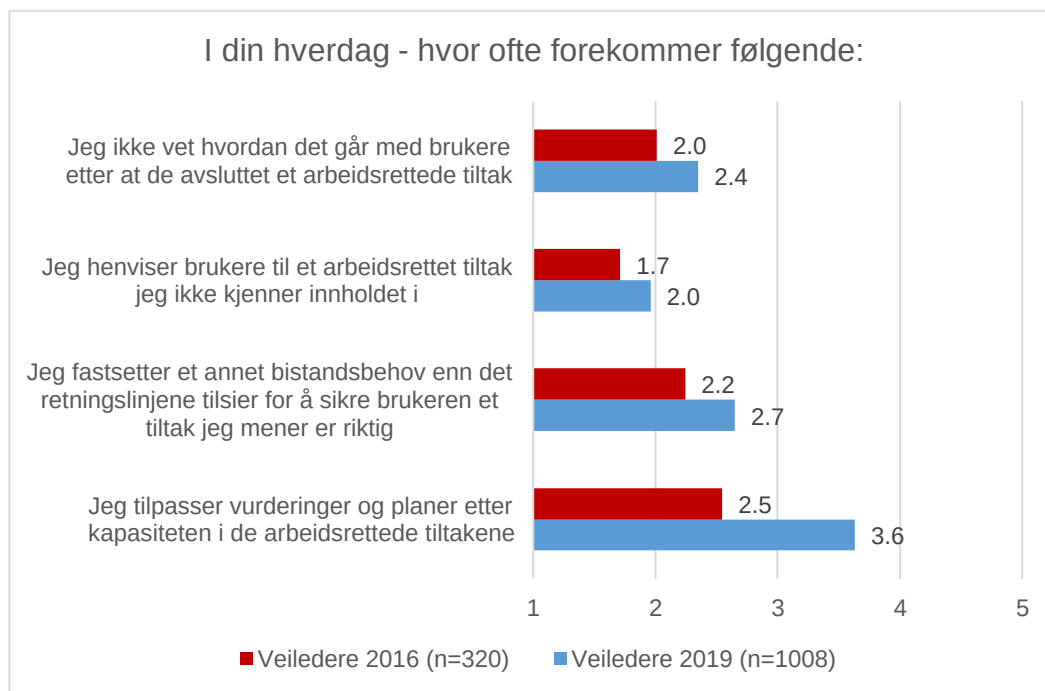
Utsagnet handler om at det bistandsbehovet bruker får avgjør tilgangen på, lengden av og typen tiltak som er tilgjengelig for bruker. Desto «høyere innsatsbehov», desto enklere, lengre og flere tiltak er det å velge mellom. Bistandsbehov et viktig prioriteringsredskap for kontoret, for å gi mest hjelp til dem som trenger det mest. At man tilpasser/ender brukers innsatsbehov for å gi bruker et riktig tiltak, kan forstås som at veilederne foretar prioriteringer som kan underminere eller bryte med de politisk vedtatte prioriteringene. Siden et høyere innsatsnivå krever nedsatt arbeidsevne, noe som ofte innebærer et sterkere innslag av medisinske vurderinger, kan virksomheten potensielt også bidra til det som av enkelte beskrives som en «sykeliggjøring av brukerne». På den andre siden kan det hevdes at det å fastsette et bistandsbehov som sikrer brukeren et tiltak veilederen mener er riktig, gir en høyere sannsynlighet for resultater enn å følge retningslinjene.

Utsagn 4: «Jeg tilpasser vurderingene og planene etter kapasiteten i de arbeidsrettede tiltakene».

I dette utsagnet står formuleringen «vurderinger og planer» sentralt. Hvis vi tenker at dette utsagnet både handler om behovsvurdering og om aktivitetsplanen, så handler det om hvorvidt veileder tilpasser disse vurderingene kapasiteten i de arbeidsrettede tiltakene. Ideelt sett kunne man hevde at behovsvurderinger og aktivitetsplaner burde utformes uten å skjele til kapasiteten i de arbeidsrettede tiltakene. Hvis dette i tillegg er noe veileder gjør alene, dvs. uten medvirkning fra bruker, er det ikke i overensstemmelse med intensjonene. Når veileder derimot skal fatte beslutninger om tildeling av tiltak så er det naturlig at de er relatert til tiltakskapasitet.

For disse utsagnene har vi data over tid, da samme spørsmål ble stilt i 2016 som i 2019. I figur 44 ser vi at det er færrest veiledere, både i 2016 og i 2019 som opplever at de henviser brukere til arbeidsrettede tiltak som de ikke kjenner innholdet i. Det er noen flere som oppgir at de ikke vet hvordan det går med brukerne etter at de har avsluttet et tiltak og at de fastsetter et annet bistandsbehov enn retningslinjene tilsier. For alle disse tre påstandene er gjennomsnittet noe høyere for utvalget i 2019 enn det er for utvalget i

2016. Når det gjelder tilpassingen av vurderinger og planer etter kapasiteten i tiltakene, oppgir veilederne i 2019 dette i vesentlig større grad enn veilederne i 2016. Gjennomsnittet for 2016-utvalget ligger mellom «i nokså liten grad» og «verken/eller», ligger gjennomsnittet til 2019-utvalget mellom verken/eller og i nokså stor grad. Dette kan muligens forklares med at innsatsen for å få brukt opp ledige tiltak har økt i perioden, noe man kunne tenke seg ville slå inn i veilederne vurderinger og planarbeid. Nasjonale føringer skulle tilsi at dette ikke var tilfelle, men data fra det åpne spørsmålet kan tyde på at dette kanskje likevel skjer (se under).



Figur 44 Veilederes vurderinger av spørsmål rundt vurderinger, henvisninger og kunnskap om hvordan det går med brukere (gjennomsnittsskårer 1=Aldri, og 5=Svært ofte).

På utsagn 1 «Jeg vet ikke hvordan det går med brukerne etter at de har avsluttet ...» er det over 60 prosent av veilederne som oppgir at dette aldri eller svært sjelden forekommer i 2019, mens i overkant av 70 prosent svarer det samme i 2016.

På utsagn 2, «Jeg henviser brukere til et arbeidsrettet tiltak jeg ikke kjenner innholdet i» er det henholdsvis 80 prosent i 2016 som sier at dette skjer aldri eller svært sjelden og i overkant av 70 prosent som oppgir det samme i 2019.

For utsagn 3, «Jeg fastsetter et annet bistandsbehov enn det retningslinjene tilsier etc.», sier omtrent halvparten at de aldri eller svært sjelden gjør dette, om lag 40 prosent sier sjelden / av og til, mens 10 prosent sier at de gjør det ofte / svært ofte. I 2016 er det over 60 prosent som oppgir at de sjelden eller aldri fastsetter et annet bistandsbehov, hvilket betyr at gruppa som hevder de sjelden eller aldri gjør dette er redusert med 14 prosentpoeng. Utviklingen kan vurderes som negativ hvis vi legger hensynet til retningslinjene til grunn, men som positiv hvis vi vektlegger hensynet til brukerens behov og antatte resultater av tiltaksinnsatsen.

For utsagn 4, «Jeg tilpasser vurderinger og planer etter kapasiteten i de arbeidsrettede tiltakene» sier ca. 25 prosent at de aldri/svært sjelden gjør dette, mens de som svarer ofte / svært ofte utgjør om lag 9 prosent. I 2016 er det nesten 52 prosent som oppgir at de aldri / svært sjelden gjør dette, mens de som svarer at de ofte / svært ofte gjør det utgjør nesten 32 prosent

Samlet sett tyder disse tallene på en negativ utvikling over tid når det gjelder tildeling av tiltak og brukernes rolle. Den negative utviklingen gjelder imidlertid samtlige utsagn, men er mest utpreget når det gjelder utsagn 4 «Jeg tilpasser vurderinger og planer etter kapasiteten i de arbeidsrettede tiltakene».

Når vi kjører analyser på 2019-dataene delt på hvorvidt veilederne er statlig eller kommunalt ansatt, finner vi at statlig ansatte er mer tilbøyelige enn kommunalt ansatte til å oppgi at de ofte eller svært ofte henviser til tiltak de ikke kjenner innholdet i. Det kan henge sammen med at statlig ansatte i snitt har større brukerporteføljer enn kommunalt ansatte, og kanskje i større grad følger opp sine brukere gjennom tiltaksplassering. Vi har også kontrollert for lederbakgrunn, og ser at lederne blant annet er mindre tilbøyelige til å tenke at veilederne ofte eller svært ofte fastsetter et annet bistandsbehov enn det retningslinjene tilsier, enn veiledere er selv. Dette stemmer overens med andre funn som viser at lederne jevnt over vurderer de fleste forhold mer positivt enn veilederne.

## Synspunkter på tiltaksbruk i det åpne spørsmålet

Det er et gjennomgående ønske om «mer ressurser til arbeidsrettet oppfølging», eller «økt antall Nav-ansatte som fører til mindre porteføljer».

### Mangel på ansatte, tiltak og tiltakspenger

En veileder hevder at det mangler ressurser til «å gjøre det de aller helst ønsker å gjøre, nemlig å følge opp brukerne tettere». En annen veileder sier det slik:

*Jeg har erfaring fra flere kontor og innen ulike oppgaver. Generelt savner jeg muligheten til å følge brukere tettere i det daglige, men dette lar seg ikke gjøre hovedsakelig grunnet manglende personalressurser.*

Dette resonnementet støttes opp av flere ledere. En sier;

*Det er utrolig mye dyktige folk som vil det aller beste for brukerne. Dessverre er det til dels alt for mange brukere per veileder – som gjør at en ikke er tett nok på de som trenger koordinert og tett bistand (Leder).*

Særlig «på spesielt tilpasset og varig innsats» har de for mange brukere de skal følge opp, hevder enkelte av veilederne. Dette gir utfordringer med hensyn «til å gi en service som er tilpasset brukernes forutsetninger og behov».

Tilsvarende understreker en leder at:

*Vi har i dag ca. 100 brukere med spesielt tilpasset innsatsbehov per veileder, og det er alt for mye til å være tett på». (Vi) Trenger flere jobbspesialister, og generelt flere veiledere slik at vi kan komme oss ned i antall per veileder. (Leder)*

Andre, både ledere og veiledere, er opptatt av at tiltaksmidlene er for få. En leder sier det er en «utfordring med knappheten på tiltaksmidler» (leder), mens en veileder mener «budsjettnedskjæringene gjør at vi får mindre og mindre tiltak», eller at «de sliter med å få tiltaksplasser til dem som trenger det, og at det er lange ventetider».

Atter andre mener at problemet ikke er mangel på tiltaksmidler. Utfordringene er i større grad at så store deler av tiltaksmidlene og tiltakene er øremerket personer med nedsatt arbeidsevne, mens andre målgrupper også har behov for slike tiltak.

Enkelte fremhever også det som omtales som «tiltakspengeproblematikken». Den handler om at statlige tiltak utløser tiltakspenger, som så brukes opp før tiltaksplassene er brukt opp, og at prioriterte grupper ikke får den hjelpen de trenger. En veileder sier «Vi

har en stor andel brukere som ikke kan få statlige tiltak». Dette rammer blant innvandrere og sosialhjelpsmottakere utenfor EØS området.

Tiltakspengene strekker ikke til i forhold til brukergruppas behov, hevdes det, og dette oppleves som krevende for veilederne: «Med en brukerportefølje på 140-160 brukere har ikke veileder kapasitet til å følge opp alle brukerne selv. Disse får ingen oppfølging! Langtidsledige blir gående».

### **Innretting på tiltakene**

Når det gjelder innretting på tiltakene er det særlig to synspunkter som fremheves. Det ene handler om at man i større grad må bruke tiltak med dokumentert effekt, og at det er grupper som får for få og for dårlige løsninger, ikke minst gjelder det flyktninggruppa og brukere som står langt unna arbeidslivet. Sistnevnte spørsmål berører selvfølgelig spørsmålet om ressurser, men peker også mot en organisatorisk problematikk.

På den ene siden hevdes det at det er for mange tiltak som «holder arbeidsledige i aktivitet, men som gir lite igjen i form av kompetanseheving, erfaring og jobb for mange av jobbsøkerne» (veileder). I stedet bør det i enda større utstrekning brukes tiltak som man vet virker, ikke minst utdanningstiltak og tiltak som gir «incentiver til arbeidsgiverne som ønsker å bistå folk i jobb». En veileder sier:

*Man kan ikke fortsette å tvinge brukerne inn på ulike arbeidsmarkedstiltak som man vet ikke virker. Dette er å sløse med statlige midler, og kaste blå i øynene på arbeidssøkerne. Man har nå nok kunnskaper (..) det er foretatt seriøse evalueringer av ulike forskningsinstanser gjennom en årrekke (..) til å vite at det er en formell fullført utdanning, som det er etterspørsel etter på arbeidsmarkedet, som må til. NAV må derfor i stadig større grad fornye seg, og samarbeide med utdanningsmyndighetene. (Veileder)*

En annen veileder utdyper ved å hevde følgende:

*Ved i større grad godta utdanning for brukerne vil man kunne få de varig ut i jobb, men det vil bli en økonomisk kostnad for NAV ved at det tar lengere tid i startfasen. På lang sikt mye mer samfunnsøkonomisk da man ikke får like mye svingdørproblematikk (..) Utfordringer ligger i å tenke langsiktig contra kortsiktig tilknytting til jobb.*

Det andre hovedsynspunktet handler om flere og bedre tiltak for spesielle grupper. Særlig omtales flyktninggruppa av flere som en utfordring, og tiltak og utredninger i forbindelse med fremmedspråklighe:

*Jeg jobber med flyktninger, og opplever at tiltaksarrangør (AFT) sier nei, jobbspesialister (SE) sier nei og nevropsykolog (spesialisterklæring) sier nei. Vi har ikke tilgang på gode nok tiltak og utredninger for fremmedspråklige som ikke har klart å lære seg norsk. Dette provoserer meg. (...) Jeg har håp og forventninger til at utviklingen i NAV vil gi et bedre tilbud til arbeidssøkere generelt og flyktninger spesielt. (Veileder)*

Andre nevner også Kvalifiseringsprogram (KVP)-deltakerne, gjerne langtids-sosialhjelpsmottakerne, som ikke får den oppfølging de har krav på. Dette er et synspunkt som hvert fall delvis kan relateres til utviklingen av «breddeløsninger»<sup>7</sup> på kontorene, i motsetning til tidligere da disse ofte fikk oppfølging av dedikert personale:

---

<sup>7</sup> Jf. kap 4.4 Breddeløsninger.

*KVP-deltakerne blir ikke prioritert, men blir fulgt opp av veiledere som gjerne har opptil 100 brukere på AAP og 3-4 på kvalifiseringsprogrammet. Det fører til at de 3-4 ofte blir glemt, noe som umulig kan være rett, i og med deltakere skulle få tett oppfølging i et 1-årig program mot arbeid. (Veileder)*

Andre understreker behov for lengre tiltak, særlig for dem som står lengst unna arbeidslivet:

*Det er mange som trenger lang tid for å komme i gang / i posisjon for aktiv deltakelse ved kurs / tiltak og evt. arbeid. Det skulle vært et foretak hvor folk kunne være over lengre tid enn maks 3 måneder. Mange av de vi i sosialtjenesten har kontakt kan ha en lang vei å gå til en eventuell aktiv jobb. En stor del har vært knyttet kontoret i 10 år. (Veileder)*

## Tiltakstildeling og brukermedvirkning

I det åpne spørsmålet i surveyen er veilederne opptatt av at aktivitetsstyringen fører til at man tilpasser brukeren til tiltakene mer enn vice versa:

*De enkelte veiledere er flinke til å tenke jobb først og tiltak mot dette, men vi har fått politiske tildelinger av tiltak og det blir stort press på å benytte dem (blir målt på det). Bruker blir da plassert i tiltak (leter etter brukere til tiltak) i stedet for å finne tiltak som passer bruker sammen med bruker. (Jobbspesialist)*

En annen veileder fra et av casekontorene mener at det er slik at de enkelte ganger må fylle opp tiltaksplasser, men at det ikke handler om målstyring, snarere at pengene er brukt opp:

*Plutselig sier de, nei nå kan vi ikke søke inn så mange for nå har vi ikke penger, eller vi søker dem inn og så står de på venteliste (...) og siden budsjettene er så innmari spisset, det er akkurat så mange penger som skal gå til det og så mange til det, så får man ikke helt flyten. Noen ganger skulle man ønske at man heller kunne la behovet styre liksom».*

Det er imidlertid ikke alltid dette er et problem, hevder denne veilederen, «jeg føler da at vi har klart å finne folk som har behov for tiltaket. Jeg synes ikke det er veldig ofte vi har putta inn folk som ikke trenger det».

## Tiltak i egen regi

Diagnosen om manglende ressurser til oppfølging, synes koblet til et nærmest unisont ønske om at det flyttes mer penger fra tiltaksbudsjettet til tiltak i egen regi.<sup>8</sup> Nærmere bestemt handler det om å redusere overføringene til arbeidsmarkedsbedriftene, og øke overføringen til Nav, eller som en veileder sier: «Trolig ville NAV kunne overtatt mer av arbeidsoppgavene til tiltaksbedriftene, og fulgt brukere noe mer helhetlig, med mer personalressurser internt». Eller som en annen veileder argumenter:

*Paradokset er at det brukes mye penger på tiltakssiden samtidig som det er satt av så lite midler til at Nav-kontorene lokalt kan sette i gang*

<sup>8</sup> Proba har gjennomført en studie av «Utvidet oppfølging i Nav» (tiltak i egen regi), og samarbeidet dette med tiltaket «Oppfølging» som anskaffes gjennom anbudskonkurranser. De finner at «Utvidet oppfølging i Nav» har noe bedre resultater enn Oppfølgingstiltaket, men er vesentlig mer kostbart. «Forskjellen er såpas stor at de bedre resultatene i Utvidet oppfølging i Nav ikke veier opp for de høyere kostandene». Proba samfunnsanalyse, Resultater av oppfølgingstiltak – delrapport 2 (sluttrapport), 2020 – 08.

*med egne prosjekter som knyttes opp mot samarbeid med næringslivet. (Veileder)*

Hovedproblemet ifølge denne veilederen er mangelfull «kontroll, struktur og effektivitet» i samarbeidet mellom Nav og tiltaksbedriftene. De løper «i samme ærend overfor de samme arbeidsgiverne».

Dette er synspunkter som flere ledere og veiledere deler, og argumentasjonen er ikke bare at dette vil gi mer tid til oppfølging for veilederne i Nav, men bedre ressursutnyttelse og kvalitet. En veileder sier:

*Når det gjelder bruk av ressurser er min erfaring av at når NAV veiledere selv følger opp brukere i arbeidsrettede løp i stedet for eksterne er resultatet at brukerne kommer raskere ut i jobb, får sterkere tilknytning til arbeidslivet og detter ikke like raskt ut igjen. Dette forutsetter at veileder har tid til oppfølging. (Veileder)*

Enkelte ledere og fagansvarlige følger opp. Typiske utsagn er: «Vi må få flyttet enda mer penger fra tiltaksbudsjettet og over til oppfølging i egen regi. MYE bedre ressursutnyttelse!» eller «Det bør prioriteres mer ressurser til arbeidsrettet brukeroppfølgning og tiltak i egen regi/jobbspesialister. Vi ser store forskjeller på resultater hos egne jobbspesialister som får flere i jobb enn tiltakene vi kjøper» (fagansvarlig).

Resonnementet støttes opp av veiledere som uttrykker at de er fornøyde med ressurs situasjonen. Fellesnevneren for disse er at de jobber med tilskuddsmidler, med prioriterte grupper med små porteføljer, eller jobber med tiltak i egen regi. En typisk kommentar er denne:

*Jeg er fornøyd med avdelingen jeg jobber i, arbeidsmengde, og oppfølgingen jeg gir til arbeidssøkerne (..) Arbeidsmengde varierer ut fra hvor mange som er registrert – i siste måned har det vært nærmere 50 (..) Jeg jobber med unge arbeidssøkere. (Veileder)*

En veileder er opptatt av konsekvensene som tiltakene i egen regi har for oppfølgingstilbudet på små kontorer. Det tiltaket som er anbefalt i forbindelse med tiltak i egen regi er jobbspesialistordningen, et tiltak som ikke deles ut til små kontorer, fordi det er krav til metodikken om at spesialistene skal jobbe i team:

*Tiltaksmidler overføres til f.eks. IPS og utvidet oppfølging og økt bemanning i forbindelse med dette. Slike tilbud tilbys KUN ved de store kontorene, og mindre kommuner (..) får ikke benytte seg av dette. Dette gjør at (små kontorer) får mindre og mindre tiltak og aktiviteter som kan tilbys i oppfølging. (Veileder)*

## **Fastsettelse av innsatsbehov**

Enkelte veiledere peker på at det er vanskelig å fastsette innsatsbehov; «det er ikke lett å lande på det riktige innsatsbehovet», sier en veileder, «det tar tid å bli kjent med folk». Andre mener at feil vurdering av innsatsbehov, særlig knyttet til forholdet mellom situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsatsbehov skyldes manglende dokumentasjon fra lege på 50 % nedsatt arbeidsevne: «Arbeidsevnevurdering kan da ende med situasjonsbestemt i stedet for spesielt tilpasset innsats», sier en veileder, noe som fører til «avslag på AAP-ytelse, og får betydning på oppfølgingsarbeidet».

En fagrådgiver (casekontor) som har drevet opplæring i 14A (Nav-loven), mener at veilederen i stor grad «administrerer» når denne fastsetter behovsvurderingen. Fagrådgiveren forteller om to grupper av veiledere som skulle gjøre behovsvurdering av samme sak. I den ene gruppen endte alle med standard, mens i den andre gruppen endte alle med situasjonsbestemt.

For vedkommende handler dette om at veilederne i for liten grad diskuterer behovsvurderingen. De kan ikke begrunne den eller redegjøre for alternative begrunnelser. Hun mener at veilederne ikke skjønner at behovsvurderingen «er en skjønnsmessig vurdering, og at man må spørre den det gjelder hvis man lur på noe, slik at de kan gjøre den rette vurderingen».

Hvis en bruker ved registreringen på Nav oppgir at de ikke har spesielle bistandsbehov (standard), mens veilederen tenker at vedkommende er langt unna jobb, så må veilederen undersøke dette:

*Loven sier at når du registrer deg eller tar kontakt med Nav så har du rett på å få ditt behov vurdert. Du har rett på å bli hørt. Hvis Nav lur på noen ting (..) så plikter Nav å stille de ekstra spørsmålene sånn at bruker får presentert sin sak tydelig. (Fagrådgiver)*

Ofte forstår heller ikke brukeren hva som er konsekvensen av de «får et 14A vedtak i posten som sier standard». Da har du gjort en dårlig jobb hevder denne veilederen. Veileder må skjønne at de «tar fra bruker noen rettigheter» at bruker «kan fronte flere behov», og at bruker kan ha «rett til å klage». Dette krever tett dialog med bruker.

### **Innsatsbehov versus prioriterte grupper**

Politikerne ønsker at Navs bistand i størst mulig grad skal kanaliseres til brukerne med størst bistandsbehov. Politikerne har prioritert ungdom under 30 år, innvandrere utenfor EØS-området, langtidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Disse prioriteringene kommer ikke minst til uttrykk i politiske reguleringer knyttet til øremerking av tiltak til de prioriterte gruppene.

En viktig diskusjon som tas opp i det åpne spørsmålet er at så mange av tiltaksressursene er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne (spesielt tilpasset innsats), samtidig som mange unge, flyktninger og langtidsledige ikke har nedsatt arbeidsevne, og dermed ikke får tilgang til disse tiltakene. Motstridende styringssignaler ser ut til å brukes for å forklare hva som ligger bak veiledernes praksis med å fastsette andre bistandsbehov enn det retningslinjene tilsier, her fremstilt av to ledere:

*Når mesteparten av statlige tiltaksmidler er øremerket brukere med spesielt tilpasset innsats, er det vanskeligere å bruke tiltak på de prioriterte gruppene ungdom og innvandrere, som ofte ikke får spesielt tilpasset innsats. (Leder)*

En annen leder formulerer det slik:

*Unge, flyktninger og langtidsledige er tre satsningsområder, like fullt skal (mesteparten av) tiltaksmidler benyttes på de med nedsatt arbeidsevne. Da risikerer man enten en vridning i fordelingen, evt at flere settes ned på innsatsnivå.*

En veileder sier at man må «få inn mer tiltak til de situasjonsbestemte – de trenger også ofte mer hjelp enn vi tror», og som andre veiledere beskriver som problemstillinger knyttet til «klientifisering» og «skyveproblemer». De beskriver en prosess hvor personer som har fått tildelt et lavere innsatsbehov (standard og situasjonsbestemt) gis et høyere innsatsbehov (spesielt tilpasset/nedsatt arbeidsevne) enn de skulle ha hatt, for å gi kunne gi dem egnede tiltak: «Slik det er i dag foregår det en stor grad av klientifisering, ikke minst av ungdom og personer med innvandrerbakgrunn» (..) Det hjelper ikke med kurs i etikk om man ikke har innsett dette» hevder en veileder. En annen veileder sier

*Det har også vært mye «skyving» av brukere til «spesielt tilpasset innsats» uten at det er blitt overført veiledere til dette. «Skyving» har*

*hatt flere årsaker, for at bruker skal få arbeidsrettede tiltak og ulik skjønnsvurdering av innsatsbehovene. (Veileder)*

En veileder (sosionom) på et av casekontorene mener også at de har for få plasser til brukere som går på situasjonsbestemt innsats. Denne gruppa er stor sier veilederen, og mens halvparten er «godt fungerende» er den andre halvparten tyngre. De mangler arbeidserfaring, har problemer med oppmøte og å være presis, og har behov for mer oppfølging «enn at jeg bare sitter der og sier at nå er det lurt at du gjør sånn og sånn». Veilederen forteller at på hennes kontor har de veldig mange brukere på situasjonsbestemt som de har søkt inn på spesielt tilpasset fordi de der har flere tiltaksplasser. At det ikke finnes flere plasser for situasjonsbestemt mener veilederen henger sammen med at ledelsen «tenker disse brukerne er hakket bedre fungerende enn det veilederne gjør» og/eller at veilederne «burde få til mer uten de lange tiltakene» som er forbeholdt spesielt tilpasset gruppa. Dette skal skje ved at veilederne skal gjøre mer av oppfølgingsbiten selv. «I seg selv er dette en god tanke», sier veilederen, men problemet er at ledelsen «forventer at vi skal gjøre mer av jobben selv uten at vi har mer tid, mer penger, eller ansatte, så egentlig har vi (for) liten kapasitet til dette».

Andre veiledere snakker også om en skyvning fra standard til situasjonsbestemt: «Standard får ingen tiltaksmidler» hevder en. «Du må være situasjonsbestemt for å få tiltak, men spesielt tilpasset har de fleste tiltakene. Flere får situasjonsbestemt nå enn tidligere» (veileder, casekontor).

## Kort oppsummering

Mellom 70 og 84 prosent av veilederne mener oppfølgingen er et samarbeid mellom brukeren og veilederen, at brukerne møter krav til aktiv medvirkning og brukerne har innflytelse på hvilken aktivitet/innsats som velges. 82 prosent mener samtidig at brukerne i stor grad har ansvar for egen situasjon og fremtid. Flest er enig i at oppfølgingen i stor grad er et samarbeid mellom bruker og veileder (84 prosent). Ser vi utviklingen over tid ser det ut som om brukerinnflytelsen er økende, selv om ansvar og krav til aktivitet også har økt.

På spørsmål om tildeling av tiltak og brukernes rolle hevder flertallet av veilederne at vet hvordan det går med brukerne etter avsluttet tiltak, og at de ikke henviser brukere til tiltak de ikke kjenner innholdet i. Ser vi på utviklingen over tid synes den å være negativ i den forstand at flere hevder dette i 2016 enn i 2019.

Betydelig færre hevder at de fastsetter andre bistandsbehov enn det retningslinjene tilsier for å sikre brukeren et tiltak de mener er riktig. Ser vi på utviklingen over tid ser det ut som en slik praksis til og med er blitt mer utbredt. I 2016 var det over 60 prosent som hevder at de aldri/sjelden gjorde dette, mens det i 2019 var 40 prosent som hevder det. Om utviklingen skal beskrives som positiv eller negativ avhenger av hvilken verdi man tillegger det å følge retningslinjene versus å følge veilederens skjønn.

På spørsmål om hvorvidt de tilpasser vurderinger og planer etter kapasiteten i de arbeidsrettede tiltakene så er det ca. 25 prosent som hevder at de aldri/sjelden gjør dette. I 2016 er det over 50 prosent som sier at de aldri/sjelden gjør dette. Utviklingen på dette spørsmålet er negativ, gitt at man tenker at brukerens behovs- og aktivitetsplaner bør utarbeides uten hensyn til hvilke tiltak som til enhver tid måtte finnes tilgjengelig.

I det åpne spørsmålet er enkelte veiledere opptatt av at det mangler ansatte, tiltaksplasser og tiltakspenger; særlig gjelder dette for flyktninggruppa og for dem som står lengst unna arbeidsmarkedet. Andre hevder at man fremdeles i for liten grad bruker tiltak med dokumentert effekt, for eksempel lønnstilskudd og utdanning. Enkelte hevder også at det er en utbredt praksis å tilpasse brukerne til tiltakene, altså at det gjelder å få brukt opp de tiltaksplassene som finnes, snarere enn å finne tiltak som passer den enkelte bruker. Andre understreker at det å fastsette riktig innsatsbehov er svært



krevenne, og at veilederne i for stor grad «administrerer» når de gjør disse vurderingene. «Tiltak i egen regi» beskrives av flere som et svar på disse utfordringene. Det beskrives som enklere og mer effektivt enn å bruke eksterne tiltak.

En problemstilling som også beskrives er hvordan politiske myndigheters prioriteringer kan føre til at én prioritert gruppe (nedsatt arbeidsevne), prioriteres på bekostning av andre (for eksempel flyktninger eller ungdom). Mange tiltak er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. For at flyktninger og ungdom skal få tilgang til disse tiltakene, endrer veilederne disse personenes innsatsbehov, slik at de registreres med nedsatt arbeidsevne, til tross for at de ikke har det.

## 4.3. Samarbeid på kontoret og med andre Nav-instanser

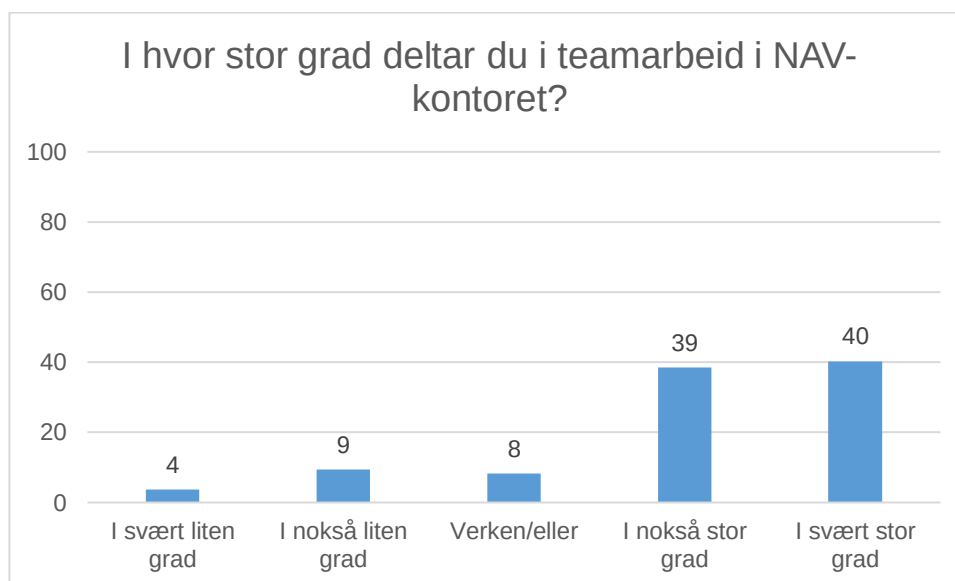
### Deltakelse i teamarbeid

Teamarbeid innebærer et samarbeid mellom to eller flere veiledere, noen ganger omtalt som «makker», «trekløver» eller «firkløver» etc. En avdeling vil ofte være inndelt i flere mindre team, noen ganger med en form for teamledelse som kommer i tillegg til avdelingsleder.

Teamene kan ta ulike former. Det kan være en- og tverrfaglige, de kan være rettet mot prioriterte grupper, ulike inntektssikringsordninger, innsatsbehov eller brukers arbeidsgiverrelasjon. Man kan jobbe sammen i mindre grupper innad i teamet som deler brukere, eller brukerne kan være fordelt på hver enkelt veileder etter dato, så teamet brukes for å besvare spørsmål den enkelte veileder ikke klarer å besvare selv («teamet er generalisten»). På mange kontorer er det kombinasjoner av ulike typer team, avhengig av problemområdene teamet skal håndtere, og ofte vil de være sammensatt på tvers av ansettelsesforhold.

På tross av store variasjoner kan teamarbeid sees på som et viktig organisatorisk virkemiddel for å utnytte den kompetanse og de ressurser som finnes hos veilederne, til beste for brukerne. Dette gjelder særlig hvis teamarbeidet foregår på tvers av ansettelsesforhold og tjenesteområder. Tradisjonelt har det vært betydelige forskjeller og til dels spenninger mellom statlig og kommunalt ansatte («elefanten i rommet»), noe som antakelig skyldes historiske forskjeller knyttet til styringskulturer i stat og kommune, at de har forvaltet ulike lovverk og brukergrupper og at de ansatte har ulik utdanningsbakgrunn. I den grad veilederne jobber på hverandres arbeidsområder, er enige om hvordan arbeidet skal fordeles og har felles målforståelse, så kan dette indikere at kulturforskjellene minsker, og at den samlede kompetansen og virkemidlene som finnes på statlig og kommunal side utnyttes til beste for brukeren.

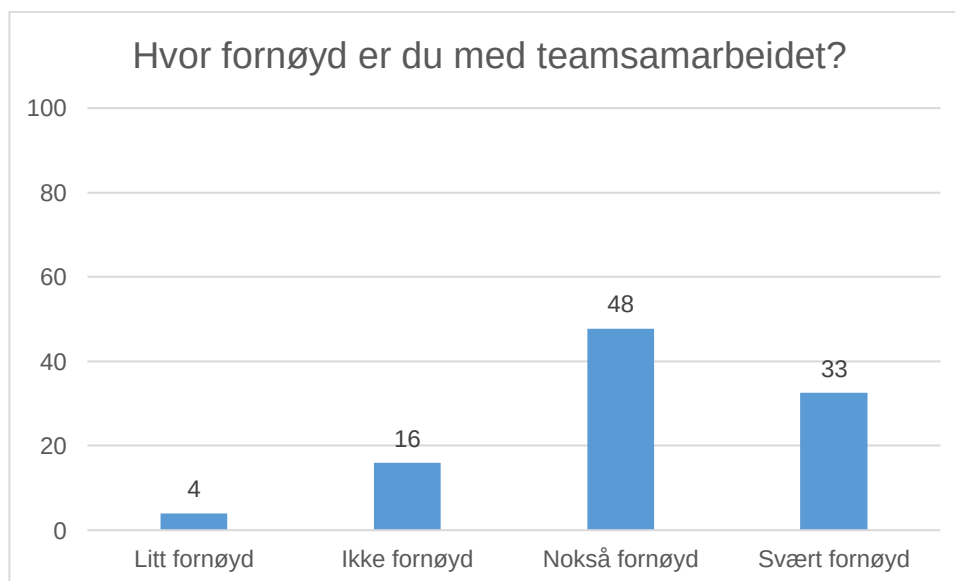
Som det fremgår av figur 45 svarer de aller fleste veiledere (om lag 8 av 10) at de i nokså eller svært stor grad deltar i teamarbeid på Nav-kontorene. Kun et fåtall (13 prosent) svarer at de i svært liten eller nokså liten grad deltar i teamarbeid. Tallene viser at teamarbeid er en utbredt arbeidsmåte hos veilederne i Nav. Tall fra et liknende spørsmål stilt i 2014 tilsier at team som samarbeidsform har vært utbredt i Nav i lengre tid.



Figur 45 Veiledernes (n=1040) vurdering av hvorvidt de deltar i teamarbeid i NAV-kontoret, 2019-survey (Prosent).

### Fornøyd med å jobbe i team?

De ansatte (figur 46) ser ut til å være fornøyd med å jobbe i team – om lag 80 prosent sier de er nokså eller svært fornøyd med det. Det er likevel i underkant av 20 prosent av de ansatte som ikke er fornøyd med eller bare litt fornøyd med teamarbeidet. Det er ingen signifikante forskjeller mellom svarene til kommunalt og statlig ansatte på dette spørsmålet.

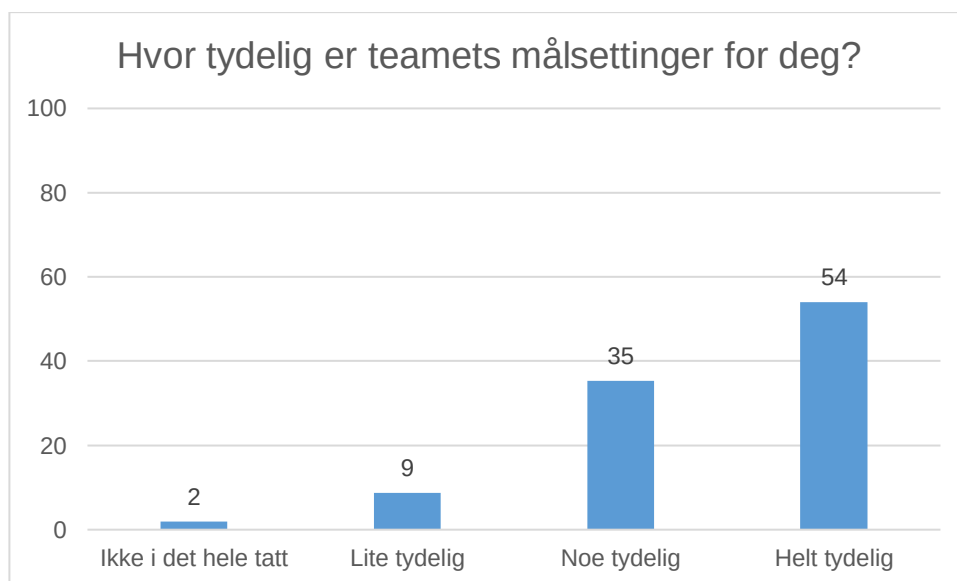


Figur 46. Veiledernes vurdering av teamsamarbeidet, 2019-survey (prosent).

### Er målsettingene for teamet tydelige?

En viktig indikator for kvaliteten på teamarbeidet er at teamets målsettinger er tydelige, og at alle er enige i de målsettingene teamet har. Hvis teamets målsettinger er utydelige så kan det vanskeliggjøre samarbeidet ved at ulike medlemmer av teamet realiserer andre eller egne mål, snarere enn teamets. Hvis man ikke er enig i teamets målsettinger, kan dette føre til misnøye med å delta i teamarbeidet. Som vist i figur 47 under mener rundt 90 prosent av veilederne at teamets målsettinger er noe eller helt tydelige. Dette

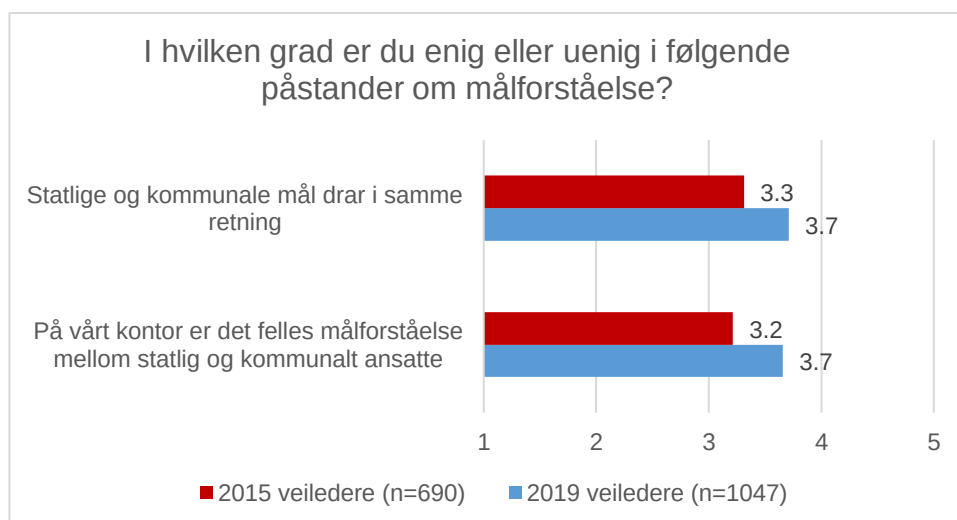
tyder på at målklarhet på teamnivå ikke er et stort problem. Det er ingen signifikante forskjeller mellom statlige og kommunalt ansatte.



Figur 47 Veiledernes (n=1035) vurdering av hvor tydelige teamets målsettinger er, 2019-survey. Prosent

I 2019-surveyen stilte vi to liknende spørsmål om felles målforståelse for statlige og kommunalt ansatte. Vi har sammenlignbare data fra 2015. Figur 48 viser at de fleste veilederne er mer enige enn uenige i påstandene om at man drar i samme retning og har felles målforståelse. Over tid ser vi at det har vært en positiv utvikling, mot at flere veiledere gjennomsnittlig svarer mer positivt på begge spørsmålene i 2019 enn de gjorde i 2015. Går vi bak gjennomsnittstallene finner vi at om lag 60 prosent av veilederne oppgir at de helt eller delvis er enige i at det er felles målforståelse mellom statlig og kommunalt ansatte, og at statlige og kommunale mål drar i samme retning. Cirka 20 prosent svarer at de er helt eller delvis uenige i dette.

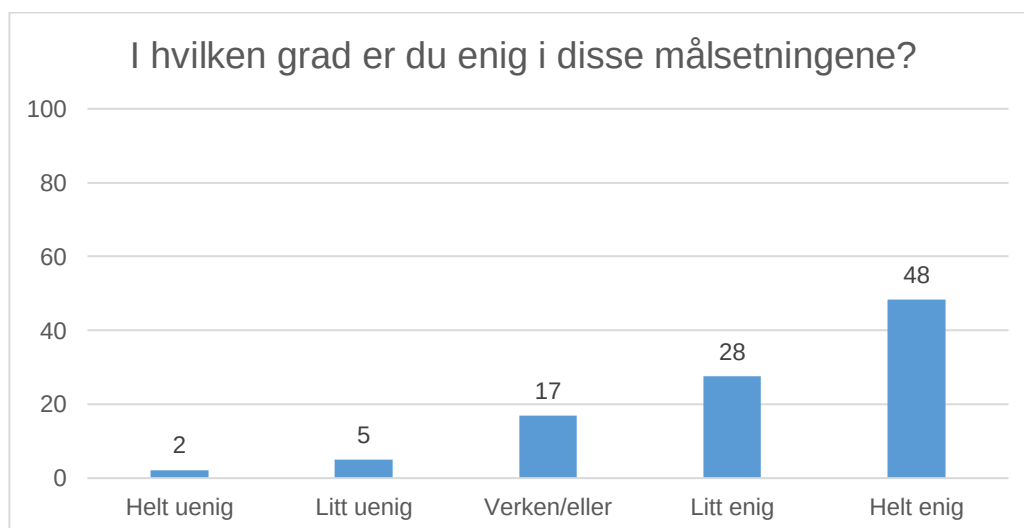
I 2015-utvalget var det signifikante forskjeller mellom svarene til kommunalt og statlig ansatte på begge spørsmålene ( $p < .01$ ). I 2019-utvalget er det ingen statistisk signifikante forskjeller i svarene mellom kommunalt og statlig ansatte veiledere. Dette kan kanskje tolkes som et uttrykk for en økende grad av felles målforståelse mellom statlige og kommunalt ansatte.



Figur 48. Veilederes vurdering av samarbeid mellom stat og kommune på Nav-kontoret, 2015- og 2019-survey (gjennomsnittsskårer 1= helt uenig, og 5=Helt enig).

## Enighet om teamets målsettinger

Vi stilte også spørsmål om i hvilken grad respondentene er enig i teamets målsettinger. Totalt sett er om lag 3 av 4 av veilederne helt eller litt enig i teamets målsettinger, og 17 prosent svarer verken/eller. Figur 49 viser at det er relativt få forskjeller mellom statlige og kommunale veiledere. Samlet sett synes utfordringer knyttet til utydelige målsettinger eller uenighet om målsettinger å være liten. Veilederne synes både å mene at teamets målsettinger er tydelige, og de er enige i de målsettingene teamet har. Dette kan bidra til at teammedlemmene realiserer felles mål snarere enn egne mål, og til å redusere misnøye blant veilederne.



Figur 49: Veiledernes (n=1026) vurdering av hvor enige de er i teamets målsettinger, 2019-survey. Prosent.

## Teamintegrasjon

Hvordan vurderer veilederne integrasjonen i teamet? Vi ba dem ta stilling til et batteri av spørsmål og påstander omhandlende hvordan veiledere vurderer integrasjon i teamet, basert på tidligere studier. Påstandene var: 1) at de opplever forståelse og aksept fra andre teammedlemmer, 2) at de gir og deler ressurser, 3) at teamkollegaer gir nyttige innspill og praktisk hjelp, 4) at det er en «vi er sammen»-holdning i teamet, 5) at de er åpne for nye ideer og praksis, 6) at de gjennomfører kritisk vurdering av praksis. Vi antar at hvis de ansatte vurderer teamarbeid generelt som en styrke, at de ansatte som jobber i team, vet hva som er formålet til teamet og slutter opp om det, og skårer høyt på det vi kaller teamintegrasjon, så er dette et uttrykk for organisatorisk integrasjon som kan fremme helhetlig tjenesteyting.

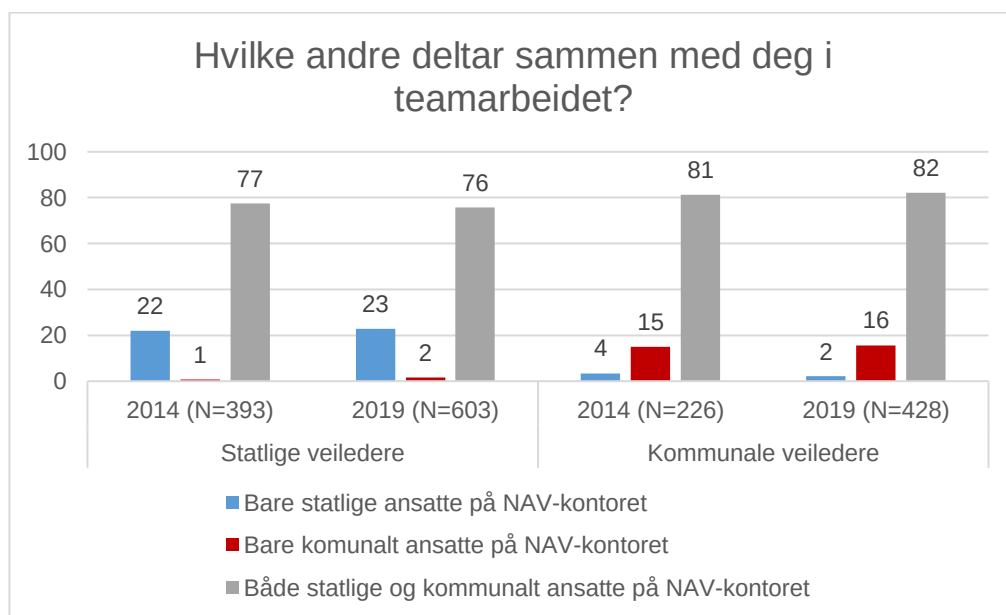


Figur 50 Veiledernes vurdering av teamsamarbeid, 2019-survey. Gjennomsnittsskårer 1=I svært liten grad, og 5=I svært stor grad.

Figur 50 viser at veiledere vurderer teamintegrasjonen som mer positivt enn negativt. På de fleste utsagnene er veilederne gjennomsnittlig i nokså stor grad enige. Særlig positivt vurderes det at teammedlemmer deler ressurser, samt forståelse og aksept fra andre teammedlemmer. Det veilederne er mest kritiske til i sin vurdering av teamintegrasjon er om teamet diskuterer egen praksis i lys av de resultatene de skal nå. Hvis man tenker seg at refleksjon over egen praksis er en måte å forbedre teamets prestasjoner på, kan dette være uheldig. Det er ingen signifikante forskjeller i disse svarene mellom statlige og kommunale veiledere.

## Samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte

Vi har spurt veilederne om teamene de jobber i består av statlige og/eller kommunalt ansatte. I figur 51 ser vi at om lag 80 prosent av veilederne oppgir at teamene består både av statlig og kommunalt ansatte. Utbredelsen av rene statlige team ser ut til å være noe større enn forekomsten av rene kommunale team. Her har vi data tilbake til 2014 og bildet er nærmest uforandret.

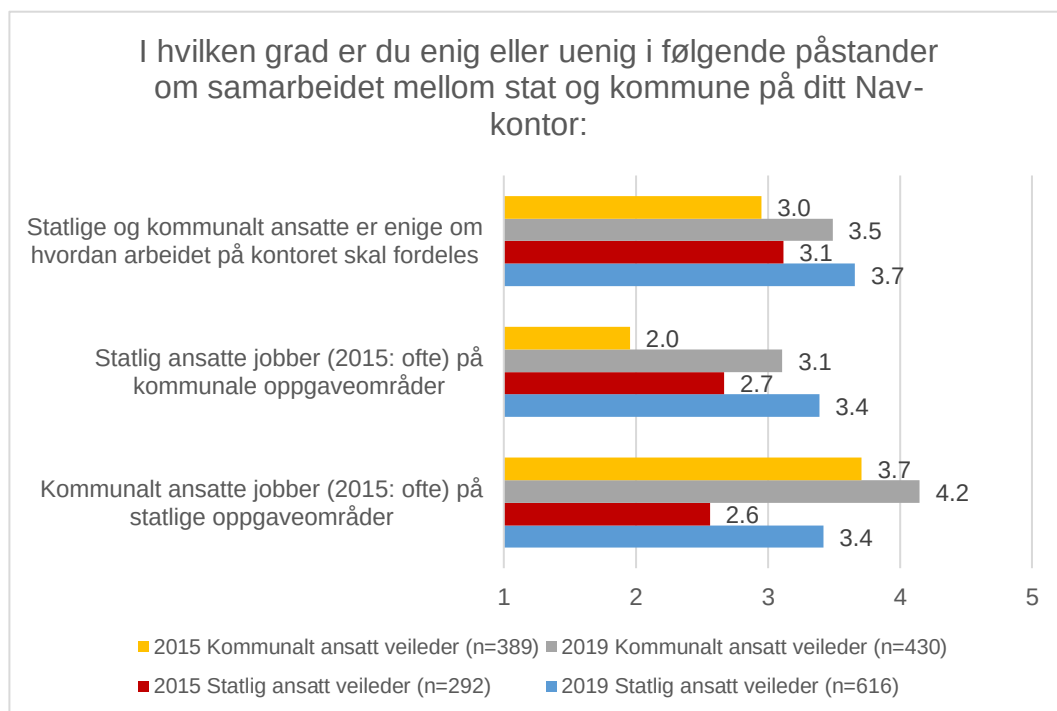


Figur 51: Veilederes vurdering av teamets sammensetning, 2014- og 2019-survey (prosent)

## Om å jobbe på tvers av statlige og kommunale oppgaveområder

Vi spurte også veilederne i hvor stor grad de var enige eller uenige i to utsagn om samarbeid mellom statlig og kommunalt ansatte på kontoret: «Statlige ansatte jobber på kommunale oppgaveområder» og «Kommunalt ansatte jobber på statlige oppgaveområder». Her har vi data som kan si noe om utviklingen over tid.

På begge spørsmålene ser vi en positiv utvikling fra 2015 til 2019. Både statlige og kommunalt ansatte opplever at man i større grad jobber på hverandres oppgaveområder. Det er verdt å merke seg at spørsmålsstillingen i 2015 er annerledes enn i 2019, ved at vi i 2015 spurte veilederne hvorvidt statlig og kommunale veiledere *ofte* jobber med de andres oppgaveområder, mens i 2019 er «ofte» utelatt fra spørsmålet.

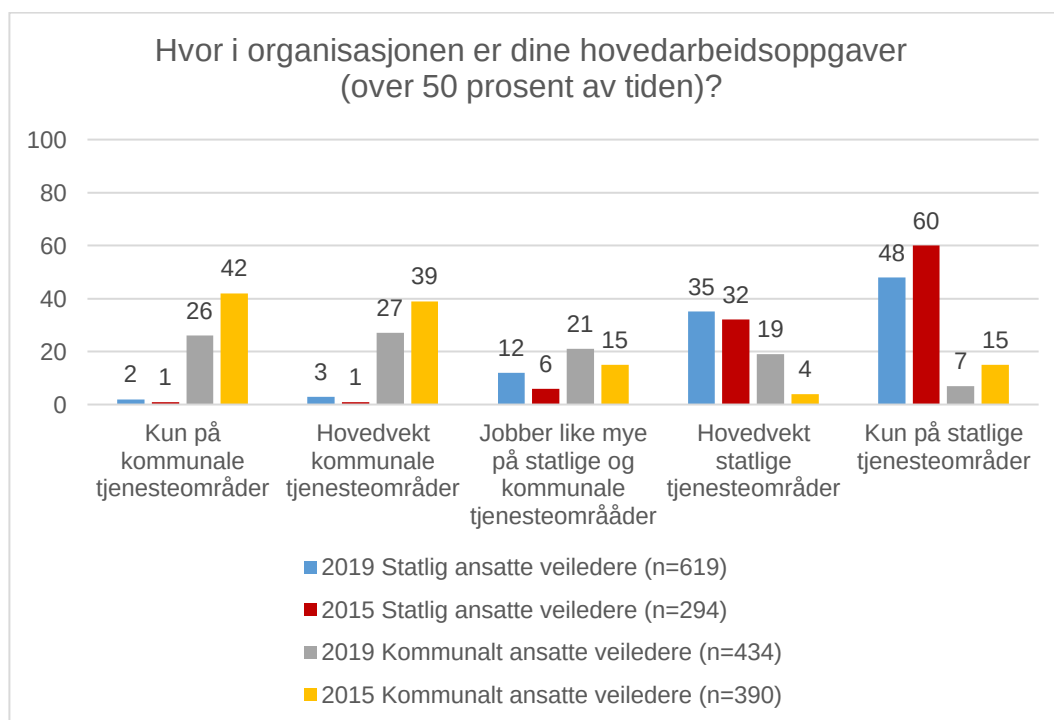


Figur 52 Veilederes vurdering av ulike påstander om samarbeid mellom stat og kommune på Nav-kontoret, 2015- og 2019-survey. Gjennomsnittsskårer 1=Helt uenig, og 5=Helt enig).

Men selv om veilederne oppgir at de i større grad jobber på hverandres oppgaveområder, innebærer ikke det at veilederne ikke jobber etter kommunale og statlige ansvarsområder. Mens nesten 75 prosent av de statlige ansatte oppgir at de jobber med hovedvekt på eller kun på statlige tjenesteområder, er tallene for kommunalt ansatte i underkant av 25 prosent. Motsatt oppgir i overkant av 50 prosent av veilederne at de kun jobber eller jobber med hovedvekt på kommunale tjenesteområder, mens under 5 prosent av de statlige veiledere oppgir det samme. Forskjellene mellom statlige og kommunalt ansatte er statistisk signifikante ( $p < .001$ ).

Sammenligner vi med data fra 2015 ser vi en endring. Stadig færre av de ansatte jobber spesialisert etter ansettelsesforhold. Mens andelen kommunalt ansatte som jobbet kun med eller med hovedvekt på kommunale tjenesteområder i 2015 var over 80 prosent, er det 53 prosent som gjør det samme i dag. For statlig ansatte ser vi samme tendens. Mens over 90 prosent av statlig ansatte hovedsakelig jobbet på statlige tjenesteområder i 2015, er tallet minsket til 83 prosent i dag. Når det gjelder ansatte som jobber like mye på statlig og kommunale oppgaveområder så ser vi at utviklingen er positiv, dvs. at det er stadig flere som jobber like mye på hverandres oppgaveområder. Tendensen er dermed tilsvarende den i figur 52, om veilederes vurderinger av samarbeidet mellom stat og kommune.

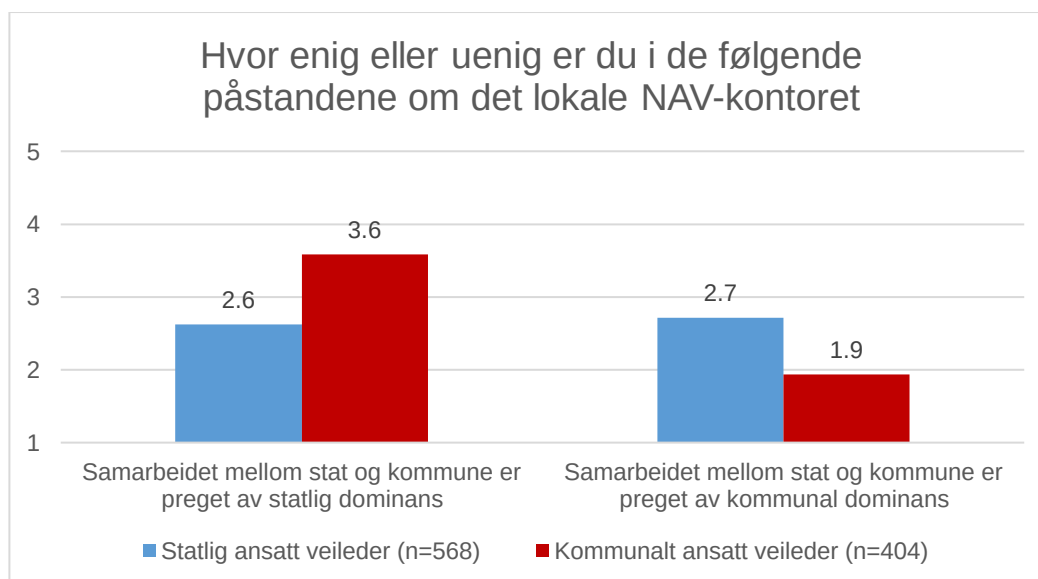




Figur 53 Veilederes vurdering av hvor i organisasjonen de har hovedvekt av arbeidsoppgavene sine, fordelt på om de er statlig eller kommunalt ansatt (prosent), 2015- og 2019-survey

### Statlig eller kommunal dominans

Vi spurte også om hvordan de ansatte vurderte samarbeidet (dominansforholdet) mellom stat og kommune internt på kontorene. Figur 54 viser at det er store forskjeller mellom statlig og kommunalt ansattes vurderinger ( $p < .001$ ).



Figur 54: Veilederes vurdering av samarbeid og dominansforholdet på Nav-kontoret, 2019-survey. Gjennomsnittsskårer 1=Helt uenig, og 5=helt enig

Statlig ansatte oppgir oftere at de opplever at samarbeidet mellom stat og kommune er preget av kommunal dominans, mens kommunalt ansatte opplever at samarbeidet i høyere grad er preget av statlig dominans. Det er allikevel verd å merke seg at statlig ansatte gjennomsnittlig er mer uenige enn enige i begge påstandene, mens kommunalt

ansatte gjennomsnittlig oppgir at de er mer enige enn uenige i at staten dominerer i samarbeidet.

Se vi på frekvensfordelinger er det 20 prosent av de statlig ansatte som oppgir at de er enige i at kontoret er preget av statlig dominans. Like mange er enige i at kontoret er preget av kommunal dominans. Grappa som er uenig i begge disse påstandene er på om lag 35 prosent. Verken/eller-grappa er den største, over 40 prosent, noe som kan tyde på at de statlige veilederne synes det er vanskelig å foreta en vurdering av dette spørsmålet.

Når det gjelder kommunalt ansatte svarer 60 prosent at de er enig i at samarbeidet er preget av statlig dominans, mens bare litt over 10 prosent mener at det er preget av kommunal dominans. 15 prosent er uenig i at samarbeidet er mer preget av statlig dominans, mens hele 70 prosent av de kommunale veilederne er uenig i at kontoret er preget av statlig dominans.

Dette funnet drar i en annen retning enn flere av de andre funnene knyttet til teamintegrasjon, målforståelse etc., og tyder på at det fremdeles er betydelige forskjeller mellom ulike ansattgrupper når det gjelder hvordan de opplever kontorvirkeligheten.

### **Årsak til statlig dominans – en sosialfaglig røst**

Vi kan få et inntrykk av hva mange kommunale veiledere opplever som årsakene til statlig dominans gjennom å analysere det åpne spørsmålet i surveyen. Hos flere kobles her opplevelsen av statlig dominans til en tilsvarende svekkelse av sosialfaget eller det sosiale arbeidet.

Noen fører årsakene til at sosialfaget forsvinner tilbake til en form for *kommunal abdikasjon*. Den kommer på den ene siden til uttrykk ved en «svak og manglende kommunal ledelse» (veileder), som er «langt unna sosialfaglig arbeid» og hvor det meste handler om budsjett, ikke om hjelp til selvhjelp» (veileder), som tillater at «at statlige mål fullstendige overskygger kommunale mål» (andre), at «det ansettes for få personer med sosialfaglig utdanning» (veileder), og «at sosialt arbeid prioriteres bort» (veileder).

Andre knytter den statlige dominansen til at Nav preges av det «statlige» Navet (intranettet og den viktigste kunnskapskilden til veilederne på Nav), og «at all informasjon og kommunikasjon, alt fokus er på den statlige siden». En kommunal veileder ønsker å jobbe «helhetlig», altså bistå brukere i spørsmål, ikke bare om arbeid, men med økonomiske spørsmål, bolig, familiesituasjon etc., men mener at slik informasjon mangler:

*Disse utfordringene finner vi ingen steder på NAVET eller i NAV, sidene om sosiale tjenester på NAVET er utdatert og ikke oppdatert. For meg som leder er det vanskelig å understreke og bygge mine veiledere på det helhetlige og sosialfaglige ikke er til stede overhodet i det store statlige arbeidsrettede NAV. (Mellomleder)*

Andre former for statlig dominans knyttes til *statlig initiert «effektivisering» og digitalisering*, hvor løsninger som skulle være «et supplement (..) erstatter godt arbeid» (veileder), og til statlig arbeidslinje og resultatstyring som gjør det «ekstremt vanskelig å ivareta oppgaver som ligger i Lov om sosiale tjenester» (leder).

En annen versjon av dette er «arbeidslinja som kommuniseres, mens andre oppgaver får mindre oppmerksomhet»:

*Arbeidslinja er tydelig og klar, og det kommuniseres mye, både fra ledelse og politikere om dette. Det oppleves som at det eneste som er verd noe er å få folk i arbeid. For meg, og kanskje andre, som jobber med helt andre ytelser, helt andre målsettinger og helt andre brukergrupper, så føles det som vi er glemt, uviktige og ubetydelige. Det klappes og heies for markedsavdelinger som formidler, men om*

*de kommunale tjenestene får noen oppmerksomhet, så er det gjerne med negativt fortegn, som at sosialhjelpsbudsjettet øker. NAV sentralt medvirker til dette ved å "glemme" det faktum at ikke alle som oppsøker NAV skal ut i jobb/bytte jobb. Det gjøres mye stort og viktig arbeide som ikke, på langt nær, får oppmerksomhet eller heder som fortjent. Kommunale tjenester blir rett og slett litt stemoderlig behandlet sett i forhold til de statlige ytelsene og ikke minst markedsavdelingene. Vi har, her jeg jobber, til og med opplevd en fylkesleder som sa at han ikke regnet seg som leder for de kommunale tjenestene. Det bør det gjøres noen med. Om vi skal framstå som ett NAV utad, så bør det oppleves som ett NAV å jobbe her. (Veileder)*

Når arbeidslinje og resultatstyring kombineres med «knapphet i ressurser (..) prioriteres sosialt arbeid bort til fordel for arbeidsrettet oppfølging heller en at begge deler tilbys», hevder en veileder. En annen veileder forteller hvordan *målstyringen* bidrar til at «sosialfag får liten plass i byråkratier og i arbeidshverdagen»:

*Det er også sjelden fokus fra ledelsen på å sjekke at vi utfører godt sosialfaglig arbeid, de sjekker så og si alltid om vi fyller økonomi, juss og målbare målsetninger, men ikke om vi utøver sosialfaglig arbeid på en god måte (..) Ingen andre enn den ansatte selv følger opp om den ansatte møter brukerne med sosialfaglig tilnærming. Hadde jeg sklidd vekk fra det vi lærte i utdanningen og begynt å være frekk/lite empatisk, gi bruker rare råd, så hadde ingen snappet det opp, det blir min oppgave alene å holde de sosialfaglige verdiene og kjempe for å bli bedre i min samhandling med brukerne. Og det fokuset kan dale og bli nedprioritert, når jeg har mye å gjøre og mange byråkratiske prosesser foregår». (Veileder)*

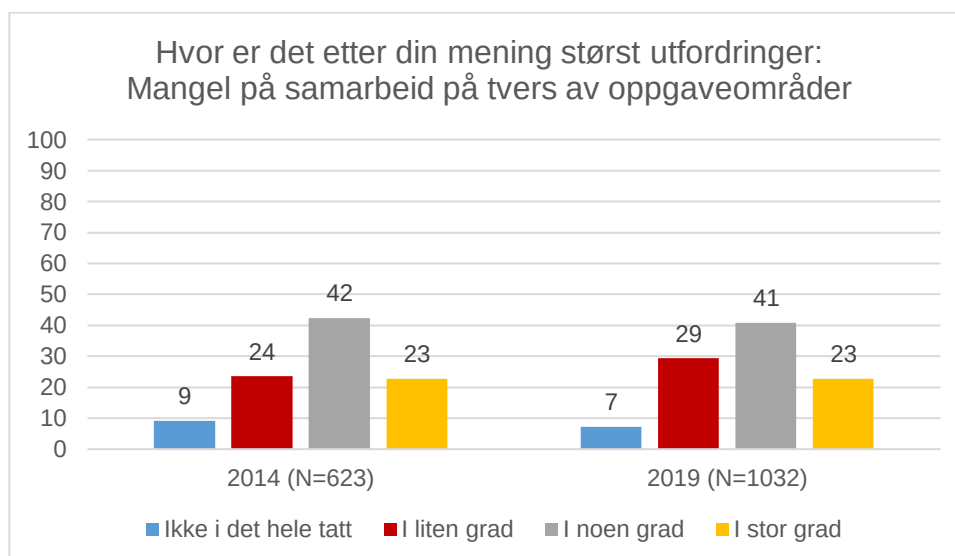
Sist, men ikke minst kommer den statlige dominansen til syne i at oppmerksomheten på de svakeste gruppene svekkes, eksemplifisert med rus- og psykiske helseproblemer. «Det skjer en systematisk flytting av ressurser fra de svakeste av oss» heter det «til mer ressurssterke «klare» for arbeid».

## Samarbeidet mellom Nav-kontoret og andre Nav instanser

Vi har spurt om i hvilken grad ansatte mente at mangel på samarbeid på tvers av oppgaveområder er en utfordring i NAV. Spørsmålet ble stilt i en sammenheng hvor de skulle vurdere «hvor i Nav-systemet det var størst utfordringer». Spørsmålet differensierer ikke mellom samarbeid internt på Nav-kontoret, eller mellom Nav-kontoret og andre Nav-instanser. Siden vi spør om «hvor i Nav-systemet det var størst utfordringer» kan man kanskje likevel hevde at det primært er samarbeidet mellom Nav-kontoret og andre Nav-instanser, veilederne har i tankene.

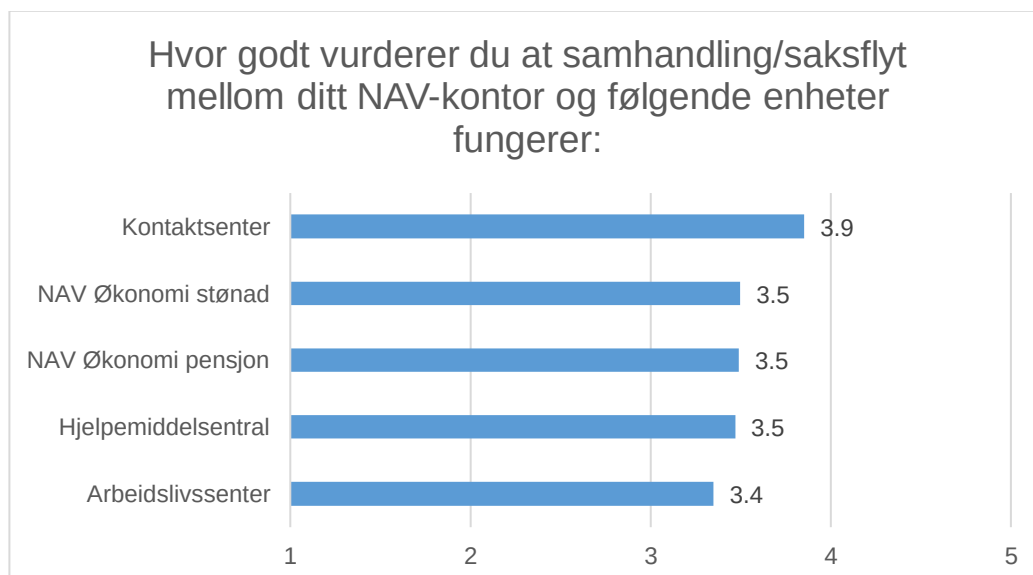
Cirka 2/3 av de ansatte mente at samarbeid på tvers av oppgaveområder i noen eller i stor grad er en utfordring. Det er ingen signifikante forskjeller mellom statlig ansatte og kommunalt ansattes svar på dette området.

I 2014 stilte vi veilederne det samme spørsmålet og i figur 55 under kan vi se at det er lite endring å spore over tid.



Figur 55: Veilederes oppfatning av hvor i Nav-systemet det er størst utfordringer, 2014- og 2019-survey (prosent).

Figur 56 viser hvordan ansatte vurderer samhandlingen med følgende eksterne enheter: Kontaktsenter, Nav økonomi pensjon, Nav økonomi stønad, Hjelpemiddelsentral, og Arbeidslivssenter. Samarbeidet med Kontaktsenteret skiller seg ut som den enheten hvor samarbeidet oppleves som betydelig bedre enn med de andre aktørene. Dette er viktig, fordi Navs kontaktsenter er den enkeltinstansen i Nav utenfor kontoret selv som veilederne er mest avhengige av i sitt daglige arbeid. Vi finner kun signifikante forskjeller mellom statlig og kommunal ansatte når det gjelder samarbeidet til Arbeidslivssenter. Her svarer kommunale gjennomsnittlig at samarbeidet er bedre enn det de statlig ansatte gjør (kommunalt ansatte gjennomsnitt: 3,5, statlig ansatte gjennomsnitt: 3,3.  $p < ,01$ ).



Figur 56. Veilederes vurdering av hvor god samhandling/saksflyt er mellom Nav-kontor og følgende enheter. Gjennomsnittsskårer 1=Svært dårlig, og 5=Svært bra.

På grunn av en forglemmelse spurte vi ikke veilederne om samhandlingen/saksflyten med Nav Arbeid og ytelse. Dette beskriver enkelte veiledere i det åpne spørsmålet som den største svakheten ved spørreundersøkelsen. Til gjengjeld er dette det enkeltfenomenet veilederne bruker mest tid på å kommentere i det åpne spørsmålet i surveyen, og vi vil under gjøre rede for deres synspunkter.

## Samarbeidet med Nav Arbeid og ytelser (NAY)

Det enkeltstående forholdet som kommenteres flest ganger i det åpne spørsmålet i spørreskjemaet er forholdet til NAY. Kritikken av denne relasjonen er gjennomgående, og er det enkeltteksempellet som oftest benyttes for å illustrere en økende byråkratisering av Nav, og som en utvikling som underminerer Nav-kontorenes og veiledernes myndighet og autonomi.

Et kondensat av kritikken kommer fra en veileder i sitatet under:

*Det er i samarbeidet med NAY at det virkelig brenner (..) Vi "innstiller" og de gjør det motsatte. De blander seg opp i ting de ikke har noe med, de praktiserer regelverket på måter vi ikke kjenner oss igjen i når vi leser regelverket og vi får ikke innsyn i grunnlaget deres for å tolke det slik de gjør. Vi bruker altfor mye tid på å skaffe dokumentasjon og skrive vurderinger for dem, som ikke blir lagt til grunn. De nekter å snakke med brukerne, så det blir vi som må forsvare vedtak vi ikke forstår. Vi blir "ansiktet utad" for vedtak som er fattet uten at all informasjon i saken er lagt til grunn, når både vi og bruker vet at informasjonen finnes. Vi får ikke brukt tid på arbeidsrettet oppfølging fordi vi må sørge for at brukere får penger. Og gjør vi en for dårlig jobb med oppfølgingen får de i alle fall ikke penger her, når de ikke er ferdig avklart etter fire/tre år. NAV kontoret har ikke blitt mer myndig de siste årene! (veileder)*

Sitatet, som er typisk, inneholder blant annet følgende elementer:

For det første identifiseres det stedet hvor «det brenner i Nav»: forholdet mellom Nav-veilederne og Arbeid og ytelser. For det andre er det en opplevelse at NAY blander seg inn i ting de ikke har noe med, og at det går på bekostning av ideen om et myndig Nav-kontor. For det tredje er det en opplevelse at de holder på med gal regelverksfortolkning, og at de heller ikke får mulighet for å sjekke deres fortolkninger siden de ikke får innsyn i grunnlaget for de beslutninger som fattes. Et fjerde forhold er all den tiden som brukes til å fremskaffe dokumentasjon og skrive vurderinger for dem, og som oppleves som bortkastet når kontorenes vurderinger ikke blir tillagt vekt. Det femte forholdet er at det er kontoret og til syvende og sist den enkelte veileder som vis a vis brukerne må forsvare vedtak de ikke forstår eller får full innsikt i, fordi Arbeid og ytelser ikke har brukerkontakt. Det sjette forholdet oppsummerer det uholdbare i situasjonen, og beskrives som en type «Catch 22»: Veilederne bruker tid på å samle inn dokumentasjon for å sikre brukerne inntektssikring, noe som tar tiden fra arbeidsrettet oppfølging. Samtidig vil nettopp mangelen på arbeidsrettet oppfølging være det som gjør at brukerne ikke får innvilget søknader om inntektssikring fra arbeid og ytelse, når stønadsperioden er over.

### «Den største utfordringen»?

Både veiledere og ledere (som her i stor grad er enige) synes enige om at forholdet til NAY representerer en utfordring. Formuleringer som at dette «er hovedutfordringen», «de største utfordringene», der «de største hindringene» etc. ligger, og «at det er vanskelig å få til et godt samarbeid», at «samarbeidet er dårlig», «ikke godt nok», «daglige utfordringer», går igjen. Begreper som brukes for å betegne samarbeidsrelasjonen er «sjefer», «overstyring», «overprøving», «diktat», «flisespikkeri», «ovenfra og ned», «krevende», «byråkrati og regelrytteri», «evinnelig kamp» og liknende.

Gjennomgående settes disse betegnelse opp mot ideen om myndige Nav-kontor og veiledere. Typiske formuleringer er; «hva angår myndige Nav-kontor opplever jeg at ting går i feil retning. Nav arbeid og ytelser overprøver (..)» eller «vi framstår ikkje som eit MYNDIG NAV-kontor når NAV AY overprøvar dei lokale vurderingane» etc.

En grunnleggende oppfatning som synes å ligge bak det dårlige samarbeidet med NAY fremstår som å være av normativ art, nemlig at lokalkontorene opplever at det «myndige og løsningsorienterte NAV-kontoret» forutsetter at «NAV-kontorer som er i kontakt med brukere skal få bestemme hvordan våre brukere behandles av de på økonomisk side (les NAV Arbeid og Ytelse)» (Veileder).

Argumentet er beslektet med ønsket om at myndighet handler om å gjøre skjønnsmessige vurderinger med grunnlag i kunnskap om brukernes behov:

*Det er utfordrende å sitte tett på brukeren og se hva som fungerer i hverdagen, videre prøve å forvalte et lovverk for å hjelpe brukeren på best mulig måte og så måtte «kjempe med nebb og klør» og forsvare brukeren videre i sakssystemet (forvaltningsenheter) for at de skal få det som de har krav på. Forvaltningsenhet sitter ofte langt fra bruker og forvalter lovverket uten noen grad av skjønnsutøvelse og setter seg ikke inn i brukers situasjon og forutsetninger. (Veileder)*

En annen veileder hevder at det som kjennetegner et Nav-kontor som ikke er myndig «er at man ikke kan garantere utfall på søknader om ytelse siden man ikke har vedtaksmyndighet».

Det grunnleggende problemet synes å være at Nav lokalt innstiller på vedtak som NAY så overprøver, noe som skaper en vanskelig situasjon både for veileder og bruker. En veileder sier det slik:

*NAV-kontoret veileder brukere til aktiviteter som NAY ikke støtter opp under økonomisk, og så mister NAV-kontoret både tillit og omdømme. Dette gjør det også svært komplisert for NAV-kontoret å både ivareta brukerne samtidig som vi skal være lojale overfor NAYs vedtak. (Veileder)*

Vi har ikke informasjon som kan forklare hvorfor samarbeidet med NAY trekkes frem som en så stor utfordring, eller om samarbeidet er blitt dårligere eller bedre over tid. Enkelte veiledere trekker selv frem innstrammingene i AAP-ordningen som en mulig forklaring. Generelt er det å si at forholdet til NAY også tidligere har vært beskrevet som en akilleshæl for Nav (Andreassen og Aars, 2015).

## **Ulik regelfortolkning, inkompetanse, arbeidspress og manglende innsyn**

Det er ulike forklaringer på den rollen NAY oppleves å ta overfor lokalkontorene. Den grunnleggende oppfatningen er at det synes å finnes ulike fortolkninger av regelverk, stønader eller innsatsbehov (varig / ikke varig) og av helsefaglige vurderinger mellom de to nivåene. En leder sier det slik «Uforståelige avslag set NAV i dårleg lys ovanfor brukarar og samarbeidspartar. Godt begrunna avslag vert godteke sjølv om brukarar og samarbeidspartar kan vere ueinige. Dette må verte betre!» (leder).

Det er imidlertid ikke bare ulike fortolkninger mellom de to nivåene, men også mellom ulike NAY-enheter knyttet til samme problematikk, hever en leder:

*Vi på NAV-kontora opplever at vi ikkje framstår som eit MYNDIG NAV-kontor når NAV AY overprøver dei lokale vurderingane. I samtalar med andre kontor i landet så er dette avhengig av kva NAY du tilhøyrrer. (Leder)*

Forklaringene på dette er mange og ulike. Noen mener at NAY «praktiserer regelverket strengere enn det hadde behøvd», og at de ikke gjør skjønnsmessige vurderinger. Andre understreker at «kompetansen er lav», og at dette kombinert med «avstanden til bruker gjør at forståelsen av sakene blir svak». En tredje veileder opplever at dette henger sammen med at «det blir gitt ulike retningslinjer til NAY og lokale kontor, og at det ikke er

sammenheng der». Mens en fjerde veileder hevder at NAY «ikke har god nok kompetanse verken på juridiske eller medisinske vurderinger».

Atter andre mener at utfordringen er at Nav Arbeid og ytelser «i for liten grad anerkjenner det arbeidet NAV-kontorene gjør når det gjelder arbeidsevnevurderinger og avklaring av arbeidsevne».

En fagansvarlig sier seg langt på vei enig i dette, men kobler det til faglig uenighet. Det dårlige samarbeidet mellom Nav-kontor og Arbeid og ytelser skyldes ikke uklart grensesnitt, dårlige fagsystemer eller juridisk kompetanse som ligger bak det dårlige samarbeidet, men faglig uenighet knyttet til hvilket bistandsbehov og hvilken arbeidsevne arbeidssøkerne har, mener vedkommende.

En annen fagansvarlig mener å se at det «arbeidspress og krav om rask saksbehandling» som ligger i flere av vedtakene, og med store konsekvenser både for lokalkontoret og for brukerne, gjør at NAY, for eksempel på sykepengeområdet, «føler seg presset til å bryte forvaltningslovens krav om at saken skal utredes ferdig før vedtak». Ifølge fagansvarlig avslår de av ressurs hensyn «krav om sykepenger basert på en parts (arbeidsgiver) fremstilling» fordi «Bruker kan jo klage». Et annet eksempel på for rask saksbehandling er der de sender avslag i en sak på grunn av «manglende opplysninger» men;

*der de ikke har gått inn og sett at bruker er analfabet (står på personkortet i Modia) og har behov for tolk i dialog med Nav. Ytelsene stopper opp og Nav lokal "må leke detektiv" og finne ut hva som har skjedd, søke på nytt, snakke med forvaltning, forklare, forsvare, oversette, leie inn tolk, formidle andres budskap. (Veileder)*

## **Krevende å være «ett Nav» - i skvis mellom bruker og forvaltning**

Situasjonen i dag er at mens lokalkontoret etter beste evne innstiller på ulike vedtak, så er det NAY som tar en beslutning og sender ut et vedtaksbrev. Det blir så opp til det lokale NAV-kontor «å fortelle bruker rekkevidden av vedtaksbrev, enten det gjelder innvilgelse eller avslag. Dette beskrives som en krevende situasjon.

En veileder som beskriver at det er «daglige utfordringer» i samarbeidet med NAV Arbeid og ytelser, sier at «det er vanskelig å være mellomledd når NAY bruker lang tid på saksbehandling» og «når lokal kontor og Arbeid og ytelser er uenige i sine vurderinger. Det blir NAV mot NAV, mens bruker blir stående med konsekvensen». En annen veileder beskriver dette som å stå «i en skvis» mellom bruker og NAY, og en tredje veileder understreker at det «er vanskelig å være ett NAV når vi på kontorene ikke kan gi klart svar på veien videre hvor ytelser er tema».

En tredje veileder mener det er frustrerende når Nav Arbeid og ytelser «har et annet syn på brukers rettigheter enn det vi som veiledere og som kjenner brukerne har» og «når ytelser ikke forlanges selv om vi kjenner på at det er riktig å gjøre det».

En leder beskriver det som «unødig bruk av ressurser» at «NAV lokalt må fronte for mye av det som foregår lenger inn, f.eks. på Nav Arbeid og ytelser» framfor at «Nav Arbeid og ytelser kan ta og svare i egne saker direkte til bruker». Opplevelsen av unødig ressursbruk forsterkes antakelig av at kontoret kan være uenig i de beslutningene som er fattet «lenger inn», samtidig som brukerne henvender seg til NAV-veilederne med spørsmål som de må ta videre og finne ut av.

## **Konsekvenser av dårlig samarbeid**

Konsekvensene av det dårlige samarbeidet beskrives som mange og ulike:

Det handler om unødvendig ressursbruk, ikke minst knyttet til klagesaker der «veilederne besvarer advokater, lager utskrifter av saksdokumenter» etc på bekostning av

oppfølgingsarbeidet. For eksempel kan en klage på et «galt» vedtak fra forvaltningsenheten «føre til ekstravedtak på sosialhjelp i påvente av ny saksbehandlingstid i statlig linje, refusjonskrav må skrives pga. kommunal ytelse der de kan ha rett på statlig ytelse, osv.». (veileder)

I tillegg skaper dette «frustrasjon og slitasje» hos veilederne, som beskriver hvordan de kommer i skvis og taper «tillit og omdømme» hos bruker, samtidig som de skal være lojale mot forvaltningen. Det skaper «lengre saksbehandlingstid og dårligere tilbud til brukerne»; at «folk slutter fordi de ikke orker den evinnelige kampen mot NAY lengre».

Ikke minst skaper det dårlige samarbeidet mange oppgaver i GOSYS, der «oppgaver blir sendt rundt omkring, besluttere som ikke er enig i vurderinger og kverulerer på formuleringer mm», og hvor man «må gå både to og tre runder med NAY i enkle saker». I tillegg forsvinner brukermedvirkningen «fordi de som har minst kontakt med brukerne er de som tar de viktigste avgjørelsene» (veileder).

I sum beskrives forholdet til NAY som en «tidstyv» og som å «vri fokuset vekk fra en effektiv brukeroppfølging» og hvor den «den arbeidsrettede oppfølgingen blir skadelidende».

### **Svaret - bygge opp juridisk kompetanse lokalt?**

En leder mener at hovedutfordringen «for å skape myndige NAV-kontorer med fokus på arbeid» er at grensesnittene mellom ytelseslinja og lokalkontorene forutsetter spesialkompetanse på lov- og regelverk hos lokalkontorene:

*NAV lokal må forberede saker til NAV arbeid og ytelser og dermed ha spesialkompetanse på lovverket knyttet til innvilgelse av ytelser som besluttet av NAV arbeid og ytelser. Dette tar fokus vekk fra arbeid og god oppfølging. (Leder)*

Lignende resonnementer kommer fra flere veiledere.

Flere har også svaret på denne situasjonen. Den juridiske kompetansen på lokalkontorene må styrkes. En veileder mener svaret på en situasjon hvor det «sitter jurister i andre instans på NAY for å kontrollere de feil som gjøres fordi man ikke har juridisk kompetanse i førsteinstans» er at det bygges opp slik kompetanse på større kontor lokalt:

*Jeg mener det er soleklart at NAV ville spart betydelige summer og betydelig feilbehandling lokalt dersom man ansatte rådgivende jurister (på lik linje med rådgivende leger) som kunne bistå lokalkontorene. (Veileder)*

En annen veileder ønsker «egne vedtaksteam for nye søknader på AAP og behandling av klager på AAP». Dette vil øke kompetansen til veilederne lokalt, og medføre raskere saksbehandlingstid, hevder veilederen.

### **Kort oppsummering**

Teamarbeid har vært og er en svært utbredt samarbeidsform i Nav. Nesten 80 prosent oppgir at de jobber i slike team. Generelt sett oppgir det store flertallet av de ansatte å være fornøyd med å jobbe i team. Utfordringer knyttet til utydelige målsettinger eller uenighet om målsettinger innad i teamet oppgis å være små, og teammedlemmene vurderer integrasjonen i teamet som god. Teamet er en viktig kollegial ressurs, og et nivå der de opplever aksept, deler ressurser og hjelper hverandre.

Hovedmønsteret er at teamene består både av statlig og kommunalt ansatte (om lag 80 prosent av veilederne svarer dette). Utbredelsen av rene statlige team ser ut som å være noe større enn forekomsten av rene kommunale team. Bildet er nærmest uforandret over



tid. Et annet mønster over tid er også at veilederne i økende grad jobber på tvers av tjenesteområder, selv om kommunalt ansatte i større grad enn statlig ansatte jobber med andre tjenesteområder enn ansettelsesforholdet tradisjonelt skulle tilsi.

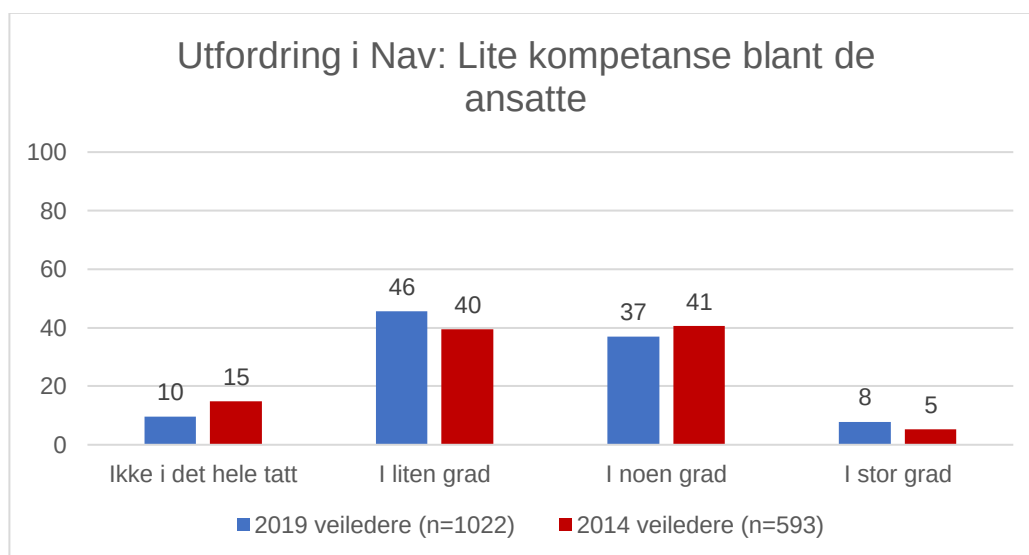
Vi stilte også et spørsmål om statlig versus kommunal dominans på kontorene. Her er det store forskjeller mellom svarene til statlig og kommunalt veiledere. 60 prosent av de kommunalt ansatte mener at det er statlig dominans, mens bare 20 prosent av de statlig ansatte oppgir dette. Tilsvarende oppgir 20 prosent av de statlig ansatte at kontoret har kommunal dominans, mens bare 10 prosent av de kommunalt ansatte mener dette. Disse tallene er litt overraskende, siden utviklingen går i retning av at man i økende grad jobber på hverandres tjenesteområder. Det tyder på at det fremdeles eksisterer betydelige forskjeller mellom ulike ansattgrupper i synet på likeverdighet, tross den pågående integrasjonen som foregår på tvers av ansettelses- og tjenesteforhold. I det åpne spørsmålet knyttes denne manglende likeverdigheten til en opplevelse av det sosialfaglige arbeidet på kontorene, som tradisjonelt er knyttet til en kommunal ansettelse, er svekket. I tidligere forskning så er den statlige dominansen forbundet med at de fleste endringer som de ansatte skal forholde seg til, er skapt i den statlige linja (Fossestøl et.al. 2015).

Når det gjelder samarbeidet med andre Nav-instanser peker samarbeidet med Kontaktsenteret seg positivt ut. Det oppfattes gjennomgående som bra. Vi har ikke survey-data om samarbeidet med Nav Arbeid og ytelser. I det åpne spørsmålet beskrives imidlertid dette samarbeidet som en av de største utfordringene. Dette kan henge sammen med de politiske innstrammingene knyttet til AAP-ordningen, særlig muligheten til forlengelse av AAP-ordningen utover 3 år.

## 4.4 Kompetanse

Veilederne ble spurt hvor i Nav-systemet det, etter deres mening, ligger størst utfordringer. Ett av de åtte svaralternativene var «lite kompetanse blant de ansatte», og ble rangert lavest. Figur 57 viser at bare åtte prosent av veiledere mener at lite kompetanse blant ansatte i stor grad er en utfordring i Nav. 37 prosent av veilederne oppgir at de i noen grad opplever at kompetansemangel er en utfordring i Nav. Vi finner ingen statistisk signifikante svarforskjeller mellom kommunalt og statlig ansatte på hvorvidt veilederne opplever mangel på kompetanse som en utfordring i Nav.

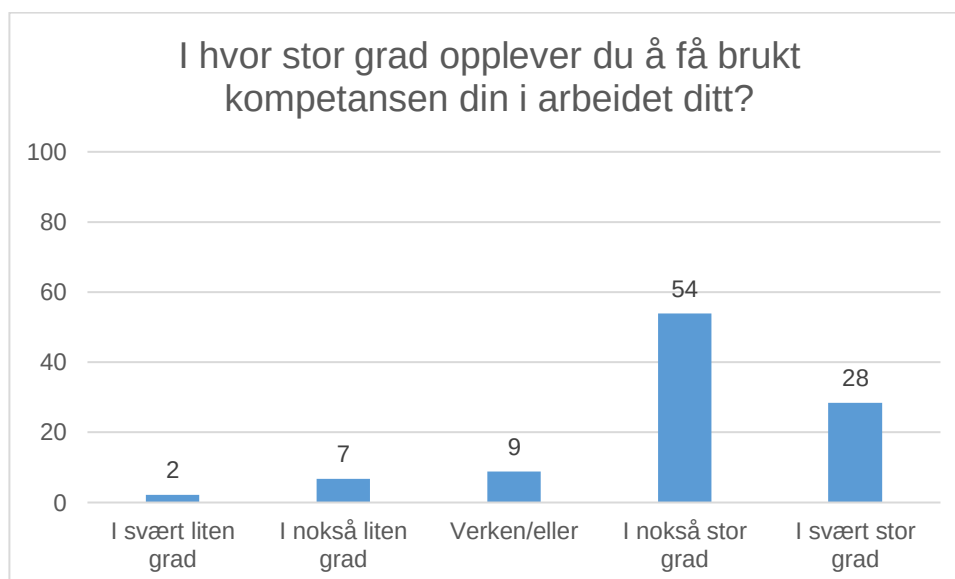
Vi stilte samme spørsmål i 2014 som i 2019. Manglende kompetanse rangeres lavest av utfordringene på begge tidspunkter. Som vi ser av figuren er det tilnærmet like svar over tid.



Figur 57 Veiledernes (n=1022) vurdering av hvorvidt mangel på kompetanse blant de ansatte er en utfordring i Nav, 2019-survey (prosent).

## Får veilederne brukt sin kompetanse?

Vi spurte de ansatte om de opplever at de får brukt kompetansen sin i arbeidet sitt. I overkant av 80 prosent av veilederne opplever at de i nokså eller svært stor grad får brukt kompetansen sin i arbeidet. I underkant av 10 prosent mener dette skjer i nokså eller svært liten grad. Det er ikke noen signifikante forskjeller mellom statlige og kommunalt ansatte på disse svarene.



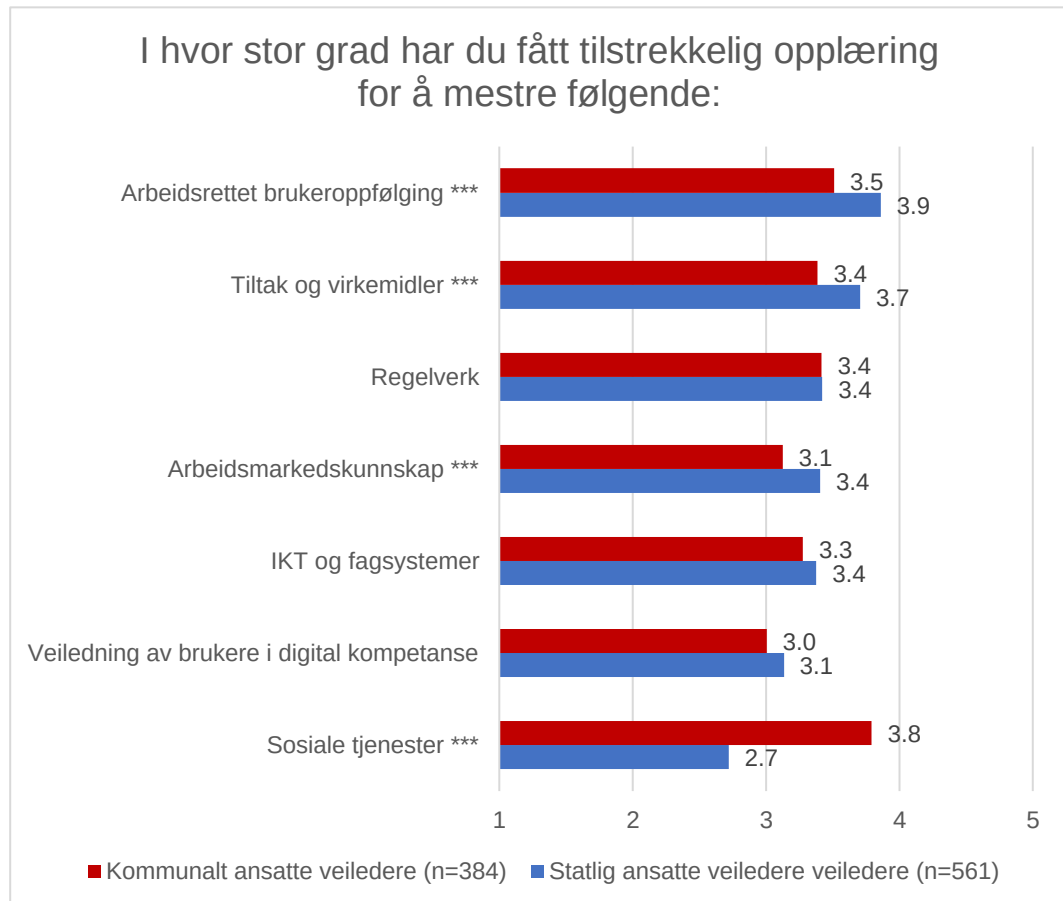
Figur 58 Veiledernes vurdering av i hvor stor grad de opplever å få brukt kompetansen i arbeidet sitt, 2019-survey (prosent)

Vi stilte ledere og mellomledere det samme spørsmålet. Veilederne opplever i mindre grad enn mellomledere og ledere å få brukt sin kompetanse (gjennomsnittsskåre veiledere ga var 4,0, mellomledere 4,3 og ledere 4,5). Ledere oppgir oftere enn mellomledere og veiledere at de får brukt kompetansen sin. Forskjellene mellom gruppene er statistisk signifikante ( $p < ,05$ ). Særlig er forskjellen stor på antallet som svarer at de i svært stor grad får brukt sin kompetanse. Mens i underkant av 30 prosent av veilederne oppgir dette, oppgir ca. 60 prosent av lederne at dette er tilfelle. Svarfordelingsmønsteret er typisk for utvalget ved at ledere gjennomgående vurderer de fleste forhold som mer positive enn veiledere.

## Har veilederne fått tilstrekkelig opplæring?

De ansatte må få en opplæring som gjør dem i stand til å løse de oppgavene de skal påta seg. Vi stilte spørsmål om i hvor stor grad veilederne har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre følgende: Arbeidsrettet brukeroppfølging, regelverk, arbeidsmarkedskunnskap, tiltak og virkemidler, Ikt og fagsystemer, veiledning av brukere i digital kompetanse og sosiale tjenester.

Figur 59 viser svarene fra veilederne fordelt på hvorvidt de er ansatt statlig eller kommunalt. Som vi ser av figuren gir veilederne mer positive enn negative svar på dette, noe som tilsier at de er mer fornøyde enn misfornøyde med opplæringen de har fått. Statlig ansatte veiledere er mest fornøyd med opplæringen i arbeidsrettet oppfølging og tiltak og virkemidler. Kommunalt ansatte er mest fornøyd med opplæringen de har fått i sosiale tjenester og deretter arbeidsrettet brukeroppfølging. Til sammenligning er de statlige ansatte minst fornøyd med opplæringen de har fått i sosiale tjenester. Kommunalt ansatte er minst fornøyd med opplæringen de har fått i veiledning av brukere i digital kompetanse.



Figur 59 Veiledernes vurdering av i hvor stor grad de har fått tilstrekkelig opplæring, 2014- og 2019-survey. Gjennomsnittsskåre hvor 1=I svært liten grad, og 5=I svært stor grad. \*\*\*=signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte veiledere

Ser vi på frekvensfordelingene så oppgir godt over 60 prosent av veilederne at de har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre «arbeidsrettet brukeroppfølging» og «tiltak og virkemidler». Så kommer «regelverk» og «IKT og fagsystemer» (over 50 prosent), så «arbeidsmarkedskunnskap» (ca. 50 prosent), og «sosiale tjenester» (i overkant av 45 prosent), mens «veiledning av brukere i digital kompetanse» kommer nederst med ca. 40 prosent.

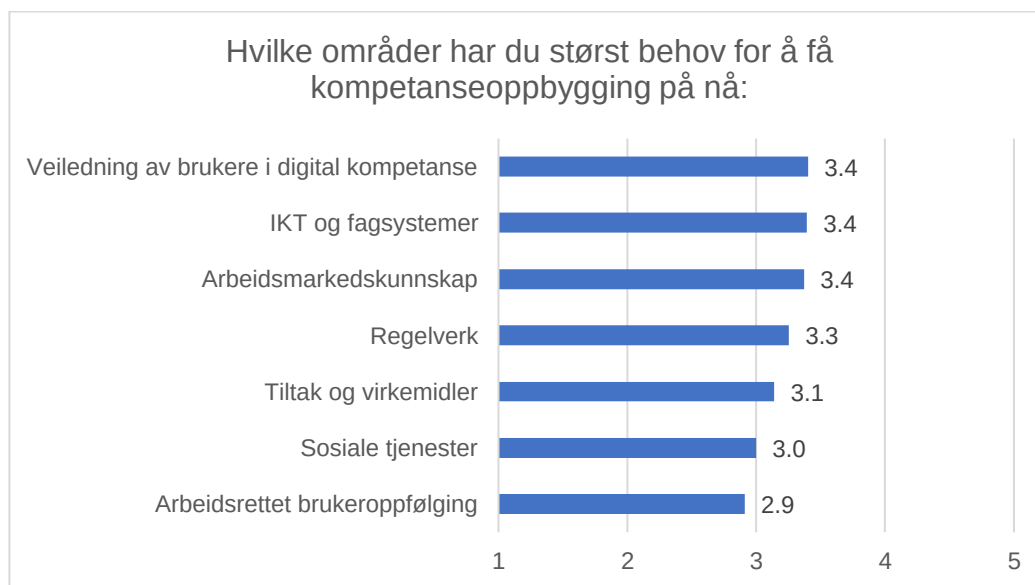
Kontrollerer vi for ansattes bakgrunn oppgir flere kommunalt ansatte å ha kompetanse på sosiale tjenester enn statlige ansatte, mens flere statlig ansatte opplever å ha kompetanse på tiltak og virkemidler og arbeidsmarkedskunnskap.

## Veiledernes behov for kompetanseoppbygging

Vi spurte veilederne videre hvilke områder de har størst behov for å få kompetanseoppbygging på nå (figur 60). Som figuren viser oppgir flest veilederne at de har størst behov for kompetanseoppbygging innen «veiledning av brukere i digital

kompetanse» (dvs. lære brukerne til å ta i bruk de nye digitale løsningene og «IKT og fagsystemer») og «arbeidsmarkedskunnskap». Arbeidsmarkedskunnskap vil for veilederne antakelig både handle om generell kunnskap om arbeidslivet og arbeidsmarkedet for de brukergruppene Nav-kontorene betjener, men også om arbeidsgiverkontakt. Over 50 prosent av veilederne sier at de i nokså eller svært stor grad har behov for kompetanse på IKT og fagsystemer, veiledning av brukere i digital kompetanse og arbeidsmarkedskunnskap.

Det er også store behov for kompetanseoppbygging på regelverk (47 prosent svarer at de i nokså/svært stor grad har behov for dette), tiltak og virkemidler (42 prosent), arbeidsrettet brukeroppfølgning (36 prosent) og sosiale tjenester (35 prosent). Over 1/3 av de ansatte mener det i svært stor grad eller i nokså stor grad er behov for kompetanseoppbygging på alle de områdene som inngår i spørreundersøkelsen.



Figur 60: Veilederne (n=936-989) vurdering av hvilke områder de har størst behov for kompetanseoppbygging, 2019-survey. Gjennomsnittsskårer hvor 1=I svært liten grad, og 5=I svært stor grad.

Behovet for kompetanse varierer med ansettelsesbakgrunn, og forskjellene er signifikante. Kommunalt ansatte etterlyser i større grad kompetanse på tiltak og virkemidler, arbeidsrettet brukeroppfølgning og regelverk enn statlig ansatte gjør, mens statlig ansatte etterlyser kompetanse på sosiale tjenester i større grad enn kommunalt ansatte gjør.

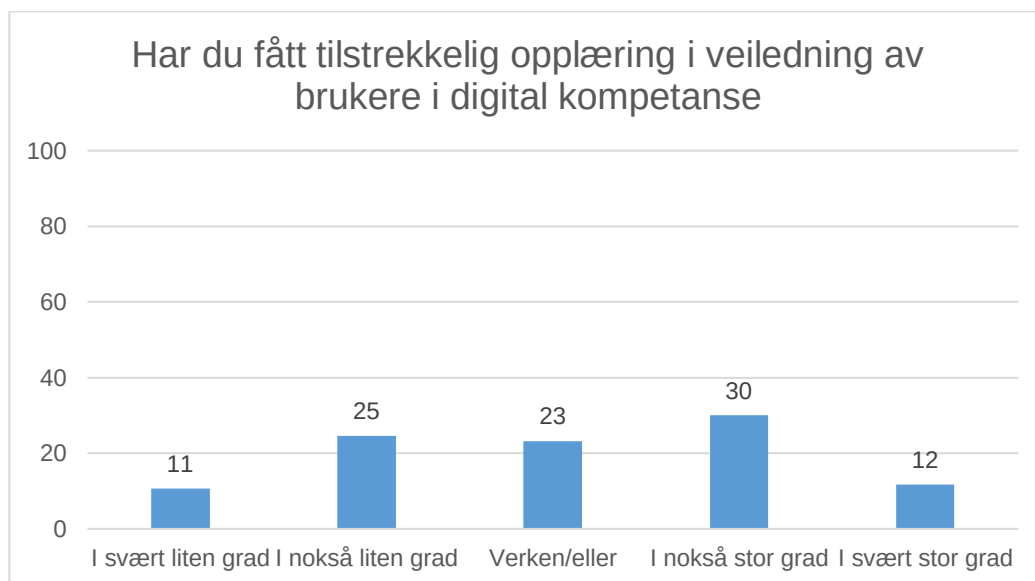
### Digitale opplærings- og kompetansebehov

Spørsmålet om hvilke områder veilederne har størst behov for kompetansebygging stilte vi også i surveyen 2014. 2014-dataene mangler imidlertid en «verken eller»- kategori, vi spurte kun om IKT og ikke om «IKT og fagsystemer», og vi brukte en firedelt og ikke en femdelt skala. Tallene kan derfor ikke i streng forstand sammenlignes, og vi har derfor valgt å ikke ta med figuren med dataene samlet. Likevel er det slående at mens nesten 65 prosent oppga at de hadde lite/ingen behov for kompetansebygging på IKT i 2014, så gjelder dette bare i overkant av 20 prosent i 2019. Tilsvarende var det om lag 35 prosent som sa at de i noen grad / stor grad hadde behov for kompetanseoppbygging på IKT i 2014, mens det er over 50 prosent som svarer dette i 2019.

Denne utviklingen innebærer at det kan være særlig grunn til å se litt nærmere på opplærings- og kompetanseutfordringene på digitaliseringsområdet.

Vi stilte spørsmål til veilederne om de har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre «veiledning av brukere i digital kompetanse» (figur 61). Dette spørsmålet er viktig fordi

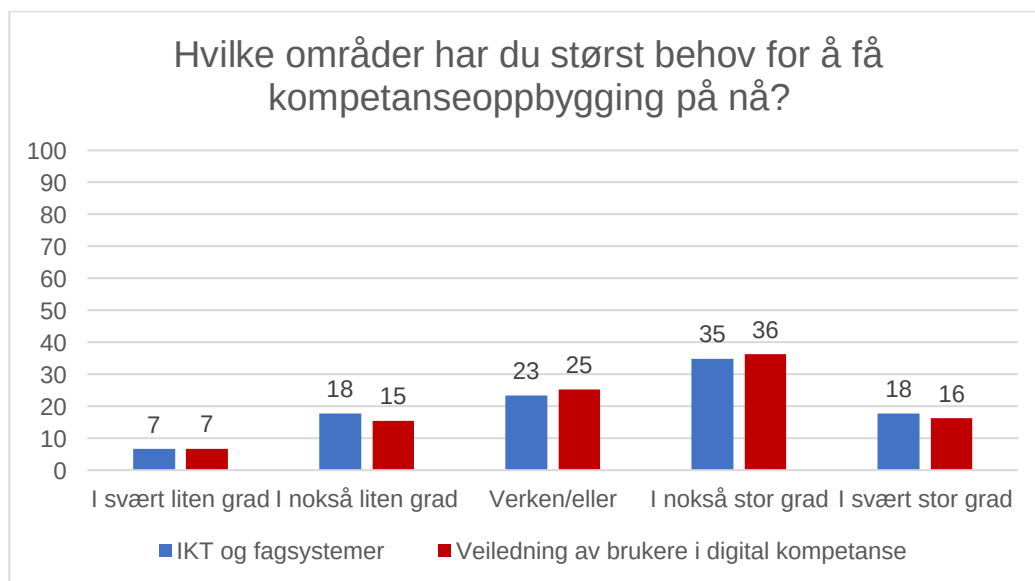
den positive effekten av digitalisering forutsetter at brukerne mestrer de nye digitale løsningene, og mange brukere trenger antakelig tilførsel av slik kompetanse. 36 prosent av veilederne mener at de i liten grad har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre «veiledning av brukere i digital kompetanse», mens 42 prosent mener at de har fått det.



Figur 61: Veiledernes (n=1022) vurdering av hvorvidt de har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre veiledning av brukere i digital kompetanse. 2019-survey (prosent).

Vi finner ingen signifikante forskjeller i svarene mellom statlig og kommunalt ansatte på disse opplæringsspørsmålene.

Vi spurte også veilederne om på hvilke områder de har størst behov for kompetansebygging på (Figur 62). 'IKT og fagsystemer' og 'Veiledning av brukere i digital kompetanse' er de områdene hvor flest svarer at de har behov for kompetansebygging, og over 50 prosent svarer i nokså stor eller i svært stor grad. Det er ingen signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte på svarene om digital kompetansebygging.



Figur 62: Veiledernes (n=980) vurdering av hvilke områder de har størst behov for å få kompetanseoppbygging på, 2019-survey. Prosent.

## Åpent spørsmål

Opplæring i forbindelse med digitalisering beskrives som et grunnleggende behov i det åpne spørsmålet. Gjennomgående formuleringer er av typen: «Proessen har gått for fort. Det er dårlig opplæring i forhold til digitale løsninger, og de digitale løsningene har vært for lite utprøvd før de ble satt ut i produksjon» (merkantil); det er «svært vanskelig å tilegne seg de stadige digitale endringene fordi det er svært lite opplæring i forhold til mengden endringer» (veileder) eller «frustrasjon oppstår særlig når det kommer nye ting, som bl.a. nye IKT-systemer uten at vi kjenner til dem eller får opplæring i dem» (veileder).

Et særlig forhold som trekkes frem er at endringene i de digitale systemene skjer gjennom «smidig utvikling», dvs. at de skjer gradvis og fortløpende, og ofte uten forutgående varsling eller opplæring. Dette står i motsetning til tidligere, da slike endringer var større og ble «rullet ut» fra sentralt hold. Dette skaper en opplevelse hos veilederne av at de ikke får tid til å fange opp og sette seg inn i endringene som skjer.

Dette er i stor grad en beskrivelse lederne kjenner seg igjen i. Ledere beskriver «smidig utvikling», som «snikende» eller usynlig utvikling, og mener dette oppleves som krevende for medarbeiderne. En mellomleder understreker også at slike endringer er krevende, særlig fordi de kommer i tillegg til kontinuerlige endringer i regelverk og arbeidsmetodikk:

*Krevende å jobb med digitale verktøy som stadig er i endring.  
Vanskelig å fange opp og velge ut informasjon om alle de endringer  
som gjøres både i forhold til fagsystemer og endringer i regelverk og  
arbeidsmetodikk (mellomleder).*

En tredje leder understreker det samme, en type informasjonsoverbelastning hos medarbeiderne, og mener at endringstrykket aldri har vært så stort som det er nå:

*Det kommer svært mye informasjon, og min opplevelse er at man er i  
ferd med å nå et metningspunkt hva den enkelte klarer å absorbere  
angår. Nye digitale løsninger på brukersiden er for all del bra, men  
med "Smidig utrulling" medfører det et kontinuerlig tilsig av  
informasjon og oppdateringer og stadige nye lanseringer. I tillegg  
kommer OneDrive, Teams, Yammer etc, uten medfølgende  
opplæring. Har ikke tall på hvor mange arbeidstimer som har gått med  
på internopplæring i dette - til tross for opplæring i plenum. Osv. osv.*

Veilederne beskriver videre at ansvaret for å holde seg oppdatert i stor grad er individualisert, eller i beste fall at «hvert enkelt kontor og hver enkelt leder selv må finne opp opplæringsplaner». Dette er på mange måter naturlig, gitt at endringene skjer «smidig» og ikke «rulles ut» gjennom sentralt utviklede opplæringsprogram: «Det er alt for mange nye digitale programmer (...) som vi skal ha forståelse for og lære oss selv», hevder en veileder. En annen sier at det legges «mer og mer opp til at hver enkelt ansatt skal til enhver tid finne frem i og sette seg inn i nye ting/egenopplæring» mens en tredje formulerer det som at det «blir hvert enkelt sitt ansvar å følge med på å tilegne seg nødvendig kunnskap om (...) nye digitale systemer».

Dette individualiserte opplæringsansvaret beskrives som å ha mange negative konsekvenser. Noen er opptatt av at denne formen for opplæring går på bekostning av «felles forståelse og metalæring»; behovet for «å diskutere digitale endringer med kollegaer for å forstå/lære» eller at «fagligheten spises opp (...) av alt for høye forventninger til at vi på egen hånd skal fordøye og mestre et vell av nye digitale løsninger». Når det gjelder det sistnevnte utsagnet regner vi med at veilederen opplever at den tiden som brukes på å tilegne seg de digitale løsningene går på bekostning av oppfølgingen av brukerne.

Noen mener at en konsekvens av dette er at man «nedprioriterer» å holde seg oppdatert om digitale endringer, noe som innebærer at «mange muligheter og løsninger i de nye systemene (...) forblir uutnyttet fordi vi ikke får opplæring i hvordan vi skal bruke dem».

Resultatet av dette kan være at man for eksempel begynner å skrive «innsøkinger til tiltak for hånd, fordi man ikke klarer å få skrevet ut skjema, ikke finner lagringsknappen eller ikke gjenfinner dokumenter som allerede er lagret».

Ikke minst snakkes det om dette som et tidssluk. Det er mange formuleringer av typen; «ved innføring av nye IT-løsninger bruker vi ufattelig mye ressurser på å forsøke å løse tekniske utfordringer vi ikke har noen forutsetninger for å forstå. Dette gir stor energilekkasje» eller som en fagansvarlig sier det «Det er snart en heltidsjobb å lære seg de nye løsningene!».

Samtidig er flere veiledere opptatt av at det er en forventning fra ledelsen om at de nye løsningene skal tas i bruk fra den ene dagen til den andre. Særlig gjelder kanskje dette de interne kommunikasjons- og arbeidsplattformene som innføres: «Vi fikk presentert på et kontormøte at det (Teams) er en ny arbeidsplattform vi må begynne å bruke», sier en veileder, og legger til «Det er forventet at vi er oppe å gå på den neste dag uten opplæring». Det gjelder imidlertid også de digitale fagsystemene. En veileder retter i denne forbindelse pekefingeren sin mot kontorledelsen, og hevder at det er paradoksalt at ledelsen ønsker at «veilederne skal ta i bruk digitale verktøy umiddelbart», mens ledergruppa på hennes kontor;

*ikke kjenner til faget, hvilke brukergrupper som ikke får tilstrekkelig oppfølging, hvilke digitale verktøy som kommer og hvordan ressurser bør flyttes etter dette. (...) Digitalisering krever omstilling i alle ledd. (Jeg) opplever en ledelse som ikke henger med i utviklingen og «ruster» kontoret ressursmessig etter forventede endringer. Ledelsen følger ikke opp enkeltmedarbeidere som ikke klarer å omstille seg til nye oppfølgingsmetoder. (Veileder)*

Dette gjør at flere veiledere blir opptatt av arbeidsmiljøkonsekvensene av digitaliseringen; «Dette skaper frustrasjon, manglende mestringsfølelse og på sikt utbrenthet hos de ansatte som føler seg utilstrekkelig!», sier en veileder.

## Kilder til kompetanse

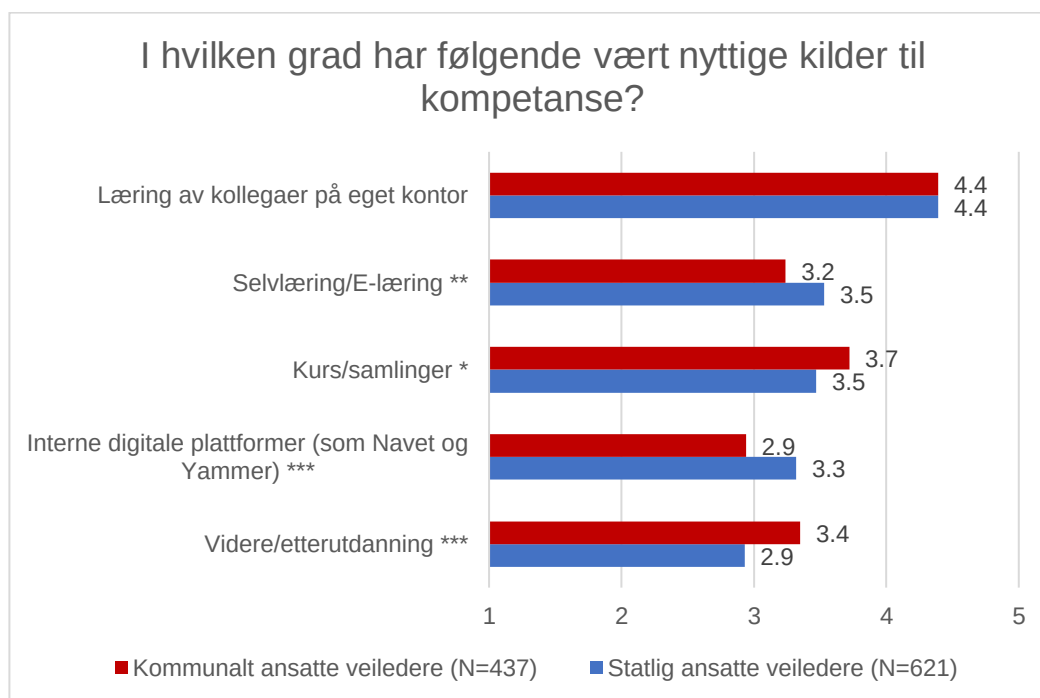
Vi har videre spurt hva veilederne opplever som nyttige kilder til oppbygging av ny kompetanse (figur 63). De fleste svaralternativene, med unntak av videre- og etterutdanning, er interne, altså i Navs egen regi. Kurs/samlinger er i en mellomkategori da slike både kan være i regi av eksterne og interne arrangører.

Den kilden til kompetanse som oppleves som klart nyttigst er læring av kollegaer i eget kontor. Over 90 prosent oppgir det. Dersom dette er kompetanse som er knyttet til ulike former for «privatpraksis», kan det være uheldig. Skjer opplæringen derimot innenfor en «mester-svenn»-relasjon kan man tenke seg at dette vil være positivt. Uansett forteller det noe om den betydningen «internsosialiseringen» har som kompetansekilde for veilederne. Her finner vi ingen signifikante forskjeller mellom kommunalt ansatte veiledere og statlig ansatte veiledere.

Figuren viser videre at de interne læringskildene fremstår som nyttigere for veilederne enn etter- og videreutdanning (EVU). Dette kan handle om at etter- og videreutdanning har begrenset omfang, eller ikke er godt nok tilpasset praksisfeltets behov.

Av interne læringskilder fremstår, i synkende rekkefølge, kurs/samlinger, selvlæring/e-læring og interne digitale plattformer som kilder til kompetanse. Kommunalt ansatte veiledere oppgir kurs/samlinger og videre-/etterutdanning som like nyttige kilder til kompetanse. Kommunalt ansatte oppgir i signifikant høyere grad enn statlig ansatte videre/etterutdanning som nyttige kilder til kompetanse, mens flere statlige enn kommunalt ansatte oppgir interne digitale plattformer som nyttige.





Figur 63 Veiledernes vurdering av hvilke kilder til kompetanse som har vært nyttige, delt på hvorvidt veilederne er statlig eller kommunalt ansatte. 2019-survey, gjennomsnittsskårer 1=I svært liten grad, og 5=I svært stor grad. \*\*\*= sig<,001, \*\*=sig<,01, \*=sig<,05.

I det åpne spørsmålet beskriver veiledere utfordringer særlig knyttet til mengden av nye kunnskaper og ferdigheter de trenger å tilegne seg, og at veilederne møter disse opplæringsbehovene kontinuerlig. Det å være «konstant i læring er for utfordrende», hevder en veileder, som mener at de aldri rekker å bli trygge i jobben sin.

Læringen skjer på mange måter, men den mest dominerende formen for læring oppsummeres i setningen «det meste jeg har lært, har jeg lært selv og av andre kollegaer». Mange mener også at denne formen for læring har blitt forsterket de siste årene, «ved at det mer og mer legges opp til at hver ansatt skal finne frem og sette seg inn i nye ting/egenopplæring». At hver enkelt medarbeider må gjøre dette beskrives som kostnadskrevende fordi det «går bort enormt med arbeidstid i å prøve å finne ut hva som nå gjelder».

Problematikken knyttet til å finne ut hva som gjelder forsterkes ved at det i tillegg er så mange systemer og programvarer som fungerer som Nav-interne kilder til informasjon og kommunikasjon. Informasjon og opplæring skjer gjennom «Yammer, Teams, og så er det Navet, nav.no, erfaringsforum, rettskildene», forteller en veileder. Det store antallet kilder oppleves som «uoversiktlig å forholde seg til, enda mer fordi disse kildene ikke er «hierarkisk ordnet», dvs. at veilederne får hjelp til å skille mellom hva som er autoritative informasjonskilder og hva som ikke er det. I tillegg skal veilederen følge med på «utviklingen av infotrygd, Arena, Gosys, Modia, Word og Sosio».

Det er også synspunkter på hvordan opplæring best skjer. Generelt hevdes det at det er for liten oppmerksomhet på at ulike former for endringer og kunnskap krever ulike opplæringsformer. Opplæring i datasystemer kan gjerne skje for eksempel gjennom et webinar, mens lov- og regelverksbruk krever konkret feedback og andre mer diskusjonsbaserte former for opplæring.

E-læring er mye brukt sammen med videomøter. Flere har gode erfaringer med dette. En veileder forteller om at Nav Arbeid og ytelser har brukt webinarer<sup>9</sup> til opplæringsformål på AAP-området, der veiledere møter fagpersoner digitalt. Dette har vært brukt med «stort hell», sier hun og utdyper at veilederne får «førstehåndsinformasjon fra de som kan de ulike fagområdene best i Nav». Andre hevder at slike webinarer er for store, og ikke innbyr til å stille spørsmål og dermed kun delvis kan fungerer som opplæringsarena.

Andre igjen hevder at disse formene for opplæring er for dominerende, og etterlyser flere fagsamlinger og opplæring ansikt til ansikt. Det hevdes at e-læring er dårlige opplæringsverktøy fordi man ikke får diskutert endringer og informasjon med andre; «"felles forståelse og metalæring" som skjer når opplæringen er samlet og skjer i grupper», blir borte. I det hele tatt savnes flere fysiske samlinger og felles fagdiskusjoner på kontoret og ikke minst mellom kontorer.

En tredje opplærings- og spredningsstrategi er kurs, og dem er det mange av. Noen klager over at de sjelden får noe ut av kursene de går på. Det er fordi kursene er obligatoriske, og ofte handler om forhold som ikke er viktige for vedkommende. Det er for mye «kursmas» sier en veileder, og mener at deltakelse på slike kurs i større grad burde være frivillig.

Andre mener enkelte personalgrupper mangler egnede kurs i det hele tatt, og følgelig må lære alt selv. En person med ansvar for personvern sier;

*Vi føler oss helt glemt (..) og ikke ivaretatt av NAV i det hele tatt. Vært ansatt i MANGE år og aldri vært på kurs i noe som helst av det jeg jobber med for NAV(..) Gjør vi feil der vi tror vi gjør riktig, vil det ha enorme konsekvenser for brukerne. (Merkantil)*

En vanlig måte å spre kunnskap på er i tillegg etablering av såkalte «spydspisskontorer» (for eksempel på tiltak eller læring) eller «superbrukere» (som får en særskilt opplæring for eksempel på det digitale området), som skal stå for opplæring og kontaktpunkter på eget kontor eller overfor andre kontorer i tjenesteområdet. Dette kan være bra, men denne opplæringen skjer gjerne innimellom andre arbeidsoppgaver, noe som kan være krevende.

Sist, men ikke minst kommer tid og mulighet å prioritere opplæring, særlig hvis den oppleves å gå på bekostning av brukeroppfølgingen. I denne forbindelse etterlyses det tettere lederoppfølging, og at lederne har mer «tid og anledning til å følge opp at den ansatte får den opplæringen de trenger (..) Dersom (..) ledelsen i større grad hadde fulgt opp dette, ville hele kontoret bli løftet», sier en veileder.

Vi får en fornemmelse av at endringstrykket er stort, at opplæringen primært foregår som egenlæring, men at det er mange konkurrerende (ikke-hierarkiserte) kilder til informasjon, og at det hersker tvil om hvorvidt den mer organiserte opplæringen som foregår har funnet en riktig form. Det synes å være et ønske om flere fysiske opplærings- og møteplasser, samtidig som det understrekes at det er vanskelig å prioritere opplæring hvis den oppleves å gå på bekostning av brukeroppfølgingen.

## Andre kompetanseutfordringer – åpent spørsmål

Som vi har sett rangeres kompetanseutfordringen lavt sammenlignet med andre utfordringer i arbeidet, selv om veilederne også har kritiske synspunkter på den opplæringen som foregår, og understreker at de har kompetansebehov.

---

<sup>9</sup> Webinar er en nettbasert presentasjon hvor deltakerne på webinarer kan se hva som skjer på foredragsholderens datamaskin, samtidig som de hører på foredragsholderens forklaring på hva som skjer, og kan stille spørsmål via chat og epost.

Kompetanse er et av de områdene som veilederne bruker mye plass på å beskrive i det åpne spørsmålet i surveyen. Vi skal trekke frem tre slike utfordringer. Flere relaterer disse kompetanseutfordringene til arbeidsorganisatoriske utfordringer. Utfordringene føres blant annet tilbake til for stor arbeidsmengde, digitalisering («heltidsjobb å lære seg de nye løsningene»), organisatoriske endringer (fylkes- og kommunesammenslåinger) som skaper kaos i organisasjonen, innføringen av helhetlig oppfølging, en omfattende aktivitetsstyring der veilederne «bruker mye tid på å tilfredsstille systemet», og at veilederens skjønn må «godkjennes/overprøves av eksterne ansatte som ikke kjenner bruker». Resultatet er at «fagligheten» blir borte, en faglighet de fleste veiledere ser ut til å koble opp mot det direkte arbeidet med brukerne.

### **Breddeløsning - «Det er mer hensiktsmessig å kunne mye om noe, enn å kunne litt om alt»**

En av de store diskusjonene ute på kontorene handler om hvorvidt man skal velge en spesialisering etter dato eller etter kompetanseområde. Diskusjonen er viktig fordi mange veiledere opplever det at «alle skal jobbe med alt» som en tilbakegang til hvordan det var før Nav ble etablert, hvor argumentet var at den såkalte generalistmodellen.

Dette å jobbe som «generalist» går i dag under mange navn i Nav. Veiledere (og ledere) bruker betegnelser som å «jobbe helhetlig» eller med «helhetlig oppfølging», å «jobbe i bredden», at «alle skal jobbe med alt», fordele «alle oppgaver på alle veiledere» eller «flat arbeidsfordeling» for å nevne noen. Det å jobbe som generalist settes de opp mot det å jobbe som «spesialist», eller å «jobbe spesialisert». Mens «generalisten» jobber med alle brukergrupper (arbeidssøkere og arbeidsgivere), på tvers av ulike inntektssikringsordninger, lov- og regelverk, alder eller innsatsbehov, så arbeider spesialisten med bestemte brukergrupper, innsatsbehov eller lovverk.

Generalistrollen stiller så «store krav til kompetanse på oppgaver og regelverk», og så «store krav til å holde seg oppdatert» og så «stor arbeidsbelastning» at de ansatte «føler lite mestringfølelse» og ønsker å slutte, hevder enkelte veiledere. Andre sier at dette (altså generalisten) «har jeg ikke tro på at vil bli vellykket», og at dette ikke er «å bruke personalressursene på en best mulig måte (..) Tanken om at en veileder kan hjelpe med alt (..) fungerer ikke i praksis».

Argumentene er mange og ulike:

Et argument for ikke å innføre en generalistordning er at det er dårlig personalpolitikk. En god personalpolitikk ville ta utgangspunkt i at «folk er forskjellige og gode/interesserte i ulike ting». Da ville man spesialisere «slik at folk får jobbe med ting de vil og er gode på». Et slikt synspunkt kan på den ene siden forstås som at man setter hensynet til personalet over hensynet til hva som er best for brukeren. På den andre siden kan man hevde at det er best for brukeren å snakke med folk som kan det de driver med godt.

En annen, men lignende argumentasjon, er at det å jobbe som generalist *forhindrer veilederne fra å bruke den kompetansen de har*. For en veileder med bakgrunn fra kommunale tjenester er generalistmodellen ensbetydende med at «sosialt arbeid er fraværende» og at de dermed «ikke gir den oppfølgingen brukeren trenger». En annen veileder mener det er lurt «å se på spesialkompetansen til de enkelte ansatte og sette dem til arbeidsoppgaver som er relevant i forhold til dette»:

*For eksempel vil jeg si at det er naturlig at en ansatt som kommer fra et tidligere arbeidsforhold innen rekruttering, blir satt til arbeid som for eksempel rekrutteringskontakt ved NAV kontoret. At en tidligere rus-konsulent blir brukt som fagperson innen rus på kontoret. At tidligere psykiatrispesialist blir benyttet som fagperson innen psykiatri. Slik er det ikke her. Her er det helt tilfeldig hvem som jobber med hva, og kompetanse blir ofte oversett. (Veileder)*

Et tredje argument er at man «ikke klarer å bli gode nok» fordi man «jobber med for mange arbeidsområder» samtidig. En beskrivelse av dette gir en veileder som mener at arbeidsgivers ønske om at de skal bli «eksperter på arbeidsrettet oppfølging» ikke er forenlig med tanken om at de samtidig skal være «generalister (..), å følge opp brukere med alle innsatsbehov, sykemeldte, AAP og kommunal bistand».

For mange synes dermed ikke generalistrollen å innebære en mulighet til å jobbe helhetlig med brukeren, men gir i stedet en opplevelse av at forvaltningsoppgavene tar overhånd, og at de mange ulike fagsystemene, lovverkene og digitale løsningene blir viktigere enn brukeroppfølgingen.

## Sosialfaglig kompetanse

Enkelte veiledere forteller om en opplevelse av «at fagkompetansen forsvinner», at «fagmiljøene utarmes», at «at kompetente ansatte slutter», at kontorene «tappes for ressurser» og «at det blir færre kollegaer å spille på». Andre er opptatt av at «kompetansen finnes, men ikke tas i bruk», eller av at «fagligheten vår som gode veiledere spises opp». Særlig tydelig er disse resonnementene knyttet til sosialfaglig kompetanse.

I den følgende analysen bygger vi på informanter som eksplisitt bruker begreper som «sosialfaglig», og «sosialt arbeid» i sine kommentarer i det åpne spørsmålet i surveyen. Dette er trolig ansatte med sosial- og helsefaglig bakgrunn, som utgjør 36 prosent av hele utvalget. Av disse igjen er 60 prosent sosionomer.

Mange andre veiledere skriver også om spørsmål som berører sosialfaget og sosialt arbeid, men da ser de det som et anliggende som primært handler om ansettelsesforhold mer enn faglige anliggender. De snakker om «partnerskap», «samarbeidet mellom stat og kommune», «likeverdighet» etc., og ofte i positivt ladete termer som at «på vårt kontor er det et godt samarbeid mellom stat og kommune innad på kontoret», eller «det har ingen betydning om man har statlig eller kommunal ansettelse ut ifra fordeling av arbeidsområde».

Det er en dyster analyse som gis av sosialfaget og den sosialfaglige kompetansen på kontorene. Og det er verdt å legge merke til at den kompetansen det her snakkes om er en formell sosial- eller helsefaglig kompetanse, tilegnet gjennom et universitet eller en høgskole, og ikke en type realkompetanse tilegnet gjennom erfaring og øvelse.

Den sosialfaglige kompetansen assosieres for det første med «å sikre at de svakeste får en slik oppfølging at de øker sine muligheter som framtidige arbeidstakere». Samtidig er det en opplevelse av at oppfølgingen av svake brukere eller «mennesker i krise» er blitt svekket. Dette gjelder særlig brukere med utfordringer knyttet til rus og psykisk helse, som har få arbeidsrettede tilbud, og som ikke kan benytte seg av de digitale løsningene. En av veilederne uttrykker det slik:

*Det er stadig mindre vilje til å se de svakeste brukerne i NAV systemet, og mange ganger blir folk møtt med et altfor rigid system som går på tvers av logisk tenking. Systemet skaper tapere.  
(Veileder)*

En leder understøtter dette ved å hevde at det foregår «en systematisk flytting av ressurser fra de svakeste blant oss, til mer resurssterke "klare" for arbeid (..) Det blir mindre omsorg og mulighet til å forebygge sosiale utfordringer for hvert år som går».

Når sosialfaget knyttes til at de svakeste får muligheter, og det er en opplevelse av at disse mulighetene svekkes, ledsages det av en opplevelse av at sosialfaget svekkes.

For det andre assosieres sosialfag med at veilederne har «helhetlig kompetanse om mennesker, helse og miljøet rundt og hvilke rettigheter brukere kan ha», og med en (sosial-) faglig holdning til brukerne. En sosialfaglig holdning står i motsetning til en holdning som ikke er «faglig forankret» og som gjerne fører til «uheldige holdninger blant ansatte som ikke håndterer krevende brukere», til «mye mer moralisme og fordommer» eller til «forsøk på å unngå å følge opp krevende brukere ved å vise til digitale løsninger».

En slik holdning får lite plass i arbeidshverdagen hevdes det:

*Ingen andre enn den ansatte selv følger opp om den ansatte møter brukerne med sosialfaglig tilnærming. Hadde jeg sklidd vekk fra det vi lærte i utdanningen og begynt å være frekk/lite empatisk, gi bruker rare råd, så hadde ingen snappet det opp, det blir min oppgave alene å holde de sosialfaglige verdiene og kjempe for å bli bedre i min samhandling med brukerne. Og det fokuset kan dale og bli nedprioritert, når jeg har mye å gjøre og mange byråkratiske prosesser foregår (...) Det er sjeldent fokus fra ledelsen på å sjekke at vi utfører godt sosialfaglig arbeid.» (Veileder)*

I dette sitatet representerer sosialfaget en form for etisk standard på vegne av brukerne, og som gjør at sosialfaglig kompetanse i seg selv kan sees på som en beskyttelse eller garanti for de svakeste brukerne. Når den faglige/etiske standarden svekkes oppleves det som at sosialfaget svekkes.

Og det er mange ulike formuleringer av denne svekkelsen, fra at «den sosialfaglige kunnskapen i lang tid ikke har vært anerkjent i Nav» til at «det sosialfaglige arbeidet forsvinner», eller en opplevelse av at det «det stadig ansettes færre med sosialfaglig bakgrunn». Forsøkene på å forklare dette er tilsvarende mange. De handler om kommunal abdikasjon, om statlig dominans, for stor grad av statlig effektivisering og digitalisering (hvor det som skulle være et supplement (..) erstatter godt arbeid), for ensidig søkelys på arbeidsmålet og for sterk målstyring.

Anbefalingen er unison. «En trenger flere ansatte med sosialfaglig kompetanse også i statlig linje. Kompetansekravet i kommunale oppgaver må styrkes betydelig», sier en veileder. Det er oppsiktsvekkende hevder en annen, at ikke «hovedkravet til utdanning» er at størstedelen «av ansatte skal ha sosialfaglig kompetanse» eller «relevant (les helse- og sosialfaglig) høyskoleutdanning burde være et minimum» for å jobbe i Nav.

### **Lov- og regelverkskompetanse**

Flere veiledere opplever at de mangler kompetanse om lov- og regelverk, og at det må rettes større oppmerksomhet mot dette. «Behovet for juridisk kompetanse er skrikende stort,» hevder en veileder, og resultatet av dette er at det forekommer «mye feilinformasjon til brukerne», at «brukere ikke får vedtak de skulle hatt» eller «får vedtak de ikke skulle hatt», på grunn av manglende juridisk kompetanse lokalt. Et eksempel på det sistnevnte er brukere som skulle hatt stans i AAP grunnet utenlandsopphold de ikke har søkt om, ikke får stans fordi veileder ikke kjenner bestemmelsen, eller ikke melder fra til Nav. «Det er for dårlig kjennskap til sosialtjenestelov og folketrygdlov. Vi har flere oppgaver enn å få folk i arbeid» forteller veilederen. En annen etterlyser særlig behovet for juridisk kompetanse på «regeltunge områder som sykepenges, AAP og ufør», en tredje sier «det er en rekke beslutninger som ligger til NAV-kontoret, for eksempel når det gjelder sykepenges, men også hele EØS-regelverket». En fjerde veileder sier: «Det er vi som jobber på NAV kontoret som får henvendelsene, og skal bistå dem, men her mangler det ordentlige retningslinjer og hjelp i saker, EØS reglene er kompliserte».

Behovet for juridisk kompetanse aktualiseres av utformingen av grensesnittet mellom ytelseslinja og lokalkontorene, sier en, og mener dette forutsetter lokalkompetanse på lov- og regelverk. «Når enhetene som jobber med ytelser blir bedre og mer spesialisert blir det tydelig, at mye gjøres uten tilstrekkelig kompetanse på NAV kontorene,» mener

en veileder. Lokal kompetanse på lov- og regelverk, hevder en tredje veileder, er svaret på en situasjon hvor det «sitter jurister i andre instans på NAV for å kontrollere de feil som gjøres fordi man ikke har juridisk kompetanse i førsteinstans». I en slik situasjon mener vedkommende at man må bygge opp den juridiske kompetansen i førstelinja, ved å «ansette rådgivende jurister (på lik linje med rådgivende leger)», eller gjennom «egne vedtaksteam for nye søknader på AAP og behandling av klager på AAP».

Ønsket om bedre lov- og regelverksforståelse har også andre begrunnelser. Det er ikke bare et mål i seg selv, men også noe som vil gi «meir effektiv sakshandsaming», og «meir tid til å følge opp brukere og nå mål om fleire i arbeid»:

*Det er veldig "in" å snakke om å beholde arbeid, skaffe arbeid, spesielt tilpassa, situasjonsbestemt med mer, men korleis du enn vrir og vender på det, er sakshandsaminga ein viktig del og må gjerast. Til bedre du kan regelverk / ytinga til bedre kan du gi brukar informerte val. (Veileder)*

Andre understreker at bedre lovkunnskap også ville kunne ha betydning for forståelsen av hva Nav-kontorene skal holde på med, og for forståelsen av brukernes rettigheter. Veilederne leser ikke, forstår ikke og bruker ikke lov og rundskriv aktivt, hevdes det, og i de generelle veilederne som Nav har utviklet vises det i liten grad til lov og rundskriv.

Kort sagt trengs det mer kompetanse i:

*generell bruk av regelverk. Korleis ein vektar regelverk opp mot kvarandre, korleis brukar ein skjønn (nokon trur dessverre at det er kva ein sjølv meiner / syns) men at det er rettleia i til dømes lovforarbeidene osv. Korleis kjem forskrift en inn i høve ei lov med vidare. Kvifor er ikkje dommar frå trygderetten lett tilgjengeleg. (Veileder)*

Per i dag er det tilfeldig om veilederne setter seg inn i lov- og regelverk hevdes det, og det meste av opplæringen skjer gjennom selvstudier:

*Det meste eg har lært er "sjølvstudie" på eige initiativ, og dette passar meg egentlig greit, men det blir jo litt tilfeldig kven som velger å sette seg grundig inn i ting. (Veileder)*

Enkelte veiledere mener at den manglende opplæringen i lov- og regelverk er bevisst, og skyldes ledelsens sterke ønske om å gjennomføre «generalistløsninger». Slike løsninger blir vanskeligere å gjennomføre hvis veilederne oppmerksomhet om hva lov- og regelverk krever blir for stor. Det hevdes at:

*Vi trenger ikke å kunne regelverket så godt. Det kan vi lære/lese når vi trenger det (..) noe som samsvarer med at alle kan gjøre alt og være god nok. (Veileder)*

Lov- og regelverksområdet er samtidig et område som mange veiledere er kritiske til, fordi det assosieres med byråkrati og omfattende papirarbeid, med saksbehandling og klagesaker, og med lover og regler som er så kompliserte at ingen egentlig forstår dem. Dette gjør at «jussen prioriteres fremfor det praktiske arbeidet med å hjelpe» sies det.

Relasjonen til Nav arbeid og ytelse er gjerne det forholdet det pekes mot her og som bidrar til den sterke assosiasjonen mellom byråkratisk papirarbeid og lov og regelverksforståelse. Her skjer det en overprøving av førstelinja, hevdes det, uten at veilederne vet «hvordan forvaltning tolker regelverket (..) og det er ingen å ringe til for å få svar på fagspørsmål», eller saksbehandlingen skjer så raskt at den produserer klagesaker.

Enkelte argumenterer i denne forbindelse for at det ikke går an å skille mellom ytelse og oppfølging. Det er «uheldig at det er egne enheter som gjør vedtakene angående penger», og «at disse ikke har nærhet til brukerne, og overprøver NAV-kontorets beslutninger». En veileder hevder at:

*Ingen kan leve uten penger, de ulike regelverkene for ytelser stemmer ikke med hverandre og er så kompliserte og grensegangen til andre enheter ikke fungerer for dem som trenger NAV. Det er ikke brukervennlig slik det er rigget nå i NAV. Når folk ikke forstår hvorfor de ikke får penger, men vi skal gi dem oppfølging til arbeid, det fungerer ikke. (Veileder)*

Andre etterlyser en «drastisk forenkling av saksbehandling og registrering», og et ønske om «å skille juss og økonomi», helt ut fra det arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet og vurdering av «borgerlønn».

## Kort oppsummering

45 prosent av veilederne oppgir at lite kompetanse blant de ansatte i noen eller stor grad er et problem. Vi stilte samme spørsmål i 2014 og svarfordelingen var omtrent lik. Over 80 prosent av veilederne opplever at de i nokså eller svært stor grad får brukt sin kompetanse i arbeidet.

Veilederne oppgir i gjennomsnitt at opplæringen har vært dårligst på området opplæring av brukere i digital kompetanse, og best på arbeidsrettet oppfølging. Statlig ansatte opplever at de har fått dårligst opplæring innen sosiale tjenester, og best på arbeidsmarkedskunnskap, mens kommunalt ansatte opplever at de har fått dårligst opplæring i arbeidsmarkedskunnskap og best på sosiale tjenester.

Behovet for kompetanseoppbygging er størst innen veiledning av brukere i digital kompetanse og IKT og fagsystemer, samt arbeidsmarkedskunnskap. Over 50 prosent oppgir at de i stor eller svært stor grad har behov for slik kompetansebygging.

I det åpne svarfeltet fremheves særlig utfordringer knyttet til «smidig» utvikling av dataløsninger, og at ansvaret for å holde seg oppdatert om endringene oppleves som individualisert.

Hoveddelen av læringen i Nav skjer som «egenlæring» eller som læring «skulder til skulder». Dette kan være effektivt og formålstjenlig, men skulder til skulder-læring kan være forbundet med utfordringer, hvis det man lærer er former for privatpraksis og hjemmelagde regler. Tilsvarende kan en egenlæring som skjer gjennom mange og dels konkurrerende informasjonskanaler, hvor det er vanskelig å skille mellom hva som er autorisert og uautorisert kunnskap, redusere kvaliteten på egenlæringen.

I det åpne spørsmålet er det særlig tre kompetanseutfordringer som trekkes frem. Det ene er en bekymring for at fagkompetansen forsvinner. Særlig tydelig blir dette i forbindelse med den sosialfaglige kompetansen. En annen bekymring som trekkes frem er utbredelsen av «breddeløsninger» på kontoret, enkelt sagt at brukerne datofordeles på veilederne, noe som gjør at veilederne må forholde seg til ulike brukere og fagsystemer med tilhørende lovverk og tiltak. Dette stiller store krav til veilederens kompetanse. En tredje kompetanseutfordring er knyttet til mangelfull lov- og regleverkskompetanse.

## 4.5 Arbeidsbelastning og mestring

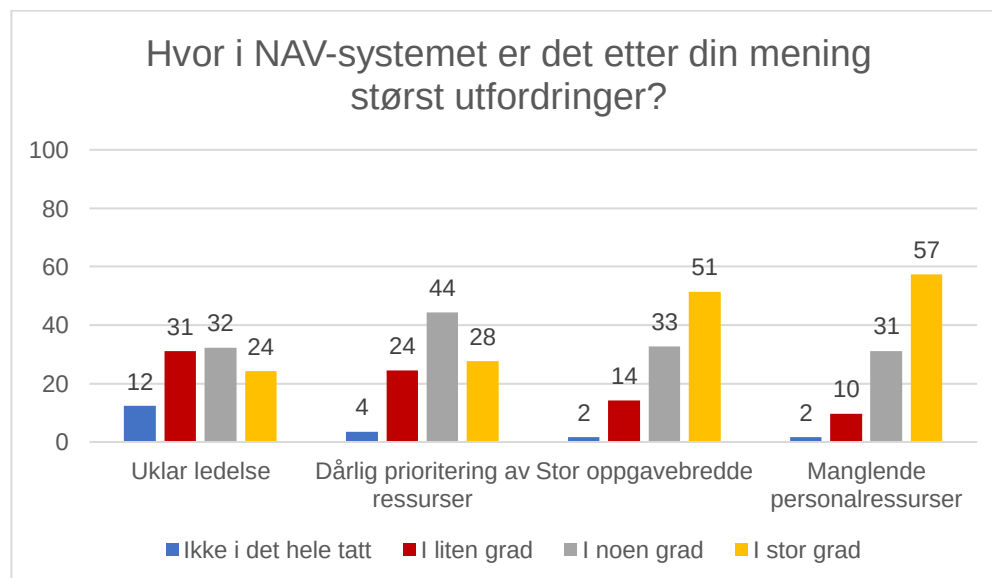
Veiledernes arbeidsbelastning og mestringsfølelse vil kunne ha konsekvenser for kvaliteten på oppfølgingen av NAV-brukere. Store krav i arbeidet, som å ha for mye å gjøre, høyt tempo, og ujevn arbeidsbelastning, store brukerporteføljer og stort endringspress, vil kunne gå utover veiledernes opplevelse av mestring og ha konsekvenser for kvaliteten på den arbeidsrettede oppfølgingen. Særlig er det grunn til å tro at dette er tilfelle hvis slike forhold kombineres med manglende kontroll, innflytelse og medvirkning i det daglige arbeidet eller over de endringene som skjer på kontoret (Karasek og Theorell 1990)<sup>10</sup>.

### Personalressurser og oppgavebredde

Manglende personalressurser oppleves som den overlegent største utfordringen av veilederne (figur 64). 88 prosent oppgir dette som i noen/stor grad å være en utfordring, og 57 prosent at dette i stor grad er en utfordring.

På andre plass kommer stor oppgavebredde, hvor 84 prosent av veilederne svarer at dette er en utfordring, og 51 prosent at det er en stor utfordring. Spørsmålet om oppgavebredde er blitt aktualisert av at mange kontorer nå ser ut til å innføre breddeløsninger eller helhetlige løsninger, og hvor man datofordeler brukere og jobber på tvers av faglige og kommunale tjenester og fagsystemer. I sin radikale form minner dette om det som tidligere ble omtalt som generalisten, og hvor hver enkelt veileder skal beherske alle oppgaver som inngår i oppfølgingsarbeidet av brukerne. Dette fremstår som krevende for mange veiledere.

Så kommer, i synkende rekkefølge dårlig prioritering av ressurser og uklar ledelse. 72 prosent oppgir dårlig prioritering av ressurser som en utfordring, og 56 prosent uklar ledelse. I det åpne spørsmålet etterlyser flere veiledere, som vi skal se, at ledelsen tar mer ansvar for arbeidsmiljøet.



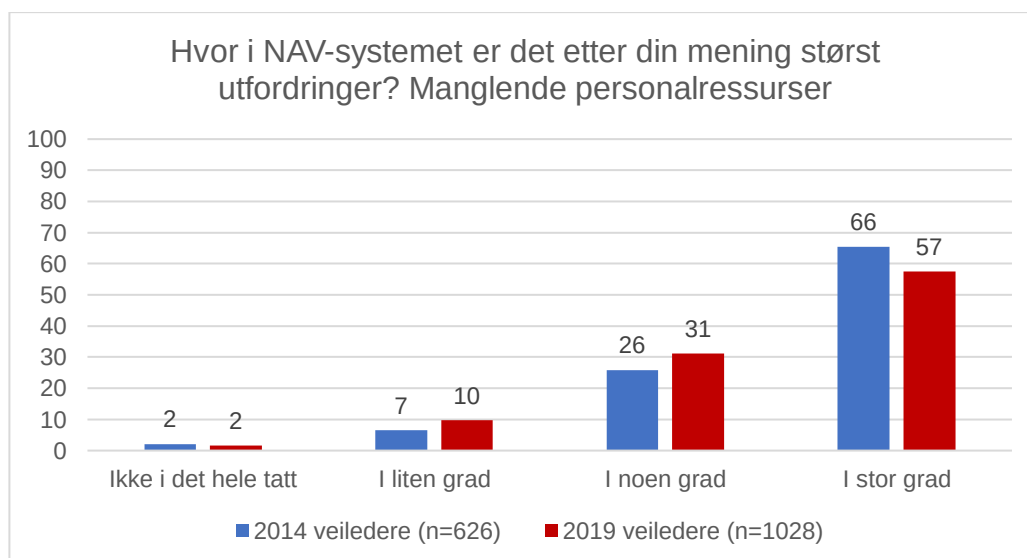
Figur 64: Veiledernes (n=948) vurdering av ulike utfordringer i Nav-systemet, 2019-survey. Prosent.

Spørsmålet om manglende personalressurser har vi også stilt i 2014. Spørsmålet om lang saksbehandlingstid har vi stilt på T5. Når det gjelder personalressurser (figur 65) oppgir omtrent det samme antallet veiledere at dette er tilfelle i 2014 og i 2019, om lag 90

<sup>10</sup> Karasek, R., & Theorell, T. (1990). Healthy Work: Stress, Productivity, and the Reconstruction of Working Life. New York: Basic Books.



prosent. Det er imidlertid noe færre som opplever at det i stor grad er tilfelle i 2019 enn tidligere. Utviklingen over tid kan derfor beskrives som positiv.

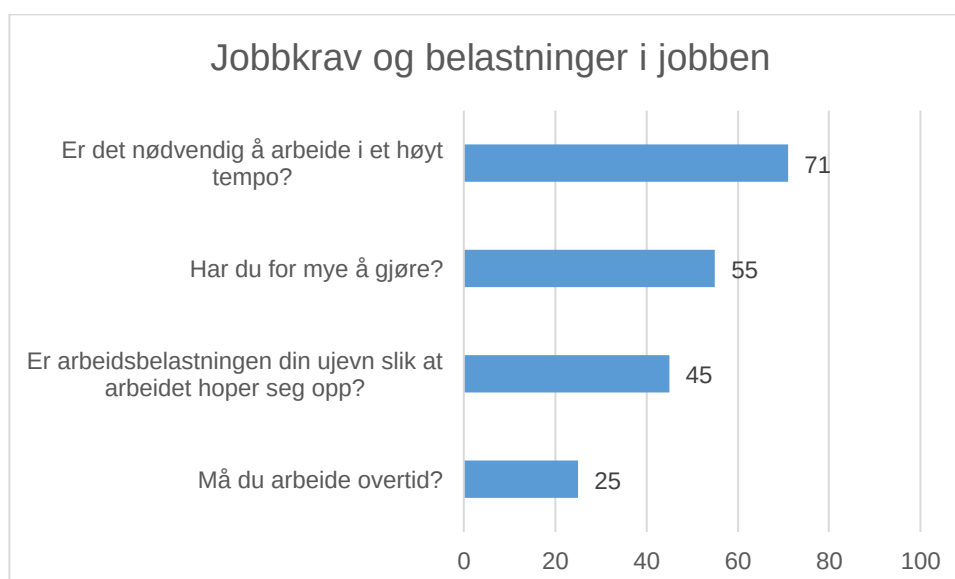


Figur 65: Veiledernes vurdering av hvorvidt manglende personalressurser er en stor utfordring i Nav-systemet, 2014- og 2019-survey. Prosent.

## Tempo og arbeidsmengde

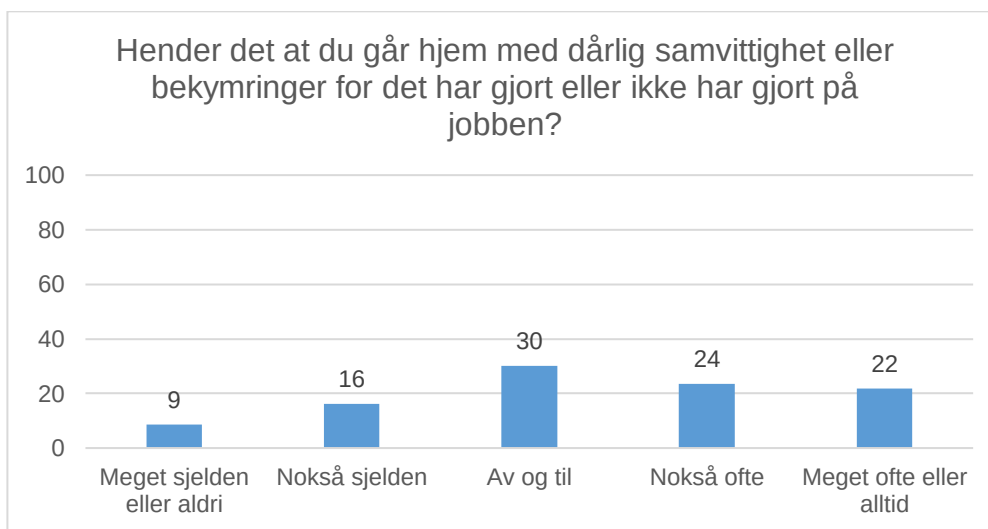
Vi spurte veilederne om arbeidsbelastningene er ujevne, om de må arbeide overtid, om det er nødvendig å jobbe i et høyt tempo, om de har for mye å gjøre, og om det hender de går hjem med dårlig samvittighet på grunn av uløste oppgaver.

Hvis vi ser at gruppa som svarer «nokså ofte eller meget ofte eller alltid er tilfelle» på disse utsagnene, rangerer det å jobbe i høyt tempo øverst, det gjelder over 70 prosent av veilederne. Der nest kommer opplevelsen av at de nokså ofte eller meget ofte har for mye å gjøre (55 prosent), mens de som svarer at arbeidsbelastningen er ujevn slik at arbeidet hoper seg opp er 45 prosent. Færrest svarer de må jobbe overtid.



Figur 66: Veiledernes (n=1055) vurdering av jobbkrav og belastninger i jobben, 2019-survey. Andelen veiledere som har 4=svart nokså ofte eller 5=meget ofte/alltid på en fem-delt skala.

Nesten 45 prosent av de veilederne opplever at de nokså ofte, meget ofte eller alltid går hjem med dårlig samvittighet for det de har gjort eller ikke har gjort på jobben. Mange opplever slik sett en avstand mellom de faglige idealene de har til egen jobb, og den jobben de faktisk utfører.

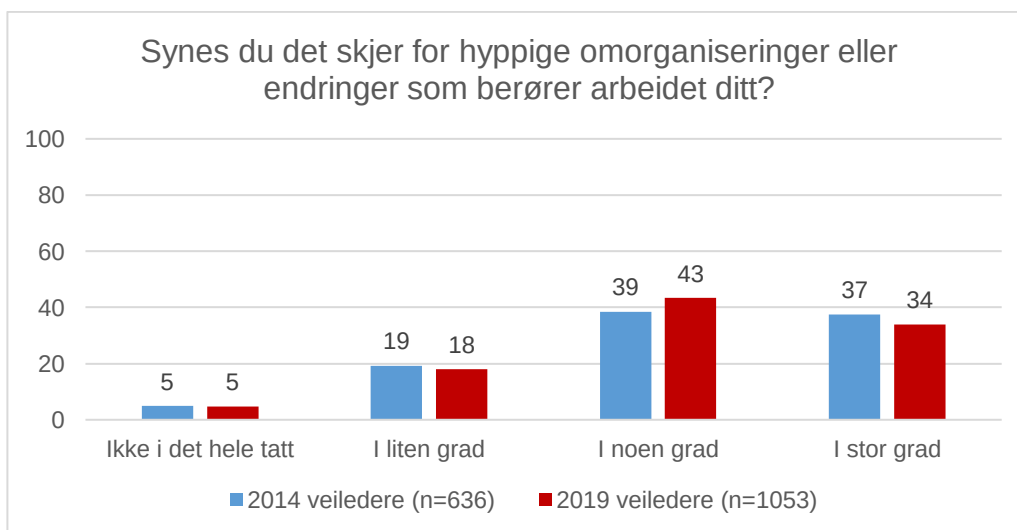


Figur 67 Veilederne (n=1055) vurdering av hvorvidt de går hjem med dårlig samvittighet etter endt arbeidsdag, 2019-survey. Prosent

### For hyppige omorganiseringer?

Vi har stilt spørsmål om veilederne synes det skjer for hyppige omorganiseringer eller endringer som berører arbeidet deres. Det er grunn til å tro at dette for veilederne særlig handler om konsekvensene av digitaliseringen, endringer knyttet til kontororganisering (særlig breddeløsninger) og til ny organisering i forbindelse med vertskommuneløsninger og kommunesammenslåinger.

I overkant av 75 prosent av de ansatte hevder at det i noen eller stor grad skjer for hyppige omorganiseringer, mens i underkant av 25 prosent hevder at dette ikke skjer i det hele tatt eller i liten grad. Kontrollerer vi for ansettelsesbakgrunn er svarfordelingen lik, mens ser vi på posisjon i organisasjonen er lederne mer tilbøyelige enn veilederne til å hevde at det skjer for hyppige omorganiseringer. Her har vi også longitudinelle data. Situasjonen er uforandret fra 2014.

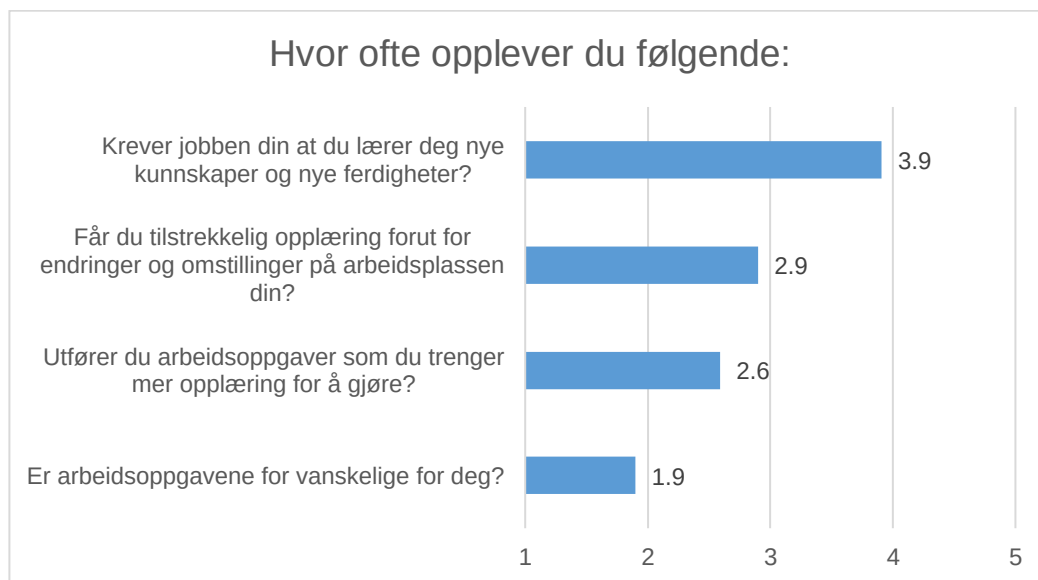


Figur 68 Veilederne vurdering av hvorvidt det skjer for hyppige omorganiseringer som berører arbeidet deres, 2014- og 2019-survey. Prosent.

## Krav til nye kunnskaper og ferdigheter

Vi spurte veilederne om å ta stilling til følgende fire utsagn om kompetanse og opplæring:

- 1) Krever jobben din at du lærer deg nye kunnskaper og nye ferdigheter?
- 2) Får du tilstrekkelig opplæring forut for endringer og omstillinger på arbeidsplassen din?
- 3) Utfører du arbeidsoppgaver du trenger mer opplæring for å gjøre?
- 4) Er arbeidsoppgavene for vanskelige for deg?



Figur 69 Veiledernes (n=1050) vurdering av ulike utsagn om kompetanse og opplæring, 2019-survey. Gjennomsnittsskårer: 1= meget sjelden/aldri, 5= meget ofte/alltid.

Fra figuren ser vi at veilederne i høyest grad opplever at jobben krever at de må lære seg nye kunnskaper og ferdigheter. I gjennomsnitt opplever veilederne dette nokså ofte. Når vi ser på prosentandelen veiledere som opplever dette nokså/meget ofte, finner vi at 72 prosent av veilederne oppgir dette.

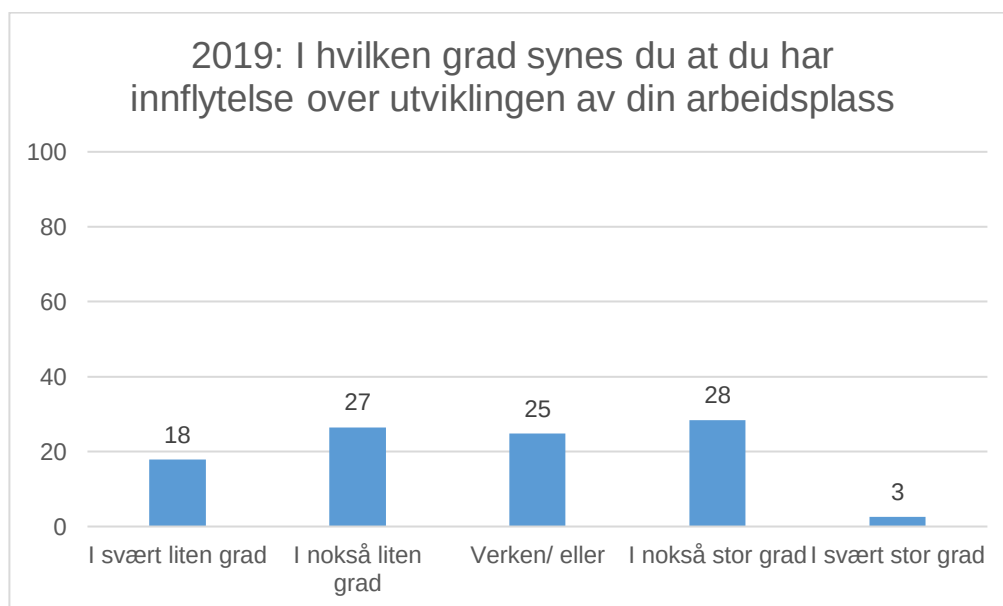
Når det gjelder utsagnet om hvorvidt veilederne får tilstrekkelig opplæring forut for endringer og omstillinger på arbeidsplassen, svarer veilederne i gjennomsnitt at dette skjer av og til. Ser vi på prosentandel, svarer en tredjedel (33 prosent) at dette skjer nokså ofte, mens 37 prosent svarer at de sjelden eller aldri får tilstrekkelig opplæring.

Videre spør vi veilederne om de «utfører arbeidsoppgaver de trenger mer opplæring for å gjøre?». I gjennomsnitt svarer veilederne at de nokså sjelden eller av og til opplever dette. Ser vi på prosentandeler finner vi at 17 prosent av veilederne svarer at de nokså ofte utfører arbeidsoppgaver som de trenger mer opplæring til å gjøre, mens 47 prosent av utvalget svarer at dette sjelden skjer.

Få veiledere oppgir at de opplever at arbeidsoppgavene er for vanskelige. Gjennomsnittlig opplever veilederne dette nokså sjelden. Ser vi på prosentandelen som svarer at de nokså sjelden eller aldri opplever arbeidsoppgavene som for vanskelige, er denne på 76 prosent.

## Innflytelse over arbeidsplassen

Vi spurte også veilederne i hvilken grad de mener de har innflytelse over utviklingen på sin arbeidsplass. Her er det om lag 30 prosent som svarer i de i stor grad har slik innflytelse i 2019, mens ca. 45 prosent svarer at de i liten grad har slik innflytelse (figur 70). Det er ingen forskjell mellom statlig og kommunalt ansatte på dette spørsmålet, og veiledere opplever at de har betydelig mindre innflytelse enn ledere ( $p < .001$ ).



Figur 70: Veiledernes (n=1057) vurdering av innflytelse på arbeidsplassen, 2019-survey. Prosent.

## Opplevelse av mestring<sup>11</sup>

Selv om jobbkrav og arbeidsbelastninger er store, så er veilederne fornøyd med egen mestring (figur 71).

De er fornøyd med sin evne til å ha et godt forhold til arbeidskollegaer (94 prosent), er fornøyd med sin evne til å løse problemer som dukker opp i arbeidet (i underkant av 84 prosent) og med kvaliteten på det arbeidet som de utfører (78 prosent). Minst fornøyd er de med mengden arbeid de får gjort, hvor 60 prosent hevder at de nokså ofte eller meget ofte/alltid er fornøyd.

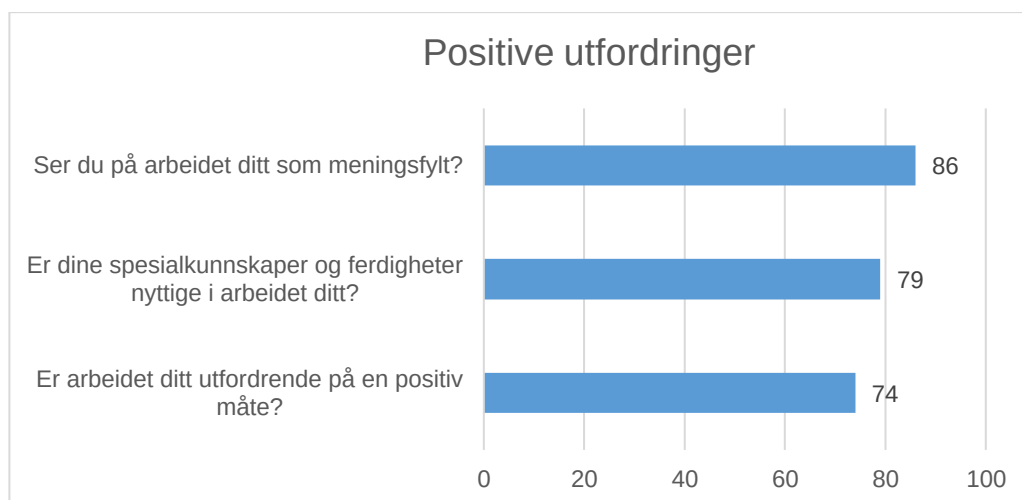


Figur 71 Veiledernes (n=1057) opplevelse av mestring på jobb, 2019-survey. Andelen veiledere som har 4=svart nokså ofte eller 5=meget ofte/alltid på en fem-delt skala.

Vi spurte også om veiledernes opplevelse av positive utfordringer på jobb (figur 72). 86 prosent ser på arbeidet sitt som meningsfylt, 79 prosent at deres spesialkunnskaper og

<sup>11</sup> Mestringsspørsmålene er hentet fra STAMIs QPS Nordic undersøkelse om psykologiske og sosiale faktorer i arbeidet.

ferdigheter er nyttig i arbeidet, og 74 prosent at arbeidet de utfører er positiv på en positiv måte.



Figur 72 Veiledernes (n=1049) opplevelse av positive utfordringer på jobb, 2019-survey. Andelen veiledere som har 4=svart nokså ofte eller 5=meget ofte/alltid på en fem-delt skala.

## Arbeidsmiljø - åpent spørsmål

Mange veiledere kommenterer arbeidsmiljøet i det åpne spørsmålsfeltet. De fleste er positive, og starter eller slutter med at de mener at de selv har «et bra arbeidsmiljø» eller «bra samarbeid på eget team». Også veiledere som beskriver et dårlig arbeidsmiljø, understreker at de finner det «meningsfullt å jobbe med brukere» og at det «for meg er det viktig å gå på jobb og prøve å skape gode brukerrelasjoner». De fullstendige negative kommentarene finnes selvfølgelig også og da gjerne som en generell karakteristikk av hele arbeidsmiljøet. Her sier noen veiledere fast at «her er det dårlig arbeidsmiljø» eller at «arbeidsmiljøet er en tikkende bombe», uten videre kommentarer.

De vanligste formuleringene er likevel til dels lange, oppsummerende og svært tettpakkede resonnementer som inneholder mange utfordringer. Her gjengis to slike eksempler, først et relativt kortfattet et:

*Min oppfatning er at siden 2014 har utviklingen gått litt i positiv retning. Som er bra. Men det er fortsatt mange utfordringer (..) Det er stor arbeidsbelastning, høyt sykefravær, stor turnover, mangelfull opplæring, mangelfull personalpolitikk og mye dårlig ledelse (over hele linja fra direktorat til fylke til kontor). (veileder)*

Så et lengre sitat fra en veileder som selv sier at hun jobber i et lite stabilt team med god gjensidig støtte, lite sykefravær og god digital kompetanse:

*Høyt sykefravær og turnover på medarbeidere på kontoret. Ond sirkel. Har vært i det private arbeidsliv i mange år. Børsnoterte firmaer. Aldri opplevd turnover og sykefravær som her. Men heller aldri så lite medbestemmelse. På papiret ser det bra ut, det settes ned arbeidsgrupper, men det er til slutt ledelsen som bestemmer uavhengig av hva medarbeiderne ønsker. Ulik lønn stat/kommune. Ledere mer opptatt av måltall enn de ansattes og brukernes behov. Mange opplever mikrokontroll. Altfor mange arenaer det er forventet at vi skal holde oss oppdatert. Også for mange steder å dokumentere aktivitet/journalføring. Kommer stadig nye digitale løsninger uten at noe forsvinner. (veileder)*

Andre arbeidsmiljøutfordringer trekkes også frem:

Enkelte veiledere er opptatt av utfordringene knyttet til konkrete forhold som manglende overtidsbetaling og bruk av fleksitid når arbeid har hopet seg opp, og om «pliktoppfyllende kollegaer sitter på kveldstid (..) for at brukere ikke skal stå uten ytelse». Andre er opptatt av det fysiske arbeidsmiljøet, om dårlige bærbare løsninger som fører til synsplager og hodepine eller til innføring åpent kontorlandskap:

*«Vi sitter i åpent landskap; noe som helt klart fører til lav konsentrasjon og påfølgende lav produksjon. Det er de ansatte som er verktøyet. Tid er penger. 30 prosent redusert arbeidskapasitet i åpent landskap = enorme kostnader i tapt arbeid, i sykmeldinger, dårlig arbeidsmiljø mm. (veileder).*

Andre veiledere trekker frem forholdet mellom statlig og kommunalt ansatte som en utfordring. Det kan handle om ulike lønns- og arbeidsvilkår mellom ulike ansattgrupper, men også at «arbeidsmiljøet preges negativt av at en trekker hverandre ned som kollegaer, istedenfor å jobbe sammen som et team». En veileder snakker om dårlig arbeidsmiljø som følge av «statusforskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte», og hvor en «kan oppleve å rakkes ned på som kommunalt ansatt og å jobbe med kommunale ytelser. Når en stadig får bemerkninger på at en ikke er god nok gjør dette noe med arbeidsmiljøet og gleden av å skulle gå på jobb».

Flere veiledere er også opptatt av, som vi har vært inne på i kompetansekapitlet, at fagkompetanse forsvinner eller ikke tas i bruk. Det er arbeidsorganisatoriske forhold som trekkes frem som forklaringer. Dette føres blant annet tilbake til for stor arbeidsmengde, digitalisering («heltidsjobb å lære seg de nye løsningene»), organisatoriske endringer (fylkes- og kommunesammenslåinger) som skaper kaos i organisasjonen, innføringen av helhetlig oppfølging, en altomfattende målstyring der veilederne «bruker mye tid på å tilfredsstille systemet», eller at veilederne skjønner må «godkjennes/overprøves av eksterne ansatte som ikke kjenner bruker». Resultatet er at «fagligheten» blir borte, en faglighet de fleste veiledere ser ut til å koble opp mot det direkte arbeidet med brukerne.

Sykefravær og høy turnover er en gjenganger i det åpne spørsmålet i surveyen.

*Langvarig høyt sykefravær uten at det tas inn vikarer fører til overbelastning for ansatte som løser både sin og andres jobb. Det blir liten tid til arbeidsrettet oppfølging av brukere og dårlige tjenester generelt. (Veileder)*

*Noe er galt når flertallet av ansatte aktivt søker andre jobber. Man mister motivasjonen når leder uttrykker tydelig at vi må bare finne oss andre jobber dersom vi ikke aksepterer at dette er de ressursene vi har. Skal NAV virkelig være bekjent av at ansatte blir behandlet på en sånn måte, når vi skal bistå andre i å beholde arbeid. Nå må noen høyere i ledelsen våkne! (Veileder)*

Atter andre veiledere er opptatt av forholdet mellom ledere og veiledere som kime til konflikt. Disse opplever manglende medvirkning knyttet til for mange og nye organisatoriske løsninger, ikke minst innføring av «breddeløsninger»; om et for sterkt og ensidig fokus på målstyring, og om bruk av «trakassering» og «skremselspropaganda» for at ledelsen skal få igjennom viljen sin.

Andre nevner også konflikter innad i arbeidsmiljøet mellom veiledere. Det handler om at de andre veilederne ikke vil samarbeide, eller sykemelder seg uten god grunn; om ansatte som ikke vil «gjøre jobben sin; om «ansatte som sier "nei" til arbeidsoppgaver» eller vil ikke gå utenom de "vanlige" arbeidsoppgavene»; eller om ansatte som ikke «prioriterer å skaffe seg nødvendig kunnskap». «Det er litt for mange ansatte på NAV-kontoret som ikke har personlige egenskaper som samsvarer med oppfølgingsarbeidet, som kvier seg for å ta tak i vanskelige problemstillinger», hevder en veileder. En annen veileder er like kritisk «de gjør ikke jobben sin, sier nei til oppgaver som går utenom de

vanlige, nekter å samarbeide, eller som vil opprettholde situasjoner hvor noen ansatte har mye å gjøre mens andre er lite».

Fellesnevneren for disse historiene om «fravær av ledelse» er at veilederne tydelig knytter dem til et ønske om at ledelsen skal gripe inn. «De ser vi er slitne, ikke noe mer» som en veileder uttrykker det. Ifølge veilederne handler god ledelse om å gjøre noe med sykefraværet og turnover; det handler om manglende vikarbruk eller at det ikke utbetales overtidbetaling, og det handler om måten ledelsen følger opp de ansatte på, at arbeidsgiver ser betydningen av «tillit og tilrettelegging, fremfor mistillit og krav». Årsakene til mangelfull ledelse er ifølge veilederne flere: De mangler vilje, mangler kompetanse, «ser ikke slike situasjoner», eller er redd for konflikter.

## Kort oppsummering

Manglende personalressurser og stor oppgavebredde fremheves som to store utfordringer av veilederne. Over 50 prosent mener at dette i stor grad er utfordringer, mens om lag 30 prosent, mener at det i noen grad er en utfordring. Andelen som opplever at manglende personalressurser i stor grad er en utfordring ser imidlertid ut til å ha sunket over tid.

Veilederne beskriver en rekke belastninger i arbeidet. I snitt forteller veilederne at de nokså ofte eller meget ofte / alltid: må jobbe i høyt tempo (71 prosent), har for mye å gjøre (55 prosent) og at arbeidet hopper seg opp på grunn av ujevn arbeidsbelastning (45 prosent). Rundt 35 prosent mener at det i stor grad skjer for hyppige endringer som berører arbeidet deres. Og 72 prosent av veilederne mener at jobben nokså eller meget ofte innebærer at de må lære seg nye kunnskaper og ferdigheter.

Jobbkravene er dermed store, men innflytelsen over egen arbeidsplass oppleves ikke som tilsvarende stor. 45 prosent opplever at de i liten grad har slik innflytelse, mens 30 prosent opplever at de i stor grad har innflytelse.

Selv om jobbkra og arbeidsbelastninger er store, og innflytelsen over egen arbeidsplass liten, så er veilederne fornøyd med egen mestring. De er fornøyd med sitt forhold til arbeidskollegaer (94 prosent), sin evne til å løse problemer som dukker opp i arbeidet (i underkant av 84 prosent) og med kvaliteten på det arbeidet de utfører (78 prosent). Minst fornøyd er de med mengden arbeid de får gjort, hvor 60 prosent hevder at de nokså ofte eller meget ofte/alltid er fornøyd. De ser også på arbeidet som meningsfylt (86 prosent), og at deres spesialkunnskaper og ferdigheter er nyttig i arbeidet (74 prosent).

I det åpne spørsmålet understreker flere at de har et bra arbeidsmiljø. Andre peker på arbeidsmiljøutfordringer knyttet til forholdet mellom statlig og kommunalt ansatte, til høyt sykefravær og turnover, og forvitring av fagkompetanse, til «negativitet» i arbeidsmiljøet, og til konflikter mellom ledelse og ansatte særlig knyttet til manglende medvirkning, målstyring og lederstil. Et gjennomgående tema er påpekningen av fravær av tydelig ledelse når det gjelder arbeidsmiljø.

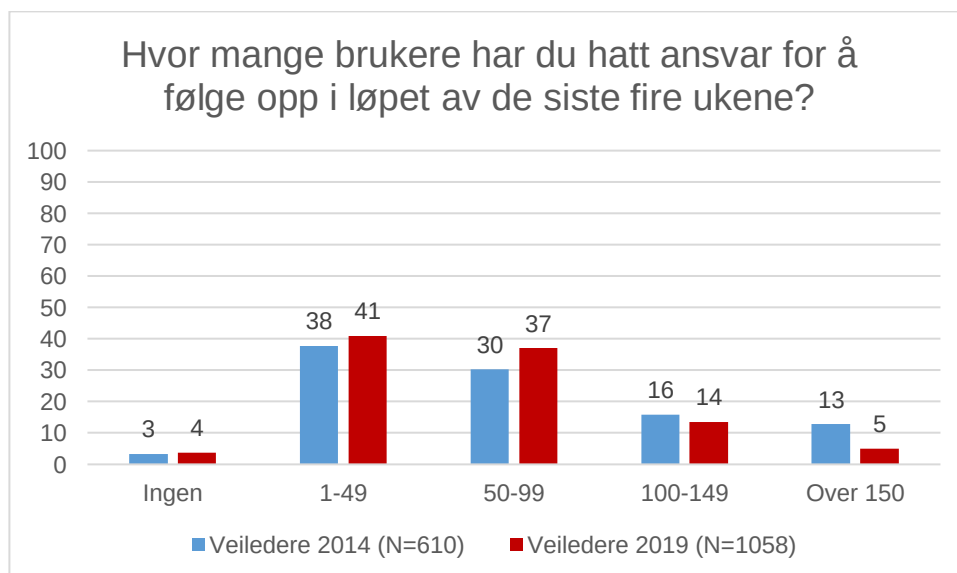
## 4.6 Tid til arbeidsrettet oppfølging?

Brukeroppfølging av høy kvalitet er et av de viktigste målene i NAV. I det følgende ser vi på forhold som kan antas å påvirke den arbeidsrettede brukeroppfølgingen.

### Brukerportefølje

Vi har ønsket data om hvor store brukerporteføljer veilederne har. For å få svar på dette stilte vi spørsmål om hvor mange brukere hver enkelt har hatt ansvar for å følge opp i løpet av de fire siste ukene.

Dette spørsmålet har vi stilt i 2014 også, og noen funn og tendenser peker seg ut (jf. figur 73). Hovedmønsteret er at det er færre veiledere i 2019 som har over 100 brukere i porteføljen sin enn i 2014. Mens 29 prosent hadde over 100 brukere i 2014, er tallet i 2019 19 prosent. Veilederne har slik sett fått mindre porteføljer. 41 prosent av veilederne har fra 1–49 brukere, mens 37 prosent har fra 50–99 brukere. Gruppen veiledere som ikke har hatt noen brukeroppfølging de siste fire ukene er stabil, på 3–4 prosent. Dette innebærer at de fleste veilederne er involvert i oppfølging av brukere.



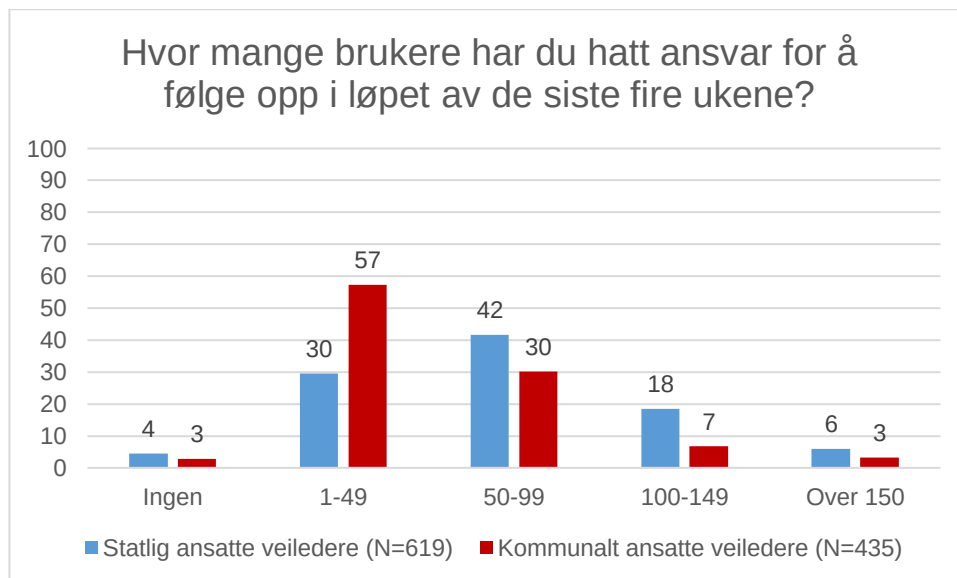
Figur 73 Veilederes vurdering av antall brukere de har fulgt opp den siste måneden, 2014- og 2019-survey. Prosent

Vi undersøkte videre om statlig og kommunalt ansatte hadde ulik brukerportefølje. Det viser seg at kommunalt ansatte gjennomgående har færre brukere enn statlig ansatte (figur 74). Statlig ansatte har gjennomgående større brukerporteføljer enn kommunalt ansatte, og jo flere brukere veilederne har i porteføljen sin jo tydeligere blir mønsteret. 25 prosent av de statlig ansatte har fra 100 brukere og oppover, for kommunalt ansatte gjelder dette i underkant av 10 prosent.

Flere årsaker kan ligge bak dette. Det kan skyldes at kommunale veiledere (som ofte har en helse- eller sosialfaglig utdanning) oftere arbeider med brukere som har behov for og/eller får tettere oppfølging enn statlige ansatte, og/eller at de søker seg til stillinger hvor de arbeider med satsinger/tiltak eller prioriterte grupper eller satsinger som krever tett oppfølging, og hvor brukerporteføljen gjerne er mindre. Det kan imidlertid også skyldes en spesialisering som følger stat/kommunegrensene, og hvor «kommunale» brukere, får tettere oppfølging enn statlige.



Det er sannsynlig at det finnes brukere som har store bistandsbehov (for eksempel nedsatt arbeidsevne) også i de større porteføljene. Da vil det i større grad være statlige enn kommunalt ansatte som kjenner på prioriteringsutfordringene knyttet til dette.

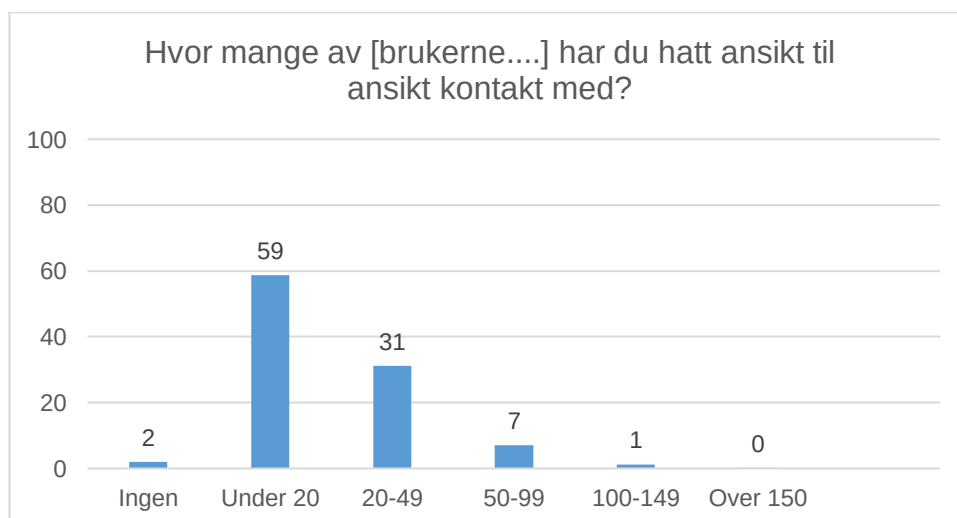


Figur 74 Veilederes vurdering av antall brukere de har fulgt opp den siste måneden, delt på ansettelsesbakgrunn. 2019-survey (prosent)

## Ansikt til ansikt kontakt

Vi spurte også hvor mange av disse brukerne veilederne hadde hatt ansikt til ansikt kontakt med (figur 75). Vi ser at desto færre brukere veilederne har, desto større sjanse har brukerne for å få ansikt til ansikt kontakt. Dette er ikke overraskende. Mer overraskende er det at veiledere med over 100 brukere i porteføljen nesten aldri har ansikt til ansikt kontakt med brukerne.

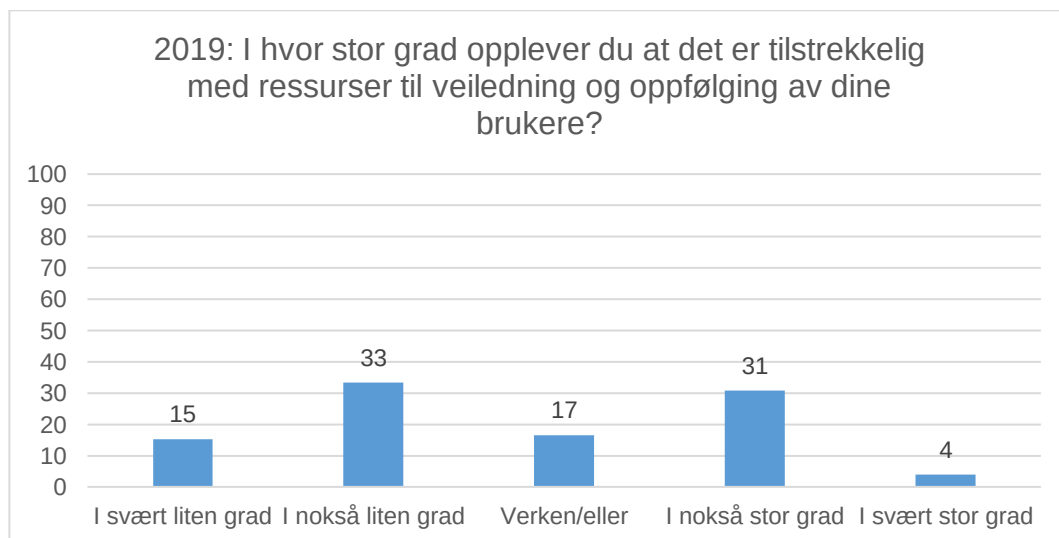
Hvis vi antar at brukere som ønsker ansikt til ansikt kontakt (og som ofte vil være ikke-digitale brukere eller brukere med sammensatte behov) er plassert hos veiledere med mindre oppgaveporteføljer, er dette uproblematisk. Hvis det derimot er slik at det også befinner seg brukere som ønsker ansikt til ansikt kontakt blant veiledere med større brukerporteføljer, er dette mer problematisk.



Figur 75 Andelen brukere veilederne (n=1006) i Nav har hatt ansikt til ansikt kontakt med, 2019-survey (prosent).

## Er det tilstrekkelige ressurser?

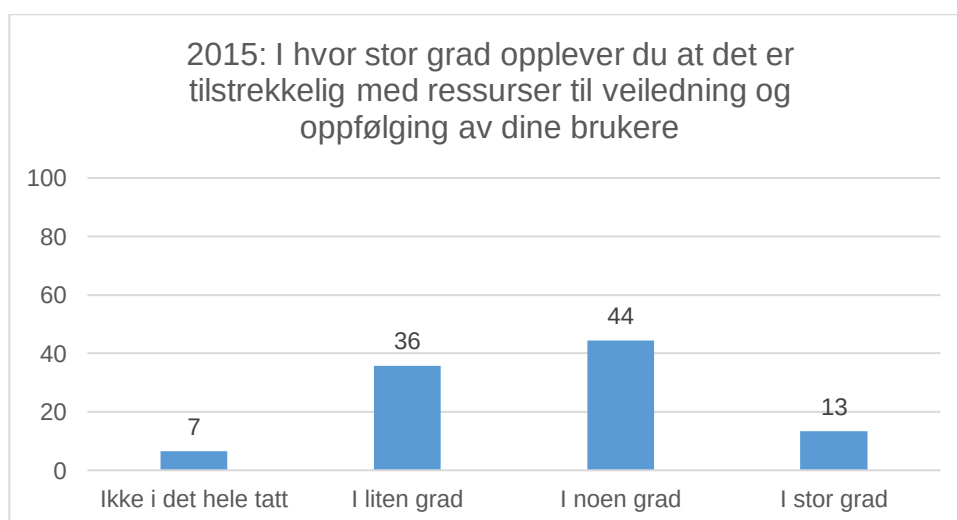
Vi stilte spørsmål om i hvor stor grad veilederne opplever «at det er tilstrekkelig med ressurser til veiledning og oppfølging av dine brukere». I figur 76 ser vi at 35 prosent av veilederne mener at de i nokså eller stor grad er tilstrekkelige ressurser, mens 48 prosent mener at dette i nokså eller svært liten grad er tilfelle.



Figur 76 Veiledernes (n=1047) vurdering av om det er tilstrekkelig med ressurser til veiledning og oppfølging av brukere, 2019 survey. Prosent

Her kontrollerte vi også for hvorvidt veilederne var statlig eller kommunalt ansatte og svarene er ikke statistisk signifikant forskjellig fra hverandre ( $p=,109$ ).

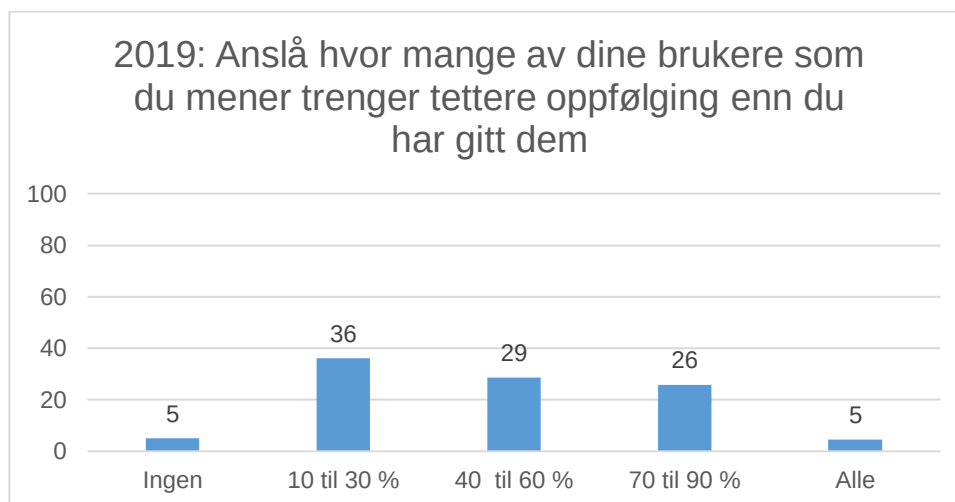
Vi stilte det samme spørsmålet i 2015, men da opererte vi med en fire-delt skala, og ikke en fem-delt som i 2019. Figur 77 viser at det er 44 prosent av veilederne i 2015 som synes det i noen grad er tilstrekkelig med ressurser til veiledning og oppfølging, mens veldig få sier at de opplever dette i stor grad (13 prosent). Andelen som oppgir at det i liten grad eller ikke i det hele tatt er tilstrekkelig ressurser er lik den som ble oppgitt i 2015. Da vi har ulike skalaer på de to tidspunktene, kan de i streng forstand ikke sammenlignes.



Figur 77 Veiledernes (n=693) vurdering av om det er tilstrekkelig med ressurser til veiledning og oppfølging av brukere, 2015-survey. Prosent.

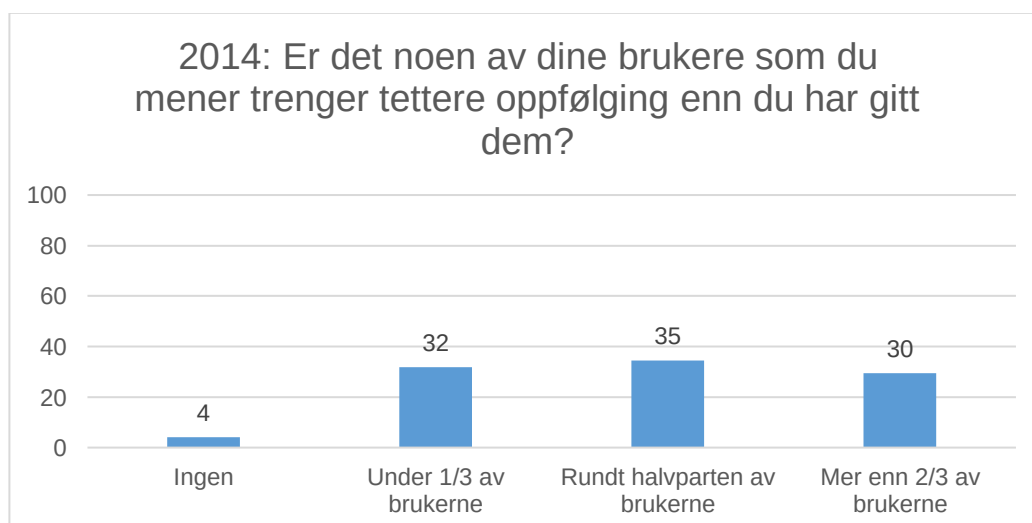
## Hvor mange brukere trenger tettere oppfølging?

Vi ba veilederne anslå hvor mange av deres brukere som de mener trenger tettere oppfølging enn det de har gitt dem. Figur 78 viser opplever cirka en tredel at dette gjelder 10-30 prosent av brukerne deres, mens cirka en fjerdedel av veilederne vurderer at dette gjelder 70-90 prosent av brukerne. Bare 5 prosent oppgir at ingen trenger tettere oppfølging, og 5 prosent oppgir at alle trenger tettere oppfølging. Dette tyder på at behovet for tettere oppfølging er stort.



Figur 78 Veilederes (n=1021) vurdering av hvor mange av brukerne deres som trenger tettere oppfølging, 2019-survey. Prosent.

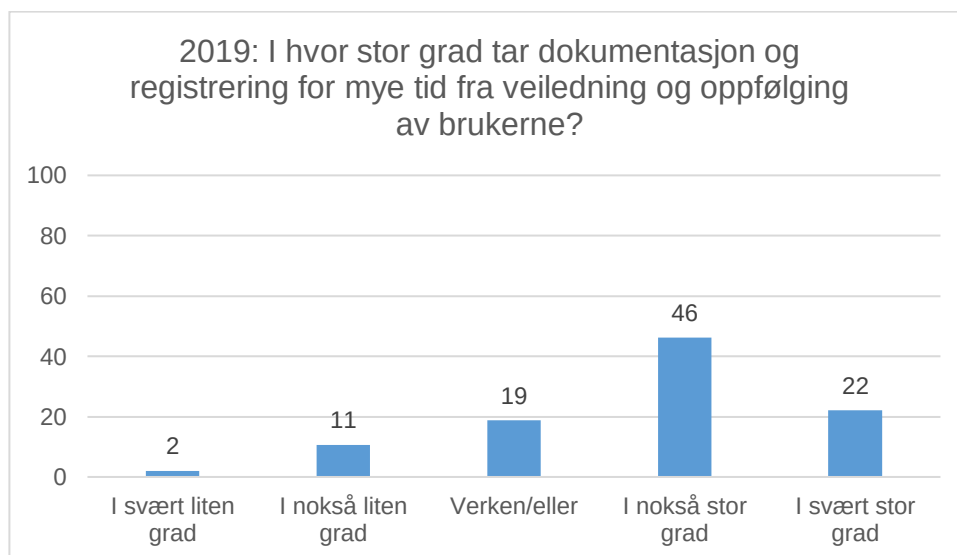
Vi har ikke direkte sammenlignbare tatt på dette, men spurte også i 2014 veilederne om å bedømme hvor mange av brukerne deres som trengte tettere oppfølging. I 2014 ble veilederne bedt om å vurdere dette etter en firedelt skala og ikke i prosent som i 2019. Figur 79 viser at også i 2014 at veilederne opplevde at det var et stort behov for tettere oppfølging enn det som de selv klarte å gi. Cirka en tredjedel av utvalget sier at halvparten av brukerne trenger tettere oppfølging, og noen færre sier at dette gjelder 2/3 av brukerne deres. Selv om disse spørsmålene ikke er helt sammenlignbare, kan vi se en lignende tendens begge år. Om andelen brukere som treger tettere oppfølging i veilederens øyne har økt, holdt seg stabilt, eller sunket, kan vi ikke si noe om med disse dataene.



Figur 79 Veilederes (n=587) vurdering av hvor mange av brukerne deres som trenger tettere oppfølging, 2014-survey. Prosent.

## Tar dokumentasjon og registrering tid fra oppfølging av brukerne?

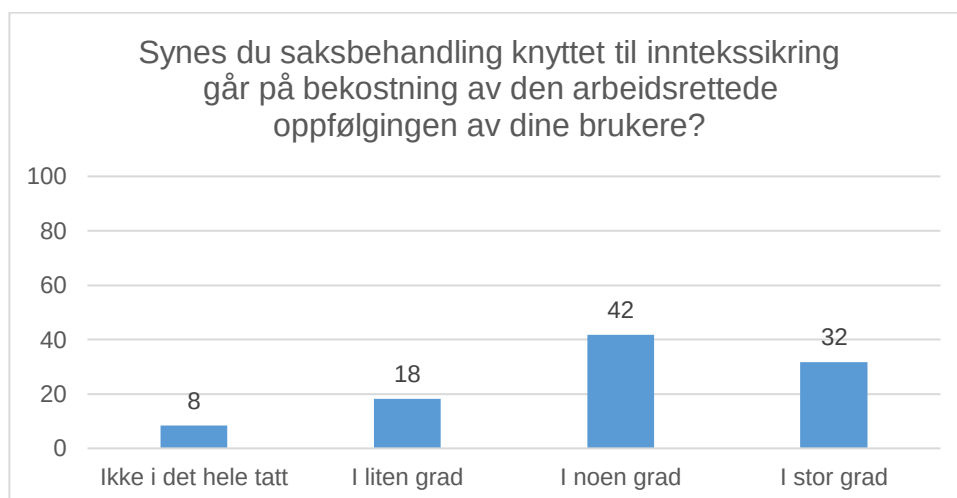
Vi stilte spørsmål om i hvor stor grad dokumentasjon og registrering tar tid fra veiledning og oppfølging av brukerne. I figur 80 ser vi at om lag 70 prosent av veilederne mener at dette i stor grad er tilfelle, mens om lag 10 prosent svarer at det skjer i liten grad. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansattes svar. Det er følgelig en stor gruppe av de ansatte som mener at dokumentasjon og registrering tar for mye tid, noe som også stemmer overens med dataene fra det åpne spørsmålet og caseundersøkelsene.



Figur 80 Veiledernes (n=1040) vurdering av om dokumentasjon og registrering tar tid vekk fra veiledning og oppfølging av brukere, 2019-survey. Prosent.

## Tar inntektssikring tid fra oppfølging av brukerne

Vi har også stilt et spørsmål om informantene synes «saksbehandling knyttet til inntektssikring går på bekostning av den arbeidsrettede oppfølgingen av brukerne». Figur 81 under viser at i 74 prosent mener at dette skjer i noen/stor grad, mens 26 prosent mener at det ikke skjer i det hele tatt eller i liten grad. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte på dette spørsmålet.



Figur 81 Veiledernes (n=1030) vurdering av hvorvidt saksbehandlingen knyttet til inntektssikring går på bekostning av den arbeidsrettede oppfølgingen av dine brukere, 2019-survey. Prosent.

## Kort oppsummering

41 prosent av veilederne har fra 1 til 49 brukere, mens 37 prosent har mellom 50 og 99 brukere. Gruppen som har over 100 brukere, er på 19 prosent. Over tid ser det ut til at gruppen som har over 100 brukere i porteføljen er redusert, og at veilederne gjennomgående har fått mindre porteføljer.

Desto flere brukere veilederne har ansvar for, desto mindre er sjansen for at de har ansikt til ansikt kontakt med brukerne. Har du over 100 brukere i porteføljen ser ansikt til ansikt kontakt ut til å være nærmest fraværende.

Nesten halvparten av veilederne mener at de svært liten grad eller i nokså liten grad har tilstrekkelige ressurser til veiledning og oppfølging av brukerne. Litt over 30 prosent av veilederne mener at dette gjelder fra 70 – 100 prosent av brukerne deres.

Nesten 70 prosent av veilederne mener at dokumentasjon og registrering i nokså eller svært stor grad tar for mye tid fra veiledning og oppfølging av brukerne, mens 74 prosent mener at saksbehandling knyttet til inntektssikring går på bekostning av det arbeidsrettede arbeidet.

## 4.7 Avsluttende oppsummering

Innledningsvis i kapittelet opererte vi med fem problemstillinger/operasjonelle indikatorer som må være til stede for at veilederne på Nav-kontorene skal bli i stand til å være «myndige og løsningsorienterte».

Vi vil her kort oppsummere hovedfunnene, før vi nærmere kommenterer hver enkelt problemstilling.

Veilederne etterlyser mer personalressurser, mener at det stilles store krav til dem i arbeidet, og hevder samtidig at de i liten grad har innflytelse over de betingelsene de arbeider under. Samtidig er de fornøyd med sitt forhold til kollegaer, egen mestring av arbeidet og bruk av egen kompetanse. Det synes videre å være store mangler knyttet til verktøy og den digitale infrastruktur som eksisterer rundt oppfølgingsarbeidet av brukerne. Selv om veilederne beskriver flere forbedringer i denne infrastrukturen, så skaper disse forbedringene også nye utfordringer som oppleves som krevende. Noen av de største kompetanseutfordringene beskrives som å være knyttet til bruk av IKT og fagsystemer og det å gjøre brukerne digitale. En annen kompetanseutfordring beskrives som å være knyttet til håndteringen av «breddeløsninger». Dette er kompetanseutfordringer som må løses lokalt, og handler ikke i første omgang om å kunnskapsbasere oppfølgingsarbeidet.

En viktig del av infrastrukturen rundt oppfølgingsarbeidet er samarbeidet internt på kontoret og mellom veilederne på kontoret og andre Nav-instanser. Mens det interne samarbeidet synes bedret, så beskrives det store utfordringer i forholdet mellom det brukerrettede oppfølgingsarbeidet på kontoret, og inntektssikringsoppgavene som ivaretas av Nav Arbeid og ytelse. Enkelte hevder at denne relasjonen er så krevende at den underminerer forestillingen om den myndige Nav-veileder.

Det ser ut til å være vanskelig å få brukerne til å være aktiv og medvirke i egen sak, selv om utviklingen over tid ser ut til å være positiv. Det beskrives utfordringer knyttet til kontakten med ikke-digitale eller manuelle brukere, særlig hvis man har store brukerporteføljer hvor ansikt til ansikt kontakt ser ut til å forekomme sjelden.

Dette indikerer etter vår mening en situasjon som for mange veiledere ligger et godt stykke unna de betingelsene som må være til stede for at man skal snakke om myndig og løsningsorientert veileder.

## Effektive verktøy og god digital infrastruktur

Den første indikatoren var at det måtte eksistere effektive verktøy og en god infrastruktur rundt det oppfølgingsarbeidet veilederne skal gjennomføre.

De aller fleste veiledere gjør daglig bruk av flere fagsystemer. Over halvparten av veilederne opplever at de digitale løsningene gir mer effektivitet, bedre tjenester for brukerne og gjør dem bedre i stand til å utføre jobben sin. Samtidig mener om lag 1/3 av veilederne det som krevende å bruke flere digitale systemer i jobben sin.

De statlige systemene brukes mest, noe som er naturlig siden alle Nav-brukere skal registreres her. Kommunalt ansatte bruker alle fagsystemene omtrent like mye, mens statlig ansatte sjeldnere bruker de kommunale systemene. Modia oppleves som mer nyttig, brukervennlig og mindre krevende sammenlignet med de andre fagsystemene. Dette gjelder uavhengig av ansettelsesforhold. Dette indikerer at den moderniseringen som har skjedd med Modia oppleves som vellykket.

De fleste veilederne opplever at de har gode verktøy for å lage aktivitetsplaner for brukerne. I det åpne spørsmålet i surveyen fremheves det at den digitale aktivitetsplanen som ligger i Modia, representerer et betydelig fremskritt. Samtidig fremheves det at Modia

ikke erstatter tidligere fagsystemer, men kommer i tillegg til dem, noe som oppleves som krevende. Blant annet kan ikke spørsmål om sosiale tjenester besvares i Modia, noe som oppleves som uhensiktsmessig og skaper merarbeid. Andre utfordringer med Modia trekkes også frem. Det at terskelen for at brukerne tar kontakt via aktivitetsplanen har blitt lavere, fører til merarbeid for veilederne. For det første, skaper den enklere tilgangen for bruker til veileder gjennom Modia mange henvendelser som etter kanalstrategien og tjenestepakketenkningen skulle ha gått til Kontaktsenteret.. For det andre, skaper det merarbeid, fordi henvendelser fra brukerne skal besvares innen bestemt frist, og derfor må prioriteres.

Arbeidsevnevurderingene ser ut til å ha blitt enklere å bruke. Det mest krevende er ifølge surveydataene å få til aktiv brukermedvirkning i prosessen, og å sørge for at brukerens muligheter blir vektlagt i vurderingene, framfor deres hindre. Om lag 1/3 av veilederne opplever dette som krevende. I det åpne spørsmålet er det stor variasjon i hvorvidt veilederne mener at arbeidsevnevurderingene er til hjelp i det arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet. Noen opplever det som veldig nyttig, mens andre hevder at de primært fungerer som en tidkrevende dokumentasjon i forbindelse med inntektssikringskrav. Én årsak til frustrasjonen over arbeidsevnevurderingene kan være tidsbegrensningene som er innført i arbeidsavklaringspengeordningen. Dette skaper en opplevelse av at veilederne overprøves av forvaltningsenhetene, at kvaliteten på det arbeidet de har nedlagt i arbeidsevnevurderinger trekkes i tvil, samtidig som det skaper merarbeid og krevende samtaler i forhold til brukere som det kanskje er planlagt lengre oppfølgingsløp for.

Digitalisering er et av de temaene som berøres oftest i det åpne spørsmålet i surveyen. Det er en rekke utfordringer som beskrives, utfordringer som intervjuene med ledere og veiledere på kontorene langt på vei bekrefter.

For det første handler det om det store antallet fagsystemer som veilederne skal mestre. Ofte er dette systemer som overlapper hverandre, og skaper behov for registreringer av samme opplysninger i flere systemer. Det handler også om manglende integrasjon av kommunale og statlige systemer, og hvor kommunale henvendelser ikke kan håndteres i statlige systemer. Antall systemer er også økt ved at den interne kommunikasjonen i Nav har blitt digitalisert, og hvor løsninger som Yammer, teams, Navet og e-post konkurrerer om oppmerksomheten.

Videre handler det om mengden informasjon som formidles gjennom de digitale løsningene, og som gjør at veilederne opplever informasjonsoverbelastning og uklarheter om hvor man kan finne informasjon og hva slags gyldighet informasjonen og hvilken informasjon som skal behandles hvor. Dette gjør det vanskelig for veilederne å sammenstille den tilgjengelige informasjonen slik at de klarer å belyse en sak på en god måte. De mangler kort sagt oversiktlige arkiv, og kan ha vanskeligheter med å dokumentere en sak på en god måte. Manglende funksjonalitet knyttet til muligheten for å sammenstille informasjon, eller printe ut informasjon, forsterker dette.

For det tredje handler det om at den digitale aktivitetsplanen, som vi var inne på over, skaper mange henvendelser som egentlig skulle ha vært kanalisert andre steder. Mange brukere forstår ikke, og kan heller ikke forventes å forstå, hvilke henvendelser og hvilken informasjon som skal i hvilken kanal. Dette skaper merarbeid. I tillegg omtaler veilederne disse henvendelsene som «må-oppgaver» fordi de gjerne skal besvares innen bestemte frister som veilederne måles på.

Sist, men ikke minst handler det om innføringen av «smidig utvikling». Dette er forbundet med at endringene i fagsystemene kommer kontinuerlig og er så mange at det er vanskelig for veilederne å følge med på endringene. Dette er arbeidskrevende, og oppleves i tillegg som et individualisert ansvar, ved at det er den enkelte selv som skal hente inn nødvendig informasjon om endringene og drive egenoppplæring.

Samlet sett tyder vår analyse på at det fremdeles er et stykke igjen før man kan si at veilederne ute på kontorene har effektive verktøy og en god infrastruktur rundt arbeidet sitt. Utfordringene med digitaliseringen må beskrives som en hovedutfordring for Nav, noe som veilederne også understreker når nesten halvparten mener at de i stor grad har opplæringsbehov på dette området, og om lag 25 prosent opplever at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre de digitale fagsystemene.

## Brukerinvolvering

Den andre indikatoren var at brukerne måtte aktivt involveres i tjenesteytingen. Deres behov måtte ligge til grunn for bistanden som må gis og de måtte medvirke i de løsningene som skisseres (digital aktivitetsplan/forbedrede fagsystemer/tiltak).

Vi har to spørsmål i surveyen som handler om veiledernes vurderinger av brukermedvirkning, det ene er et generelt spørsmål om brukermedvirkning, og det andre er knyttet til brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingene.

Når det gjelder generell brukermedvirkning så mener hovedvekten av veilederne at oppfølgingen er et samarbeid mellom brukeren og veilederen, at de møter krav til aktiv medvirkning og at de har innflytelse på hvilken aktivitet/innsats som velges. På to av disse utsagnene, krav til aktiv medvirkning og brukernes innflytelse på hvilke løsninger som velges, har vi data fra 2014. Tallene er ikke direkte sammenlignbare, men vi finner en tendens i materialet at veiledere i 2019 i høyere grad oppgir at brukerne møter aktive krav til medvirkning og at brukerne har fått større innflytelse på hvilke løsninger som velges, enn de gjorde i 2014.

Når det gjelder arbeidsevnevurderinger så mener i overkant av 1/3 av veilederne at det i nokså stor grad eller i stor grad er vanskelig å få til aktiv brukermedvirkning i prosessen. Det er betydelig færre som opplever dette som krevende eller vanskelig i 2019 enn i 2014.

Den digitale aktivitetsplanen kan også sies å være et uttrykk for brukermedvirkning, ved at bruker forventes å være aktiv i utarbeidelsen av planen, har innblikk i dokumenter og kommunikasjon i egen sak og ved at terskelen for å ta kontakt veilederne er senket.

Blant annet i det åpne spørsmålet i surveyen hevder veilederne at mange brukere ikke deltar aktivt i arbeidet med den digitale aktivitetsplanen, og at mange brukere mangler digital kompetanse, og sliter med å bruke de digitale løsningene. Å veilede brukere i digital kompetanse beskrives da også som å være en av de største opplæringsutfordringene for veilederne. At brukere i økende grad henvises til digitale løsninger, som følge av kanalstrategien, forsterker de ikke-digitale brukernes utfordringer, hevdes det. I tillegg er det gjerne de mest ressurssterke brukerne som mest aktivt benytter muligheten til å ta direkte kontakt med veilederne sine gjennom den digitale aktivitetsplanen.

Tilgang til veilederne er en forutsetning for brukermedvirkning. Om lag 1/3 av veilederne mener at 70-100 prosent av brukerne deres trenger mer oppfølging enn det de kan gi dem. Nesten halvparten av veilederne mener at de i liten grad har tilstrekkelig ressurser til veiledning og oppfølging av brukerne. Har en veileder mer enn 100 brukere i porteføljen sin, oppgir bare 1 prosent av dem å ha ansikt til ansikt kontakt med brukerne. De er henvist til digitale løsninger eller telefon. For ikke-digitale brukere med større bistandsbehov kan dette være en utfordring.

Samlet sett tyder våre data på at det er utfordringer knyttet til å få brukerne til å medvirke og å være aktiv i egen sak, selv om utviklingen over tid, og sett fra veiledernes ståsted, har bedret seg over tid. Digitalisering og kanalstrategi kan ramme manuelle brukere hardt, særlig for brukere som møter veiledere med store brukerporteføljer, og hvor muligheten for planlagte ansikt til ansikt møter er små.



## Helhetlige og integrerte arbeidsformer

Den tredje indikatoren var at veilederne måtte oppleve at de kunne jobbe helhetlig og integrert, på tvers av ansettelsesforhold, kommunale og statlige oppgaveområder og med andre instanser i Nav.

Teamarbeid har vært og er en svært utbredt samarbeidsform i Nav. Nesten 80 prosent oppgir at de jobber i slike team. Teamene består som regel både av statlig og kommunalt ansatte. Generelt sett oppgir det store flertallet av de ansatte å være fornøyd med å jobbe i team. Det er stor grad av enighet om målsettinger innad i teamene og målsettingene oppleves som tydelige. Teammedlemmene vurderer integrasjonen i teamet som god, og det er enighet om arbeidsfordelingen innad i teamene. Videre betraktes teamet som en viktig kollegial ressurs, og som en gruppe hvor de opplever aksept, deler ressurser og hjelper hverandre.

Hovedmønsteret er videre at teamene består både av statlig og kommunalt ansatte (om lag 80 prosent av veilederne svarer dette). Utbredelsen av rene statlige team ser ut som å være noe større enn forekomsten av rene kommunale team. Bildet er nærmest uforandret over tid. Et annet mønster over tid er også at veilederne i økende grad jobber på tvers av tjenesteområder, selv om kommunalt ansatte i større grad enn statlig ansatte jobber med andre tjenesteområder enn ansettelsesforholdet tradisjonelt skulle tilsi. Utbredelsen av såkalte «breddemodeller» hvor brukerne datofordeles, kan bidra til dette.

Det er store forskjeller mellom svarene til statlig og kommunale veiledere på spørsmål om statlig versus kommunal dominans på kontoret. 60 prosent av de kommunalt ansatte mener at det er statlig dominans, mens bare 20 prosent av de statlig ansatte oppgir dette. Tilsvarende oppgir 20 prosent av de statlig ansatte at kontoret har kommunal dominans, mens bare 10 prosent av de kommunalt ansatte mener dette. Disse tallene tyder på at det fremdeles eksisterer betydelige forskjeller mellom ulike ansattegrupper i synet på likeverdighet, tross den pågående integrasjonen som foregår på tvers av ansettelses- og tjenesteforhold. I det åpne spørsmålet knyttes denne manglende likeverdigheten av enkelte til en parallell svekkelse av det sosialfaglige arbeidet på kontorene.

Når det gjelder samarbeidet med andre Nav-instanser peker samarbeidet med Kontaktsenteret seg positivt ut. Det oppfattes gjennomgående som bra. Vi har ikke survey-data om samarbeidet med Nav Arbeid og ytelse. I det åpne spørsmålet beskrives imidlertid dette samarbeidet som en av de største utfordringene. Dette kan henge sammen med de politiske innstrammingene knyttet til AAP-ordningen, særlig muligheten til forlengelse av AAP-ordningen utover 3 år.

Samlet sett finner vi at integrasjonen internt på kontoret har økt, og en tendens til at veilederne i økende grad jobber på tvers av tradisjonelle skillelinjer. Det finnes fremdeles spesialiseringer og ulike oppfatninger av dominansforhold mellom kommunalt og statlige ansatte, men forskjellen ser ut til å minske over tid. Når det gjelder forholdet til andre Nav-instanser fremheves særlig relasjonen til Kontaktsenteret som bra, mens relasjonen til Nav Arbeid og ytelse beskrives som kritisk i det åpne spørsmålet i surveyen.

## Utnyttelse av veiledernes kompetanse og satsing på kompetansebygging

Den fjerde indikatoren på en myndig og løsningsorientert veileder var at veiledernes kompetanse måtte tas i bruk, og at de fikk en opplæring og en kompetansebygging som tok utgangspunkt i deres behov.

Over 80 prosent av veilederne opplever at jobben ofte krever at de må tilegne seg nye kunnskaper og ferdigheter. De oppgir imidlertid ikke at jobben er for vanskelig for dem.

Videre opplever de fleste at de i stor grad får brukt sin kompetanse i arbeidet, og at deres spesialkunnskaper og ferdigheter er nyttig i arbeidet.

Samtidig oppgir nesten halvparten av veilederne at «lite kompetanse» er et problem. Behovet for kompetanseoppbygging er størst innen veiledning av brukere i digital kompetanse og IKT og fagsystemer, samt arbeidsmarkedskunnskap. Over 50 prosent oppgir at de i har behov for slik kompetansebygging. I det åpne svarfeltet fremheves særlig opplæringsutfordringer knyttet til «smidig» utvikling av dataløsninger. Statlig ansatte opplever at de har fått dårligst opplæring innen sosiale tjenester, og best på arbeidsmarkedskunnskap, mens kommunalt ansatte opplever at de har fått dårligst opplæring i arbeidsmarkedskunnskap og best på sosiale tjenester.

I det åpne spørsmålet er det særlig tre kompetanseutfordringer som trekkes frem. Det ene er en bekymring for at fagkompetansen forsvinner. Særlig understrekes dette i forbindelse med den sosialfaglige kompetansen. En annen bekymring som trekkes frem er utbredelsen av «breddeløsninger» på kontoret, enkelt sagt at brukerne datofordeles på veilederne, noe som gjør at veilederne må forholde seg til ulike brukere og fagsystemer med tilhørende lovverk og tiltak. Dette stiller store krav til veilederens kompetanse. En tredje kompetanseutfordring er knyttet til mangelfull lov- og regelverkskompetanse.

Hoveddelen av læringen i Nav skjer som «egenlæring» eller som læring «skulder til skulder». Dette kan være effektivt og formålstjenlig, men skulder til skulder-læring kan være forbundet med utfordringer, hvis det man lærer er former for privatpraksis og hjemmelagde regler.

Samlet sett opplever veilederne at de har den kompetansen som trengs, og at de i stor grad får brukt sin kompetanse i arbeidet. De største kompetanseutfordringene oppgis å være knyttet til veiledning av brukere i digital kompetanse og til IKT og fagsystemer. Denne kompetanseutfordringen må antakelig i størst grad løses gjennom praksislæring. Det samme gjelder kompetanseutfordringer knyttet til «breddeløsninger».

## Gode arbeidsbetingelser/tid til arbeidsrettet brukeroppfølging

Den femte indikatoren var at det måtte finnes arbeidsbetingelser som gjorde at veilederne hadde ressurser/tid til å prioritere arbeidsrettet brukeroppfølging.

Veilederne er fornøyd med egen mestring av arbeidet, de er fornøyd med sitt forhold til arbeidskollegaene, med at de får brukt sin kompetanse i arbeidet, og at deres spesialkunnskaper og ferdigheter er nyttig i arbeidet. Minst fornøyd er de med mengden arbeid de får utført.

Mange opplever at de må jobbe i høyt tempo, og at arbeidet hopper seg opp på grunn av ujevn arbeidsbelastning. I de åpne spørsmålene understrekes høyt sykefravær og høy turnover som en ekstrabelastning. Store arbeidskrav følges ikke av stor innflytelse. Nesten halvparten av de ansatte opplever at de har liten innflytelse over egen arbeidsplass.

Manglende personalressurser beskrives som den største utfordringen, ved siden av stor oppgavebredde (og som det er naturlig å knytte til ambisjonen om å jobbe helhetlig/breddekompetanse). Nesten halvparten av veilederne oppgir at de ikke har tilstrekkelig ressurser til veiledning og oppfølging av brukerne, og om lag ¾ mener at dokumentasjon, registrering og saksbehandling knyttet til inntektssikring tar fokus fra den kvalitative oppfølgingen av brukerne.

Samlet sett oppgir veilederne at det stilles store krav til dem i arbeidet, og at de i liten grad har innflytelse over de betingelsene de arbeider under. De etterlyser mer personalressurser, og arbeidsformer som handler om brukeroppfølging og ikke

Nav i en ny tid?

inntektssikring og saksbehandling. Samtidig er de fornøyd med sitt forhold til arbeidskollegaer, egen mestring av arbeidet, og bruk av egen kompetanse.

## Del 5 Avsluttende refleksjoner

### Det har skjedd et retningsskifte

Evalueringen viser at det har skjedd et retningsskifte i Nav som kan føres tilbake til Stortingsmelding 33. Vi ser et større innslag av strategisk ledelse på kontornivå, og det har skjedd en rekke forbedringer i veilederens arbeidssituasjon som kan gjøre veilederne mer myndige og løsningsorienterte. Partnerskapet kan, utfra våre data, ikke beskrives som vitalt, men det har skjedd en endring i den statlige styringen av kontorene som gjør at Nav-lederne opplever at kommunale behov og ønsker i større grad blir tatt hensyn til.

Samtidig viser endringene at retningsskiftet ikke slår inn i veilederens opplevde arbeidshverdag, dvs at retningsskiftet i hovedsak har gjort seg gjeldende på ledernivå. Hvis det er på veileder- eller bakkebyråkratnivå den faktiske politikktutviklingen skjer, noe implementeringsforskerne hevder, så er det viktig å ta hensyn til dette nivået. Hovedutfordringen fremover blir da å fortsette arbeidet med tiltak som gjør veilederne bedre i stand til å arbeide med arbeidsrettet oppfølging.

På dette grunnlag bør retningsskiftet i Nav videreføres. Endringene har på kort tid resultert i såpass mange positive resultater at det er vanskelig å ikke anbefale en fortsatt utvikling i retning av mer tillitsbasert styring. Dette krever vilje til å lære av feil og til gradvise forbedringer, men også vilje til ytterligere forenklinger. Dette er en utviklingsretning som vi tror har stor tilslutning på alle nivåer i Nav.

En slik anbefaling er ikke selvfølgelig, særlig i lys av den omfattende kritikk som har vært rettet mot Nav i forbindelse med EØS-skandalen. Her er det viktig å være klar over at vår evaluering primært har handlet om arbeids- og tjenestelinja i arbeids- og velferdsetaten, som har ansvar for lokalkontorene. EØS-skandalen berører i større grad Nav Arbeid og ytelser som har ansvar for de statlige inntektssikringsordningene. Gitt disse erfaringene ville en respons kunne være skjerpet kontroll, for eksempel gjennom økt aktivitetsstyring. Fra vårt ståsted framstår det som viktig å skille mellom utfordringene knyttet til Nav-kontorenes arbeidsrettede oppfølgingsarbeid og til det spesialiserte inntektssikringsarbeidet som foregår i Nav Arbeid og ytelser. Det er ikke mer kontroll og aktivitetsstyring som er svaret på utfordringene med å få til integrerte arbeidsrettede tjenester i forhold til utsatte grupper.

For det andre må satsingen på utenforskap fortsette. Økende arbeidsledighet bør ikke føre til at denne endringen svekkes. Sett fra vårt ståsted er det liten tvil om at arbeidsretting kombinert med et søkelys på dem som står langt unna arbeidslivet har vært en medvirkende årsak til den økte integrasjonen og felles målforståelsen som finnes mellom veilederne på kontorene, og noe som gir retning og motivasjon for arbeidet.

### Utfordringer og dilemmaer

Vår konklusjon om at det har skjedd et retningsskifte betyr imidlertid ikke at Nav ikke har utfordringer. Særlig har vi sett at dette gjelder for veilederne. Tross forbedringer er det vanskelig å konkludere med at veilederne har en arbeidssituasjon, en digital infrastruktur og verktøy som gjør at de kan beskrives som myndige og løsningsorienterte. Vi skal vende tilbake til disse utfordringene under. Her vil vi bare understreke at få av de kritiske punktene veilederne peker på kan løses med raske eller enkle politiske grep eller vedtak.

I stedet peker de mot grunnleggende utfordringer som handler om hensiktsmessige måter å organisere tjenestene på for å få personer som står langt unna arbeidslivet inn i arbeid – dvs hvordan utvikle integrerte tjenester tilpasset brukernes behov. Fra brukerens ståsted og for politikerne kan helhetlige tjenester fremstå som både nødvendige og selvsagte. For forvaltningen, som tradisjonelt er rigget for å løse ett problem om gangen innenfor sine områder, er dette en svært krevende bestilling. Den øker den administrative

kompleksiteten, og gjør oppgaveløsningen avhengig av et samarbeid ingen politisk myndighet eller forvaltning alene har myndighet eller kontroll over.

For veilederne som skal tilby tjenester innenfor denne konteksten og håndtere kompleksiteten, handler dette om klassiske grensedragninger, avveininger og trade-offs mellom myndighetsutøvelse (inntektssikring) og tjenesteyting, standardisering og faglig skjønn eller digitaliserte selvbetjeningsløsninger og behov for ansikt-til-ansikt-kontakt. Det nye med retningsskiftet er at forsøket på å finne løsninger på disse dilemmaene i større grad foregår innenfor en kontekst som understreker læring, tillit og kompetanse, mer enn aktivitetsstyring, konkurranse og prestasjonsmålinger.

Kanskje kan det at veiledernes utfordringer så tydelig er forbundet med mer grunnleggende strukturelle utfordringer, også være et kvalitetstegn. Man retter oppmerksomheten mot viktige problemstillinger, og søker å finne nye svar på dem. Dette er ingen selvfølge. Det er ikke så mange år siden Nav var preget av brannslukking og ad hoc jobbing, og hvor det kunne være vanskelig nok bare å forstå hvilke problemstillinger man egentlig sto overfor, enn si hvordan de skulle løses.

## Sammenhengen mellom lokale endringer og innholdet i Stortingsmelding 33

Et viktig spørsmål er om retningsskiftet vi har beskrevet i denne evalueringen kan føres tilbake til Stortingsmelding 33. I streng forstand kan vi ikke besvare dette spørsmålet med vårt evalueringsdesign. Vi vil likevel hevde at det er en sammenheng mellom tiltakene i Stortingsmeldingen, og det som evalueringen viser skjer på lokalt nivå.

Flere av de endringene vi har beskrevet henger sammen med innholdet i Stortingsmeldingen, og beslutninger og tiltak på politisk nivå. Eksempler på slike tiltak er redusert aktivitetsstyring, og endret styringsdialog hvor lokale behov og ønsker spiller en større rolle enn tidligere med større rom for lokale valg og prioriteringer, og ønsket om færre og større kontor. Andre politisk initierte endringer er knyttet arbeidsevnevurderingene, digital modernisering, forenklinger i tiltaksregelverk og tiltak i egen regi. Også kanalstrategien og gevinstrealiseringstenkningen er forankret i Stortingsmeldingen.

Andre endringer kommer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, som operasjonaliseringer av den politikken som kommer fra departementet. Enkelte operasjonaliseringer kan være av så omfattende karakter at det kan være vanskelig for politikerne og departementet å holde følge. Dette gjelder ikke minst den digitale utviklingen, hvor det er store utviklermiljøer i Arbeids- og velferdsdirektoratet, men få mennesker i departementet som kan følge denne utviklingen nøye. Enkelte av de digitale endringene ser også ut til å ha hatt uintenderte effekter, som kan reise spørsmål om ansvar og skyld. Andre viktige operasjonaliseringer gjelder den reduserte styringen og den endrede styringsdialogen, som lederne opplever at har resultert i en økt lydhørhet fra statens side vis a vis kommunene, og økt deres mulighet for å drive strategisk styring.

Andre endringer kommer fra lokalkontorene. Blant annet synes den omfattende «måstyringen», som veilederne skisserer knyttet til svartider på henvendelser via digital aktivitetsplan, å være forankret lokalt. Videre gjelder det utviklingen av «breddeløsninger» eller av generalist-modeller og av større integrasjon mellom statlig og kommunalt ansatte, som også synes å være forankret på lokalkontornivå. Utviklingen av slike løsninger forteller om et lokalt handlingsrom, noe som er en villet utvikling og i overensstemmelse med retningsskiftet skissert i Stortingsmeldingen. Disse endringene trenger ikke nødvendigvis å være i overensstemmelse med intensjonene i Stortingsmeldingen. For eksempel kan det se ut som aktivitetsstyringen på flere kontor har blitt intensivert, begrunnet i et ønske om å kompensere for reduserte åpningstider gjennom raske digitale svartider.

Samtidig er det selvfølgelig mange endringer som slår inn i lokalkontorenes og veiledernes hverdag, og som ikke kan direkte kan føres tilbake til Stortingsmeldingen. Det kan handle om endringer i inntektssikringsordninger på den ene siden og EØS-skandalen på den ene siden, og om fylkes- og kommunesammenslåinger på den andre. For eksempel vedtok Stortinget i 2017 innstrammingene i AAP-ordningen. Innstrammingene var ikke en del av Stortingsmelding 33. Skal vi tro veilederne ute på kontorene er dette en innstramming som har hatt betydelige konsekvenser for deres opplevelse av lokalt handlingsrom og myndighet, skapt merarbeid og ført til et større fokus på inntektssikringsoppgavene. Fylkes- og kommunesammenslåinger er en slik endring som har redusert antall regioner og kontorer betydelig, innebåret en ressursoverførsel fra regionalt til lokalt nivå, og skapt større og mer «robuste» kontor. Endringene kan ikke tilskrives Stortingsmeldingen, og har hatt betydelige konsekvenser for lokalkontorene. Samtidig har endringene uten tvil vært ønsket, og kan slik sett sies å være i overensstemmelse med intensjonene i meldingen.

Evalueringen illustrerer den formende kraft sentralt nivå kan ha på lokalt nivå, gitt at det eksisterer en felles forståelse mellom de involverte om hvilken retning utviklingen skal gå i, og det eksisterer en lydhørhet for lokale behov på sentralt nivå. Gjennom å forme de lokale handlingsbetingelsene for veilederne, kan man i stor grad påvirke den individuelle veileders handlinger og beslutninger. Vi mener at det er dette Stortingsmelding 33 langt på vei har lyktes med, og i stor grad innenfor en ramme av tillit og prøving og feiling, mer enn gjennom aktivitetsstyring og byråkratisering. Dette innebærer samtidig et stort ansvar og store forpliktelser fra sentralt nivå, med hensyn til å hele tiden holde seg orientert om hvordan dette erfares ute, og gjøre nødvendige justeringer og korreksjoner underveis.

## Et paradoks? Bedret situasjon for veilederne, men mindre tid til oppfølging

Evalueringen tyder på at utviklingen har bidratt til å frigjøre tid og ressurser til brukeroppfølging. For eksempel er andelen ansatte som er involvert i brukerveiledning økt over tid, og flere veiledere har færre brukere enn tidligere. Nesten 80 prosent av veilederne har fra 99 brukere og nedover, men et stort antall veiledere har betydelig færre brukere enn dette. Ifølge veilederne ser det også ut som veilederne har færre brukere som trenger tettere oppfølging enn det de kan gi dem i dag, enn tidligere.

Veilederne har også fått mer effektive verktøy. Modia og særlig den digitale aktivitetsplanen fremheves som fremskritt. Veilederne oppgir også at brukernes innflytelse og medvirkning har økt. Veilederne forteller videre om økt integrasjon og mindre målkonflikter mellom statlig og kommunalt ansatte. Nesten 80 prosent oppgir at de jobber i team. Teamene består i regelen både av statlig og kommunalt ansatte, og hovedmønsteret over tid er at veilederne i økende grad jobber på tvers av tjenesteområder, selv om kommunalt ansatte i større grad enn statlig ansatte jobber med andre tjenesteområder enn ansettelsesforholdet skulle tilsi. Et flertall oppgir at det er felles målforståelse mellom statlige og kommunalt ansatte i teamet, og at de er enige seg imellom om hvordan arbeidet skal fordeles.

På tross av en bedre arbeidssituasjon opplever veilederne likevel at de har mindre tid til brukerrettet oppfølgingsarbeid. Tvert imot sier de at de har mindre tid til arbeidsrettet oppfølging enn tidligere, og at arbeidet med inntektssikring og saksbehandling går på bekostning av det arbeidsrettede arbeidet.

Vi vil trekke frem fire forhold som kan forklare dette.

For det første ser det ut til at kanalstrategien og digitaliseringen ikke har frigjort så mye tid til arbeidsrettet oppfølging. Det er en opplevelse av at det er for mange digitale

fagsystemer som skal mestres samtidig. Det gjelder i forhold til brukerarbeidet, men også i forhold til nye digitale løsninger som skal fremme intern kommunikasjon i Nav.

Videre ser det ut til at den enklere tilgangen for bruker til veileder gjennom Modia og den digitale aktivitetsplanen skaper flere henvendelser, og følgelig merarbeid for veilederne, i tillegg til mange brukere er «manuelle» og sliter med å bruke de digitale løsningene. De ulike fagsystemene gir også veilederne oppgaver som de kaller «må-oppgaver» fordi de skal besvares innenfor bestemte frister. Endelig handler det om at det skjer fortløpende og inkrementelle endringer i de digitale fagsystemene, etter prinsippene i «smidig utvikling». Veilederne klarer ikke å nyttiggjøre seg disse endringene. Alt dette oppleves av veilederne å skape merarbeid.

For det andre kan paradokset skyldes hyppige omorganiseringer. 80 prosent av veilederne mener at deres virkelighet i stor grad er preget av dette. Særlig er det grunn til å tro at den store reduksjonen av antall kontorer gjennom kommunesammenslåinger og vertskommuneløsninger kan ha innebåret utfordringer for de ansatte. Antall kontorer er redusert fra 423 i 2017 til 326 i 2019. Også den mulige utbredelsen av «breddeløsninger» på kontorene kan fremstå som krevende organisatoriske omstillinger. 85 prosent av veilederne oppgir at breddeløsninger utgjør en stor utfordring.

For det tredje oppgir mange av veilederne at inntektssikrings- dokumentasjons- og registreringsarbeid tar tid fra den arbeidsrettede oppfølgingen av brukerne. Særlig pekes det på relasjonen til Nav Arbeid og ytelser. Det handler blant annet om en opplevelse av at de skjønnsmessige anbefalingene som gjøres av Nav lokalt, for eksempel knyttet til AAP, «overprøves» av Arbeid og ytelser, uten at de forstår hvorfor eller får innblikk i begrunnelsene. Samtidig skal de forsvare disse vedtakene overfor brukerne, fordi Nav Arbeid og ytelser ikke har brukerkontakt.

En fjerde forklaring kan være de store transaksjonskostnader knyttet til høyt sykefravær og turnover. For statlige ansatte var sykefraværet mellom 8 og 10 prosent i snitt i perioden fra 2014-2019, ifølge tall vi har fått oppgitt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Sykefravær gir merbelastninger for dem som overtar sykmeldtes porteføljer, samt kostnader knyttet til opplæring av vikarer og nye medarbeidere.

Disse fire elementene, kan enkeltvis og samlet, skape en situasjon der veilederne har færre brukere, men samtidig opplever at de har mindre tid til arbeidsrettet oppfølging.

## Utfordringer for et videre retningsskifte

Vi vil trekke frem seks utfordringer vi mener det kan være viktig at arbeids- og velferdsforvaltningen er oppmerksom på i tiden fremover.

### Digitalisering

Digitaliseringen har stor betydning for tjenesteytingen i Nav. Dette er også det enkeltforholdet ledere og veiledere fremhever som det viktigste for å få forstå hva som foregår ute på kontorene. Digitaliseringen beskrives ofte i positive termer. Den skal effektivisere arbeidet, utløse gevinster, gjøre det enklere å drive oppfølgingsarbeid, skape bedre oversikt, lette kommunikasjonen med brukerne etc.

Samtidig beskrives virkeligheten annerledes av veilederne. For det første fremstår den digitale utviklingen som irreversibel, og som den nødvendige forutsetningen for overhodet å kunne drive brukeroppfølgning i Nav. Mestrer du ikke de digitale systemene får du ikke gjort jobben din. For det andre anvendes ikke bare teknologien til å automatisere enkle, standardiserte saksbehandlingsoppgaver, men også i større grad av komplekse oppgaver som oppfølgingsarbeidet av brukere med sammensatte problemer. For det tredje løser ikke bare teknologien problemer, den kan også skape nye, i form av økt

kompleksitet, merarbeid og kontinuerlige opplæringsbehov, samtidig som mange brukere (og veiledere) mangler digital kompetanse.

Digitalt oppfølgingsarbeid bør antakelig defineres som en sentral utviklingsoppgave, både i arbeids- og velferdsforvaltningen og i forsknings- og undervisningsmiljøer.

Statsbudsjettet for 2021 varsler betydelige digitale satsinger for Nav i årene fremover.

Hvis dette innebærer en utvidelse av Modia, så kan dette være positivt, særlig gitt den gode funksjonaliteten dette systemet har i forhold til andre digitale løsninger i Nav.

Samtidig vil en slik videreutvikling ytterligere aktualisere behovet for å utvikle et «digitalt veilederfag».

## **Samarbeidet med Nav Arbeid og ytelser**

Arbeidsgiverundersøkelsen til Arbeids- og velferdsdirektoratet fra 2020 peker på koordinering mellom ulike Nav tjenester som viktige forbedringsområder. I vårt materiale har forholdet til Nav Arbeid og ytelser blitt fremhevet som en svært sentral utfordring. Samarbeidet blir beskrevet som å underminere forestillingen om en myndig Nav-medarbeider.

At grensesnittet mellom en spesialisert forvaltningsenhet knyttet til statlig inntektssikring og oppfølgingsarbeidet ut på Nav-kontorene er problematisk, er ikke noe nytt. Det har også i tidligere evalueringer og rapporter blitt fremhevet som en akilleshæl for Nav (Andreassen og Aars 2015, Fosseth et al. 2014). Også innenfor den tradisjonelle kommunale forvaltningen av lov om sosiale tjenester har forholdet mellom oppfølging og inntektssikring vært beskrevet som en grunnleggende spenning, og som man har slitt med å finne tilfredsstillende organisatoriske svar på (Stjernø et al. 1983). Også på mange kontorer har man i dag egne spesialiserte forvaltningsenheter som tar seg av vedtakene om økonomisk sosialhjelp, mens den ordinære veilederen tar seg av brukeropfølgingen

Vi har ikke gode nok data til å kunne gi et godt svar på hvorfor relasjonen til Nav Arbeid og ytelser ser ut til å være så vanskelig på det tidspunktet vi sendte ut surveyen til Nav-kontorene, i november 2019. En forklaring som veilederne selv indikerer, er at det henger sammen med innstrammingene i AAP. På den ene siden kan det henge sammen med at veilederne er uenig i innstrammingen. AAP-perioden er allerede kort, og mange av deres brukere trenger lengre oppfølgingsløp. Videre kan det oppleves som problematisk for veiledere som allerede har planlagt lengre oppfølgingsløp for sine brukere å endre på det. En tredje forklaring kan være, som vi nevnte over, en opplevelse av overprøving av innstillinger som veilederne har foretatt lokalt.

Samtidig kan det også hende at Nav Arbeid og ytelser «overprøver» veilederne på et saklig grunnlag, men som veilederne på kontorene er uenig i. Det er mulig å tenke seg at den praksisen som Nav-veilederne forteller om, å plassere brukere i «spesielt tilpasset innsats» for at de skal få tilgang til tiltaksressurser, kan være et eksempel på dette.

Uansett, det er vanskelig å tenke seg tilbake til en situasjon hvor de statlige inntektssikringsoppgavene skal føres tilbake til lokalkontorene. Antakelig ville heller ikke veilederne ønske dette, fordi det ville forsterke kravene til å beherske et enda bredere oppgavespenn.

Vår evaluering tyder på behov for en gjennomgang av grensesnittet mellom Nav-kontorene og Nav Arbeid og ytelser, ikke minst knyttet til behovet for grundigere innsyn og tilbakemeldinger fra Nav Arbeid og ytelser til kontorene om årsakene dersom deres vurderinger avviker fra veilederne.

## **Kompetanse**

Sett utenfra, og ut fra et lederperspektiv, kan dårlig kvalitet og manglende eller mangelfull arbeidsrettet oppfølging fremstå som et spørsmål om at veilederne mangler tilstrekkelig



kompetanse. Dette er på mange måter en fortrøstningsfull situasjon, siden svaret da kan være at veilederne tilføres kompetanse gjennom ulike former for opplæring.

Veilederne oppgir ikke at kompetanse er en stor utfordring, men samtidig oppgir de betydelige opplærings- og kompetansebehov, ikke minst på IKT-området. For oss fremstår dette som et paradoks, og vi lurer på om veilederne gir en form for politiske statement når de svarer på en del av spørsmålene om kompetanse. Nærmere bestemt argumenterer de mot en antakelse om at Navs utfordringer skulle handle om deres manglende kompetanse, og ikke primært om arbeidsorganisatoriske forhold. Dette kan det i så fall være viktig å være oppmerksom på, når man skal definere hva Navs utfordringer handler om.

Når veilederne etterlyser kompetanse er det ikke minst kompetanse på å betjene fagsystemer og digitale løsninger som omgir tjenesteytingen, samt å drive digital veiledning av brukere. Innføringen av «smidig utvikling» kombinert med en forventning «om at den enkelte selv» skal innhente informasjon og drive egenopplæring, oppleves som krevende. Dette reiser spørsmål om hvordan man kan legge til rette for god opplæring på dette området. Manglende digital mestring kan også redusere mottakeligheten for kompetansepåfyll på andre område. Annen kompetanse, for eksempel på lov- og regleverksområdet blir mindre viktig når du ikke behersker og har internalisert de arbeidsformene de digitale løsningene legger opp til.

Slike kompetansebehov er også interessante fordi de i så stor grad retter oppmerksomheten mot behovet for en konkret og situert opplæring knyttet til behov på arbeidsplassen. Slik opplæring kan være utfordrende å besvare for eksterne aktører som leverer etter- og videreutdanning.

## **Myndighetsutøvelse versus tjenesteyting**

I veilederens betraktninger rundt saksbehandling og inntektssikringsarbeid, blant annet knyttet til behovs- og arbeidsevnevurderingene, kommer det frem en motsetning mellom myndighetsutøvelse og tjenesteyting. Registreringsarbeid og dokumentasjon settes opp mot eller oppleves å gå på bekostning av den arbeidsrettede oppfølgingen.

Prinsipielt sett, og fra brukernes side, eksisterer ikke denne motsetningen. Dokumentasjon og registrering er nødvendig for å sikre forsvarlig saksbehandling, likebehandling, anledning til å klage, blant annet med hensyn til inntektssikring, men også for en tiltaksbruk tilpasset brukernes behov.

Når dette likevel er et så fremtredende synspunkt hos veilederne så kan det handle om at disse oppgavene rent faktisk er omfattende og at de ikke alltid ser nytten av det i forbindelse med oppfølgingen av brukerne, at de opplever at deres arbeid grunnløst overprøves og må gjøres på nytt.

Det er imidlertid også mulig at de standardene som er satt for det arbeidsrettede arbeidet gjennom satsingen på «utvidet oppfølging», inspirert av Arbeid-med-bistand problematikk, og satsingen på arbeidsinkluderingskompetanse, kan bidra til dette. I dette arbeidet står relasjonen til arbeidsgiverne sentralt, samt forsøkene på å koble brukere til konkrete arbeidsplasser. De faglige standardene som et slikt arbeidet krever, og som veilederne måler sin egen innsats opp imot, kan da oppleves å stå i motsetning til myndighetsutøvelsen og det registrerings-, dokumentasjons- og saksbehandlingsarbeid, en slik metodikk krever.

Dette kunne tilsi behov for å heve statusen til myndighetsutøvelse ute på kontorene.

## **Breddeløsninger**

I det åpne spørsmålet i spørreundersøkelsen fremstiller veilederne breddeløsninger eller helhetlige løsninger, i sin mest radikale form at brukerne datofordeles på veilederne, som

krevende. Da skal veilederne forholde seg til alle fagsystemer, lover- og regelverk og tiltak som er involvert i en hvilken som helst brukersak, fra rusproblemer til sykmelding. Vi har imidlertid ikke data om utbredelsen av en slik «generalist-modell». Innføringen av slike løsninger besluttes av den enkelte Nav-leder.

Da Nav-reformen i sin tid skulle iverksettes var generalistmodellen en ønsket modell. Da lå fremdeles alle inntektssikringsoppgavene inne på lokalkontoret, og dette skapte en kompleksitet veilederne og kontorene ikke mestret. I dag er de fleste oppgavene knyttet til inntektssikring for statlige ytelser flyttet ut av Nav-kontorene, og oppgavebredden i dag er slik sett betydelig smalere enn tidligere.

Som vi har sett er den organisatoriske variasjonen på lokalkontorene stor. Det finnes imidlertid et fellestrekk og det er at medarbeiderne ofte jobber i team på tvers av ansettelse og fagbakgrunn. I slike tilfeller vil det ofte være teamet som er generalisten, altså at det ikke er hver enkelt medarbeider som skal beherske alle oppgaveområder, men teamet.

For lederne, og man kan også argumentere for at sett fra brukernes side, kan en breddemodell være fordelaktig. Den gjør at ulike oppgaver som ellers ville av vært organisatorisk atskilt henger sammen, noe som gjør at veilederne får en bedre forståelse av den helheten som må være på plass for å kunne gi god hjelp, i tillegg til at man kan argumentere for at det er en kostnadseffektiv måte å organisere tjenestene på.

For veilederne kan situasjonen likevel oppleves annerledes. utfordringer knyttet til mange og ulike fagsystemer, kompliserte overveielser forbundet med inntektssikring og relasjonen til Nav Arbeid og ytelser eller sykefravær i teamet, noe som innebærer at kravene til kompetanse på den gjenværende medlemmene, oppleves som for stor.

Etter vår vurdering burde man derfor se nærmere på erfaringene og utbredelsen av breddeløsninger på kontorene, og følgelig på erfaringer med de ulike spesialiseringsprinsipper kontorene legger til grunn, når de fordeler arbeidet.

Vi vil til slutt fremheve tre utfordringer som vi tenker er så viktige at det bør settes inn egne tiltak.

### **Mangel på plan for dokumentasjon av brukers kontakt med Nav**

For det første handler det om en risiko knyttet til god forvaltning, nemlig mangelen på en overordnet plan for hvordan brukers kontakt med Nav skal dokumenteres over tid. Nå journalføres informasjon om ulike forhold ved brukers situasjon på ulike steder (Arena, Modia personoversikt, aktivitetsplanen i Modia, dialogen i Modia, Gosys og SYFO-delen av Modia), og alt journalføres uansett innhold. Det beskrives som umulig å få kronologisk oversikt over en sak og forstå hva som har skjedd, når og hvorfor. Veileder klarer ikke å sammenstille den tilgjengelige informasjonen slik at den belyses på en «fullstendig» måte, og det er blitt «ekstremt tidkrevende» hevdes det, å få sendt ut dokumentasjon til advokater, psykiatere ol. Dårlig utskriftsfunksjonalitet øker tidsbruken, fordi hver side må skrives separat via en «print screen»-kommando.

### **Er noen prioriterte grupper mer prioritert enn andre?**

En annen risiko vi vil trekke frem er knyttet til at store deler av tiltaksmidlene er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. Samtidig er også ungdom, flyktninger og langtidsledige prioriterte grupper. Disse har imidlertid ikke krav på spesielt tilpasset innsats. Dette betyr at det blir vanskeligere å bruke tiltak på disse gruppene, noe som ifølge våre informanter da enten fører til en nedprioritering av disse gruppene, eller at man endrer innsatsnivå, slik at de kan få egnede tiltak. I realiteten kan dette innebære en klientifisering og «sykeliggjøring» av ungdom og personer med innvandrerbakgrunn, fordi du for å spesielt tilpasset innsats må dokumentere nedsatt arbeidsevne.

## Digitalisering og hensynet til «manuelle brukere»

En tredje utfordring er knyttet til hensynet til ikke-digitale brukere. Prosessene rundt digitalisering og tjenestepakker synliggjør behovene til ikke-digitale eller «manuelle» brukere. Ønsket bak tenkningen er en differensiering, der de brukerne som er digitale får gode digitale løsninger, og de brukerne som enda ikke er digitale får opplæring i å bli digitale, og samtidig får «planlagte møter» og ansikt til ansikt oppfølging når det trengs. Siden praksisen med digital oppfølging er relativt ny (2017), kan det også tenkes at Nav (og brukerne) nå er en mellomfase, før man klarer å differensiere bedre mellom brukere som kan lære å bli eller er digitale, og brukere som ikke er det.

Samtidig er det også tydelig at utfordringene knyttet til manuelle brukere har vært undervurdert. Ut fra vårt materiale ser det ut som det er en reell risiko for at de som oppfattes som «manuelle brukere», enten det skyldes språkproblemer, analfabetisme eller sosiale problemer, får dårligere oppfølging og service enn tidligere på grunn av digitaliseringen. Når det i tillegg ser ut til at veiledere med store brukerporteføljer nærmest ikke har ansikt til ansikt kontakt med sine brukere, aktualiseres dette spørsmålet.

## Noen konkrete anbefalinger

Avslutningsvis vil vi komme med noen konkrete anbefalinger:

Nav-lederne beskriver merarbeidet knyttet til å forvalte to tariffområder som betydelig, og som hinder for å realisere strategisk ledelse lokalt. I Stortingsmelding 33 sies det at «regjeringen ikke vil ta initiativ til en slik utredning før flere av partene uttrykker et klart ønske om at det bør etableres en felles tariffavtale for Nav-kontorene». Både politikere og partene i arbeidslivet bør vurdere å ta et slikt initiativ.

Vi har vist at partnerskapet i liten grad kan beskrives som vitalt. En måte å vitalisere partnerskapet på er å gi de to eierne og kontorleder egne utviklingsmidler som kan brukes for å utvikle Nav-kontorets tjenester videre. Dette bør kombineres med utviklingen av felles statistikk og resultatbank for kontoret, som igjen kan fungere som et redskap for tydeligere å relatere kontorets innsats til utviklingen i kommunen.

Et tredje tiltak er å ytterligere øke tiltak i egen regi. En nylig rapport fra Proba støtter ikke opp om denne anbefalingen. De hevder at kostandene ved Utvidet oppfølging i Nav (tiltak i egen regi) er såpass store, at de ikke oppveier de noe svakere resultatene som de anbudsutsatte tiltakene har. Vi opprettholder likevel denne anbefalingen. Basert på våre undersøkelser synes tiltak i egen regi å styrke veiledernes kontakt med brukerne, og har positive virkninger for oppfølgingsarbeidet som foregår på kontornivå. Vi tror dette handler om at veilederne kommer tettere på tiltakene når de anskaffes i egen regi, framfor eksternt.

Et fjerde tiltak er å gjøre det mulig å besvare kommunale henvendelser i den statlige digitale aktivitetsplanen. Dagens situasjon gir dårligere service for kommunale brukere, skaper merarbeid for veilederne, og er heller ikke en mindre sikker løsning siden den krever bank-ID innlogging. Enkelte veiledere mener at den direkte kontakten med veileder for kommunale brukere oppleves som at de møter «ett Nav». Det er vanskelig å forstå hvorfor de ikke skulle få lov til det.

En femte anbefaling er at UH-sektoren utvikler et videre- og etterutdanningstilbud som i større grad tar utgangspunkt i arbeidssituasjonen på lokalkontorene og den økte vektleggingen av arbeidsplassnær opplæring, lærende organisasjoner og nærledelse. Utviklingen av den nye digitale veilederrollen er også vanskelig å gripe hvis man ikke konkret studerer hvordan den utspiller seg på kontorene i relasjonen til brukerne. Da må UH-sektoren make å komme tettere på kontorvirkeligheten enn det som ofte synes å være tilfelle i dag.

Til slutt vil vi foreslå at det utvikles praksiser og eksempler på arbeidsmiljøledelse som del av en strategisk ledelse. Sykefravær og andre arbeidsmiljøfaktorer kobles i vårt materiale i liten grad sammen med ressursfordeling, oppgaver og organisering av arbeidet. Dette kan være en ugunstig situasjon for å skape myndige og løsningsorienterte Nav-veiledere. Samtidig ser vi eksempler på omfattende medvirkningsbaserte prosesser av strategisk karakter ute på kontorene, for eksempel knyttet til omorganisering i forbindelse med sammenslåinger og til konkret tjenesteutvikling. Disse forholdene bør antakelig i større grad sees i sammenheng.

## Referanser

- Aars, J. (2011). Kommunal gjøkunge? Ordførere og rådmenns erfaringer med de lokale Nav-kontorene. Upublisert notat.
- Aars, J. (2011). *Kommunal gjøkunge? Ordførere og rådmenns erfaringer med de lokale Nav-kontorene*. Retrieved from Upublisert notat:
- Alm Andreassen, T., & Fossetøl, K. (2009). Om iverksetting ved lokale NAV-kontor: Å utvikle en helhetlig og brukerrettet forvaltning – oppdragsstyring eller samstyring? [Developing a coherent and userfriendly administration – contract management or collaborative management?]. *Tidsskrift for Velferdsforskning [Journal of Welfare Research]*, 3.
- Andreassen, T. A., & Aars, J. (2015). *Den store reformen: da NAV ble til*: Universitetsforlaget AS.
- Bay, A.-H., Breit, E., Fossetøl, K., Grødem, A. S., & Terum, L. I. (2015). Nav som lærende organisasjon. *Rapport-Institutt for samfunnsforskning*.
- Bonoli, G. (2013). *The origins of active social policy: Labour market and childcare policies in a comparative perspective*: OU Press.
- Borghi, V., & van Berkel, R. (2007). Individualised service provision in an era of activation and new governance. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10), 413-424.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184.
- Breit, E. (2019). Digitalisering. In A.-H. Bay, A. Hatland, & T. Hellevik (Eds.), *Trygd, arbeid og aktivering. Trygd i aktiveringsens tid*.
- Breit, E., Fossetøl, K., & Andreassen, T. A. (2017). From pure to hybrid professionalism in post-NPM activation reform: The institutional work of frontline managers. *Journal of Professions and Organization*.
- Breit, E., Fossetøl, K., & Pedersen, E. (2019). Kunnskapsbasert praksis innenfor en samstyringsmodell: En analyse av satsingen «Praksis- og kunnskapsutvikling i Nav-kontor». *Tidsskrift for velferdsforskning*.
- Breit, E., & Salomon, R. (2014). Making the digital transition: Citizens' encounters with digital pension services. *Social Policy & Administration*. doi:10.1111/spol.12093
- Colbjørnsen, T. (2015). *Stort ansvar, nok myndighet? Nav-kontorenes muligheter til å drive effektiv arbeidsrettet bistand*. Retrieved from I Vångutvalgets rapport: [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav\\_9.4.15.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf)
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., & Bennett, C. (2013). *Making wicked problems governable?: The case of managed networks in health care*: OUP Oxford.
- Fevang, E., Markussen, S., & Røed, K. (2014). NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling [The NAV reform: the dust settles]. *Søkelys på arbeidslivet*, 31(1-2), 83-99.
- Fimreite, A. L. (2008). *Mission impossible made possible? Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV*. Retrieved from
- Fossetøl, K. og Breit, E. (2016) Betingelser for sosialt arbeid. AFI-rapport nr 2 2016
- Fossetøl, K., Breit, E., Andreassen, T. A., & Klemsdal, L. (2015). Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations. *Public Administration*, 93(2), 290-306. doi:10.1111/padm.12144
- Fossetøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2014). *NAV-reformen 2014: En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen*. Retrieved from Arbeidsforskningsinstituttet, HiOA:
- Fossetøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(01-02), 5-23. doi:10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01
- Gjersøe, H. M. (2020). Frontline provision of integrated welfare and employment services: Organising for activation competency. *International Journal of Social Welfare*.

- Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A., & Terum, L. I. (2016). Sanksjoner–arbeidslinjas nattsider? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(01), 24-43.
- Hansen, H.-T., Lundberg, K. G., & Syltevik, J. (2012). Stiller en ny tid samfunnsforskere overfor nye metodiske utfordringer? Forskning om brukererfaringer med Nav som case. *Sosiologisk tidsskrift*, 20(03), 203-224.
- Hansen, H. T., & Lorentzen, T. (2019). Work and welfare-state trajectories in Norway over two decades: Has the goal of getting more people into work been achieved? *International Journal of Social Welfare*, 28(3), 246-259.
- Hansen, H. T., Lundberg, K., & Syltevik, L. J. (2018). Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences. *Social Policy & Administration*.
- Heidenreich, M., & Aurich-Berheide, P. (2014). European worlds of inclusive activation: The organisational challenges of coordinated service provision. *International Journal of Social Welfare*, 23, S6-S22.
- Heidenreich, M., & Rice, D. (2016). *Integrating social and employment policies in Europe: Active inclusion and challenges for local welfare governance*: Edward Elgar Publishing.
- Hellang, Ø., Bakkeli, V., Borg, E., Fosseth, K., Legard, S., & Jentoft, N. (2019). *Mulighetsrommet i NAV*. Retrieved from FoU-rapport 34-2019:
- Karasek, R., & Theorell, T. (1990). *Healthy Work: Stress, Productivity, and the Reconstruction of Working Life*. New York: Basic Books.
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.
- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (Arbeids- og velferdsforvaltningsloven - Nav-loven)
- Madsen, C. Ø., & Kræmmergaard, P. (2015). *Channel choice: a literature review*. Paper presented at the International Conference on Electronic Government.
- Minas, R. (2016). The concept of integrated services in different welfare states from a life course perspective. *International Social Security Review*, 69(3-4), 85-107. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/issr.12113>. doi:10.1111/issr.12113
- Moberg, L., & Spildre, H. (2017). Tilstrekkelig og forsvarlig kunnskap for tillitsbasert styring. *Stat & Styring*, 28(03), 26-29.
- Nav. (2017). *Tilråding til arbeids- og velferdsdirektøren fra arbeidsgruppen om myndige og løsningsdyktige Nav-kontor*. Retrieved from
- Osborne, S. P. (Ed.) (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Powell, W. W. (1996). Trust-Based Forms of Governance. *Trust in organizations: Frontiers of theory and research*, 51.
- Proba samfunnsanalyse, Resultater av oppfølgingstiltak – delrapport 2 (sluttrapport), 2020 – 08.
- Proba samfunnsanalyse, Arbeidsevnevurdering i Nav, Evalueringsrapport 2011-06
- Prop. L. 74 2016-2017
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mum015>. doi:10.1093/jopart/mum015
- Rhodes, R. A. W. (2009). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, 28, 1243-1264.
- Rønne, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(04), 288-304.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring: governance på norsk*: Fagbokforlaget.
- Røysum, A. (2014). Ubehaget ved å forenkle det komplekse. *The discomfort in simplifying the complexity. I Ubehaget i sosialt arbeid*, 141-159.
- Sadeghi, T., & Terum, L. I. (2020). Frontline managers' perceptions and justifications of behavioural conditionality. *Social Policy & Administration*.
- Spjelkavik, Ø., Enehaug, H., Klethaugen, P., & Schafft, A. (2020). Arbeidsinkludering og mentor-inkluderingskompetanse gjennom samskaping.

- Sydow, J. (1998). Understanding the constitution of interorganizational trust. *Trust within and between organizations: Conceptual issues and empirical applications*, 31-63.
- Terum, L. I., Torsvik, G., & Øverbye, E. (2017). Når vilkår og aktivitetskrav brytes. Frontlinjearbeideres tilnærming til sanksjoner. *Søkelys på arbeidslivet*, 34(03), 147-166.
- Van Berkel, R., & Van der Aa, P. (2012). Activation work: Policy programme administration or professional service provision? *Journal of Social Policy*, 41(3), 493-510. doi:10.1017/s0047279412000062
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street*: Harvard university press.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*: Sage.

## Vedlegg

### Vedlegg 1: Surveyene

#### Utvalg 2019-survey

På kontornivå vil vi benytte surveydata samlet inn i 2019, og tidligere gjennomført surveyer på kontornivå. Surveymaterialet fra 2019 består av en sammensetning av fire ulike utvalg (se tabell 1). Det første utvalget ble hentet inn ved at vi tok et tilfeldig trekk på 100 kontorer av samtlige Nav-kontor i Norge. Vi fikk en fullstendig liste over alle Nav-kontor fra Arbeids og velferdsdirektoratet. I det tilfeldige utvalget var det tretten kontor som valgte å ikke svare på undersøkelsen. Til sammen fikk vi inn svar fra 952 respondenter i det tilfeldige utvalget.

Tabell 1 Oversikt over de ulike utvalgene

|  | Utvalg                                                 | Antall enheter   | Antall respondenter |
|--|--------------------------------------------------------|------------------|---------------------|
|  | <i>Tilfeldig trekk fra samtlige Nav-kontor i Norge</i> | 100 Nav-kontor   | 952                 |
|  | <i>Oppfølgingskontor</i>                               | 57 Nav-kontor    | 804                 |
|  | <i>Casekontor</i>                                      | 6 Nav-kontor     | 187                 |
|  | <i>Kontorledere ved samtlige Nav-kontor</i>            | 315 Kontorledere | 220                 |
|  | <i>Til sammen</i>                                      |                  |                     |

Det andre utvalget ble hentet fra samme utvalg brukt til en lignende survey gjennomført i 2014 (Fossestøl 2014) og som inneholdt svar fra ansatte ved 57 Nav-kontorer. Ønsket med å hente inn dette utvalget var å kunne følge opp videre for å se på eventuell utvikling over tid på disse kontorene. Det tilfeldige uttrekket beskrevet over inkluderte 17 av de 57 oppfølgingskontorene vi vil følge over tid, så det er derfor overlapp mellom utvalgene. Ett av oppfølgingskontorene valgte å ikke svare på undersøkelsen. Vi har svar fra 804 respondenter i oppfølgingsutvalget.

Det tredje utvalget bestod av seks casekontor hvor vi har fulgt opp med kvalitative datainnsamling. Vi har svar fra 187 respondenter fra disse casekontorene. Ett av casekontorene ble trukket ut tilfeldig, mens to andre var del av de 57 oppfølgingskontorene. Dette betyr at det er også overlapp mellom dette utvalget og de to foregående. Til sammen ble surveyen sendt ut til 142 kontorer (veiledere og ledere). Vi fikk inn svar fra ansatte ved 124 kontor ved Nav-kontor i Norge.

Det fjerde utvalget består av alle kontorledere ved Nav-kontorer i Norge. Vi sendte derfor surveyen til samtlige kontorledere i Norge. Vi fikk 315 epostadresser fra Arbeids- og velferdsdirektoratet over ledere ved 315 ulike kontorer. Av disse fikk vi svar fra 220 kontorledere på 218 kontorer.

Tabell 2 viser en oversikt over respondenter og svarprosent. Til sammen sendte vi ut 4859 e-poster og fikk 135 e-poster i retur. Av disse 135, var det fravær av typen fått ny jobb, sykemelding eller permisjon (n= 90). De resterende var e-poster som vi fikk i retur av ukjent grunn (n= 45). Vi slettet 94 e-poster i første runde fordi e-postadressen ikke fungerte – leverte ikke, eller det var tydelig at personen ikke var på jobb i perioden hvor undersøkelsen skulle besvares. I andre runde (purring) sendte vi ut 4760 e-poster. Vi la til 5 nye eposter på bakgrunn av automatisk svar på e-post, som bruk denne [nye] adressen, eller vi har fått ny leder, dette er han/huns adresse.



Tabell 2 Oversikt over respondenter og svarprosent i kontorsurvey

|                 | Ledere     | Andre      | Total      |
|-----------------|------------|------------|------------|
| Antall utsendte | 315        | 4372       | 4687       |
| Antall besvarte | 220        | 1525       | 1745       |
| Svarprosent     | 70 prosent | 35 prosent | 37 prosent |

## Representativitet på kontorstørrelse i 2019-undersøkelsen

For å vurdere hvor representativ 2019-undersøkelsen er i forhold til kontorstørrelse har vi hatt data fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om henholdsvis små, mellomstore og store kontorer i populasjonen fra 2017. Tabell 3 viser prosentandelen av små, mellomstore og store kontor, sammenliknet med tilsvarende fordeling i de ulike utvalgene i 2019-undersøkelsen.

Tabell 3 Prosentvis fordeling av kontorer etter kategorier av kontorstørrelse: Populasjon (2017) vs. utvalgene i 2019-undersøkelsen

| Prosentvis fordeling av kontorer etter kontorstørrelse* | Populasjon 2017 | Strategisk utvalg 2019 | Tilfeldig utvalg 2019 | Totalt utvalg 2019+ | Absolute mean percentage diff from population with z-score test for proportion difference |           |         |
|---------------------------------------------------------|-----------------|------------------------|-----------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------|
|                                                         |                 |                        |                       |                     | Strategisk                                                                                | Tilfeldig | Totalt+ |
| Lite kontor                                             | <b>61,22</b>    | 35,19                  | 52,87                 | 45,24               | 26,03**                                                                                   | 8,35      | 15,98** |
| Mellomstort kontor                                      | <b>28,34</b>    | 44,44                  | 35,63                 | 40,48               | 16,10**                                                                                   | 7,29      | 12,14** |
| Stort kontor                                            | <b>10,43</b>    | 20,37                  | 11,49                 | 14,29               | 9,94**                                                                                    | 1,06      | 3,86    |
| Antall kontorer (N)                                     | <b>441</b>      | 54                     | 87                    | 126                 |                                                                                           |           |         |

\*\*  $p \leq 0.05$

\*Operasjonalisering av kontorstørrelse: Lite kontor: 1-15 årsverk, Mellomstort: 16-70 årsverk, Stort kontor: Over 70 årsverk

+ Totalt utvalg= Strategisk utvalg + tilfeldig utvalg + casekontorer. (Kontorer kun representert ved leder som ikke er inkludert i de nevnte utvalgene er ekskludert).

Som vi ser er små kontor sterkt underrepresentert i det strategiske utvalget og det totale utvalget, mens mellomstore og store kontorer er overrepresentert. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom populasjon og det tilfeldige utvalget. Disse funnene kan tyde på at utvalget er skjevt når det kommer til respondenter fra henholdsvis små, mellomstore og store kontor, og at vi har en overvekt av respondenter fra mellomstore og store kontor, sammenliknet med populasjonen (i 2017).

## Sammenliknbarhet for kontorundersøkelser over tid og på tvers av utvalg

Utvalget for 2019-surveyen er en oppfølging av tidligere gjennomførte forløpsstudier i evalueringen av Nav-reformen (ref Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009; Alm Andreassen et al 2011; Alm Andreassen et al., 2007; Fossetøl et al 2014) og i senere studier (Fossetøl et al 2016). Den første spørreundersøkelsen (T1) ble gjennomført i 2007 blant ansatte i de 20 første Nav-kontorene (pilotkontorene). Den andre spørreundersøkelsen (T2) ble gjennomført i 2008, og besto av utvalget fra T1 i tillegg til

19 nye kontorer valgt ut basert for å speile det første utvalget mest mulig i forhold til geografisk og størrelsesmessig spredning. I 2010 (T3) ble ytterligere 19 Nav-kontorer lagt til i utvalget, slik at utvalget nå bestod av 57 kontorer. I 2014 ble en ny survey (T4) sendt ut til ansatte ved de samme 57 kontorer som i 2010.

Det ble også sendt ut to lignende surveyer i forbindelse med andre studier av Nav-kontorene. I 2015 ble det sendt ut en ny survey (T5), denne i forbindelse med en studie av betingelsene for sosialt arbeid i Nav. Denne gangen bestod utvalget av samtlige ansatte ved alle 32 kontorer i storbyene (Kristiansand, Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim) (Fossestøl mfl 2016-rapport). I 2016 ble det i forbindelse med en studie av arbeidsrettede tiltak sendt ut en survey (T6) til ansatte i samtlige Nav-kontorer i Buskerud, Vest-Agder og Sør-Trøndelag (ref Fossestøl mfl 2016).

Disse seks utvalgene innehar visse likheter, men de er ikke identiske, det er også visse skjevheter knyttet blant annet til geografisk spredning av Nav-kontorene. I disse surveyene har mange av de samme spørsmålene blitt stilt, men det har også vært trukket fra og lagt til spørsmål underveis på grunn av avveining til de ulike studienes målsetninger. Vi har ikke hatt tilgang til populasjonsdata i Nav, så kan være skjevheter i utvalgene vi ikke har identifisert.

Tabell 4 viser en oversikt over utvalgene i surveyene.

Tabell 4 Oversikt over utvalgene. Alle tall i prosent.

|                                 |                          | 2019 | 2007 | 2008 | 2010 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------------------|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Størrelse på utvalget</i>    |                          | 1745 | 572  | 831  | 1252 | 949  | 997  | 878  |
| <i>Svarprosent</i>              |                          | 37   |      |      |      | 46   | 32   | –**) |
| <i>Kjønn</i>                    | Mann                     | 25,7 | -    | 23,3 | 24,8 | 26,7 | 25   | 21   |
|                                 | Kvinne                   | 74,3 | -    | 69,2 | 74,8 | 73,3 | 73,4 | 47,8 |
|                                 | Ikke oppgitt             | 2    | -    | 7,5  | 0,4  | 0    | 1,6  | 31,2 |
| <i>Alder (gjennomsnitt, år)</i> |                          | 47   | -    | -    | -    | -    | -    | -    |
| <i>Ansettelsesforhold</i>       | Stat                     | 59,1 | -    | 70,3 | 87,5 | 59,6 | 42,4 | 55,8 |
|                                 | Kommune                  | 40,9 | -    | 29,7 | 12,5 | 40,4 | 57,6 | 42,8 |
|                                 | Både stat og kommune     | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 1,4  |
| <i>Rolle i NAV-kontoret</i>     | Veileder                 | 61   | -    | 60,9 | 72,3 | 64,7 | 71,8 | 77,7 |
|                                 | Merkantilt               | 3,2  | 11,5 | 6,7  | 7,1  | 5,1  | 5,7  | 6,7  |
|                                 | Kontorleder              | 12,6 | -    | 4,5  | 3,2  | 4,7  | 5,3  | 2,9  |
|                                 | Mellomleder              | 6,4  | -    | 6    | 5,9  | 5,9  | 10   | 6    |
|                                 | Fagansvarlig/koordinator | 8,8  | -    | 6,6  | -    | -    | 7,2  | 6,2  |
|                                 | Markedsarbeid            | -    | -    | -    | -    | 2,5  | -    | -    |
|                                 | Annet                    | 7,9  | -    | 12,2 | 11,6 | 7,1  | -    | -    |
|                                 | Controller               | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 0,5  |

Nav i en ny tid?

|                                            |                                           |      |   |      |   |      |      |      |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------|------|---|------|---|------|------|------|
| <i>Utdanning</i>                           | Grunnskole                                | 0,3  | - | 2,3  | - | 1,1  | 0,6  | 0,3  |
|                                            | Videregående                              | 5,8  | - | 16,1 | - | 9,7  | 5,9  | 8,8  |
|                                            | Etatsutdanning                            | 2    | - | 2,8  | - | 2,2  | 1    | -    |
|                                            | Høgskole/<br>universitet<br>(samlet)      | 88,1 | - | 78,7 | - | 87,1 | 92,5 | 88,9 |
|                                            | Høgskole/<br>universitet<br>lavere grad   | 54,4 | - | 46,6 | - | 54   | 52,2 | 62,1 |
|                                            | Høgskole/<br>universitet<br>høyere grad   | 37,5 | - | 32,1 | - | 33,1 | 40,3 | 28,8 |
| <i>Fagområde</i>                           | Sosial/helsefag                           | 36,2 | - | 30,6 | - | 35,1 | 47,1 | 29,3 |
|                                            | Økonomi,<br>ledelse og<br>organisasjon    | 21,4 | - | 21,3 | - | 20,1 | 12,5 | 20,2 |
|                                            | Jus                                       | 4,4  | - | 5,4  | - | 3,5  | 4    | 2,8  |
|                                            | Samfunns-<br>vitenskap/<br>sosialpolitikk | 19,3 | - | 16   | - | 17,9 | 20,7 | 20,4 |
|                                            | Annet                                     | 18,6 | - | 24,2 | - | 23,4 | 15,7 | 11,3 |
|                                            | Realfag                                   | -    | - | -    | - | -    | -    | 2,2  |
| <i>Utdanning innen<br/>sosial-helsefag</i> | Psykologi og<br>pedagogikk                | -    | - | -    | - | -    | -    | 8,9  |
|                                            | Sosionom                                  | 59,5 | - | -    | - | -    | 77   | -    |
|                                            | Berneverns-<br>pedagog                    | 9,3  | - | -    | - | -    | 5,4  | -    |
|                                            | Velferdsviter                             | 3,7  | - | -    | - | -    | 2,6  | -    |
|                                            | Sykepleier/<br>helsesøster                | 7,9  | - | -    | - | -    | 2,6  | -    |
|                                            | Vernepleier                               | 5,8  | - | -    | - | -    | 1,9  | -    |
| <i>Yrkesbakgrunn</i>                       | Annet                                     | 13,9 | - | -    | - | -    | -    | -    |
|                                            | Fysio-/ergo-<br>terapi                    | -    | - | -    | - | -    | 1,9  | -    |
|                                            | Psykologi                                 | -    | - | -    | - | -    | 1,7  | -    |
|                                            | Statlig<br>forvaltning                    | 47,4 | - | 43   | - | -    | -    | -    |
|                                            | Kommunal<br>forvaltning                   | 40,8 | - | 34,3 | - | -    | -    | -    |
|                                            | Privat sektor                             | 34,8 | - | 12,2 | - | -    | -    | -    |
| <i>Yrkesbakgrunn</i>                       | Frivillig sektor                          | 4,3  | - | -    | - | -    | -    | -    |
|                                            | Nyutdannet                                | 6,1  | - | -    | - | -    | -    | -    |

## Nav i en ny tid?

|                   |          |      |   |      |      |      |      |      |
|-------------------|----------|------|---|------|------|------|------|------|
| Antall brukere *) | Annet    | 4,3  | - | 10,5 | -    | -    | -    | -    |
|                   | Ingen    | 3,7  | - | -    | 20,9 | 16,4 | 21   | 1,9  |
|                   | Under 20 | 12,2 | - | -    | 7,8  | 12,9 | 10,2 | 7,5  |
|                   | 20-50    | 28,8 | - | -    | 17,9 | 26,4 | 25,7 | 18,9 |
|                   | 50-100   | 37   | - | -    | 21,7 | 23,2 | 20,2 | 33,7 |
|                   | 100-150  | 13,5 | - | -    | 13,4 | 11,4 | 12,6 | 23,2 |
|                   | 150-250  | 4    | - | -    | 11,6 | 8,3  | 7,6  | 7,8  |
|                   | Over 250 | 0,9  | - | -    | 6,8  | 1,6  | 2,7  | 1,3  |
|                   | Usikker  | -    | - | -    | -    | -    | -    | 5,7  |

\*) Formulert som «...de siste fire ukene» i 2004, 2015, 2016 og 2019.

\*\*) Målgruppen var ansatte ved Nav-kontorer som jobber med arbeidsrettede tiltak det siste året. Det fantes ingen oversikt over det totale antallet, som gjorde svarprosent vanskelig å regne ut.

I alle utvalgene, med unntak av 2015, ser det ut til å at det har vært en overrepresentasjon av statlige ansatte. Dette var også tilfellet i en annen serie av surveyer knytte til en studie av medarbeidernes kompetanse hvor andelen kommunalt tilsatte var mellom 41 og 45 prosent (Terum og Sadeghi 2018). Ifølge en oversikt av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2017 utgjorde andelen kommunalt ansatte 53 prosent. Årsaker til skjevheten kan være knyttet til andelen storbyer, som innehar både en stor andel og absolutt sett, mange kommunalt ansatte. Det kan også være knyttet til bruken av medarbeidernes statlige e-postadresser, som kommunalt ansatte erfaringsmessig følger noe mindre aktivt med på enn deres kommunale e-postadresse.

Andelen kvinner er høyere enn andelen menn, noe som skyldes den generelle kjønnsammensetningen i Nav. Andelen kvinner har i vårt materiale vært relativt stabilt over tid på mellom 73 og 75 prosent, med unntak av 2008 og 2016 hvor andelen som ikke har oppgitt kjønn har vært betydelig høyere. Kvinneandelen i vårt materiale er jevnt over noe lavere enn andelen i Terum og Sadeghi (2018), hvor den ligger på mellom 78 og 79 prosent.

Når det gjelder høyere utdanning har det i vårt materiale vært en stigning fra 78 prosent i 2008 til 88 prosent i 2019. En slik stigning henger antakelig sammen med det økte utdanningsnivået i befolkningen, men henger antakelig også sammen med ambisjonene i Nav om å rekruttere personer med høyere utdanning.

Gjennomsnittsalderen i 2019-studien er 47 år. Det ble ikke spurt om alder i de foregående surveyene. Denne aldersammensetningen er omtrent identisk med Terum og Sadeghi.

Surveyene er særlig mangelfulle på informasjon om digitalisering og kanalstrategi, inkludert oppfølging i fagsystemene, et felt der det har skjedd store endringer siden 2014. Her vil det meste av dataene være nye.

Da 2014-undersøkelsen er vårt primære sammenligningsutvalg har vi sammenliknet andel respondenter i utvalgene på noen sentrale variabler, og undersøkt om disse andelenene er signifikant forskjellige fra null i ulike utvalg. Analysene gir en indikasjon på i hvilken grad vi kan sammenlikne svarene fra 2014-utvalget med det totale utvalget i 2019. Analysene viser at det ikke er signifikante forskjeller mellom de to utvalgene når det gjelder kjønn, ansettelse i stat/kommune, eller kontorstørrelse. Vi finner kun signifikante forskjeller mellom de to utvalgene når det gjelder andelen veiledere sammenliknet med kontorledere i undersøkelsene. Det er signifikant flere veiledere og færre ledere i 2014-utvalget enn i 2019-utvalget. Denne forskjellen kommer av at vi i

2019-undersøkelsen sendte ut spørreundersøkelsen til samtlige NAV-ledere, mens vi i 2014 kun sendte den til kontorledere i de 57 kontorene som ble valgt ut til å gjennomføre undersøkelsen. Tar vi bort kontorlederne i 2019, som ikke er leder for et kontor som gjennomfører spørreundersøkelsen blant sine ansatte (54 kontor ble valgt ut i 2019 til å gjennomføre undersøkelsen på kontornivå), blir heller ikke denne forskjellen signifikant.

Da utvalgene i 2014 og 2019 er like på flere sentrale variabler, indikerer dette at vi kan sammenligne analysene i de to utvalgene med hverandre. Da vi i tillegg har valgt å kjøre analysene på henholdsvis svar fra veiledere, mellomledere og kontorledere, anser vi det som lite problematisk å sammenligne utvalgene.

## Vedlegg 2: Ordførere og rådmenn

For å få tak i epostadresser til alle ordførere og rådmenn i Norge, sendte vi ut en epost til postmottak i samtlige kommuner i Norge som ba om at de skulle svare på eposten med epostadresser til kommunens ordfører og rådmann. Vi sendte denne eposten ut til 420 kommuner og fikk oppgitt epost til rådmenn og ordførere i de aktuelle kommunene. Det var et fåtall av kommunene som ikke svarte på henvendelsen vår og epost til de respektive ordførere og rådmenn ble sporet opp manuelt via de aktuelle kommunenes hjemmesider eller via telefonkontakt. Vi opplyste i epost og på telefon hensikten med forespørselen - at vi skulle gjennomføre en nasjonal spørreundersøkelse til ordførere og rådmenn i landet om partnerskapet mellom stat og kommune på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Oslo og Bergen skiller seg ut med hensyn til organisering og vi gjorde noen grep for å få tak i riktige respondentene for undersøkelsen. Da Bergen kommune har et parlamentarisk styre har de ikke rådmann. Vi valgte derfor å sende spørreundersøkelsen til kommunaldirektør på Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering som vi vurderte som tilnærmet lik rådmann i de andre kommunene. I tillegg sendte vi undersøkelsen til byråd for sosial, bolig og inkludering, som var tilnærmet lik ordfører. I Oslo valgte vi å sende undersøkelsen til bydelsdirektørene i de femten bydelene i Oslo til å representere det organisatoriske nivået til rådmenn i de andre kommunene og ledere for bydelsutvalgene i de ulike bydelene representerte ordfører-nivået for Oslo.

Til sammen sendte vi ut spørreundersøkelsen til 422 kommuner med 872 ordførere og rådmenn (inkludert representantene i Bergen og Oslo). Av den totale utsendelsen fikk vi 27 avviste epostadresser. Gjennom tre purringer fikk vi inn svar fra 218 kommuner med til sammen 272 personer. Dette gir en svarprosent på 31 prosent. I 179 kommuner har vi svar fra enten rådmann eller ordfører, i 38 kommuner har vi svar fra både rådmann og ordfører. I Oslo har vi svar fra syv bydelsdirektører og ni ledere for bydelsutvalg.

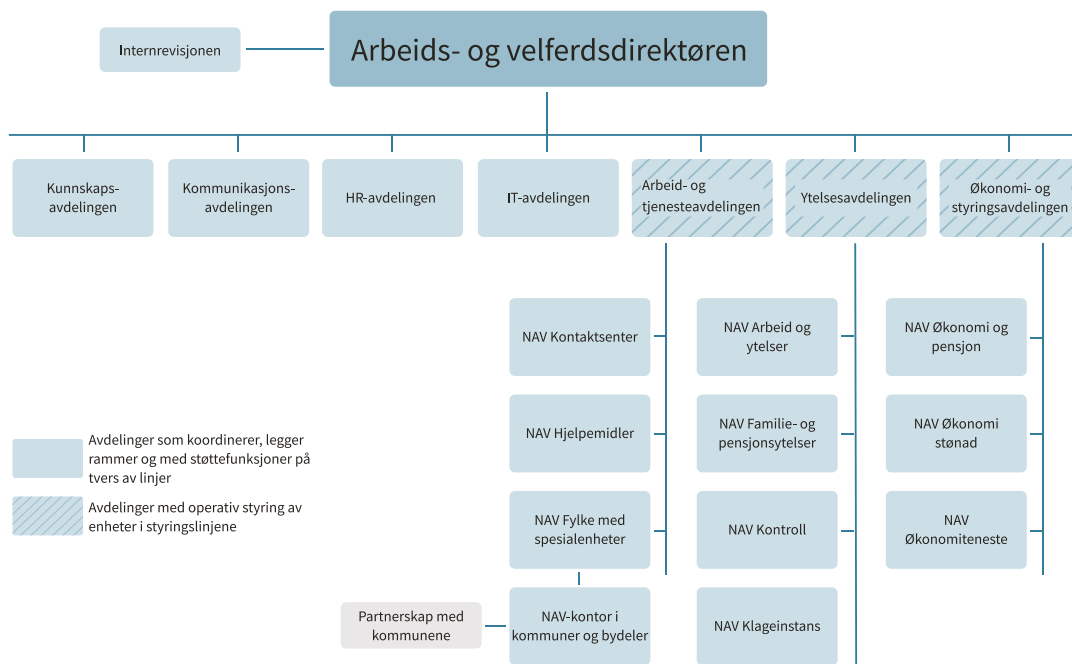
Tabell 5 Oversikt over respondenter og svarprosent i ordfører og rådmann survey

|                 | <b>Rådmann</b> | <b>Ordfører</b> | <b>Total</b>          |
|-----------------|----------------|-----------------|-----------------------|
| Antall utsendte | 436            | 436             | 872                   |
| Antall besvarte | 158            | 106             | 268 (inkl. 4 'annet') |
| Svarprosent     | 36 prosent     | 24 prosent      | 31 prosent            |

### Sammenligning over tid

I utformingen av spørreundersøkelsen til ordførere og rådmenn tok vi inn noen spørsmål fra «gjøkunge-rapporten» (Kommunal gjøkunge? Ordførere og rådmenns erfaringer med de lokale Nav-kontorene, Jacob Aars 2011), slik at vi kunne sammenligne svarene fra 2011 til 2019. Da dataene fra denne rapporten ikke lenger er tilgjengelige måtte vi basere oss på tallene vi fant i rapporten og er den kilden vi bruker som sammenligningsgrunnlag.

## Vedlegg 3: Organisasjonskart Nav



# Tabell- og figuroversikt

## Tabeller

|                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabell 1 Oversikt over de ulike utvalgene.....                                                                                            | 166 |
| Tabell 2 Oversikt over respondenter og svarprosent i kontorsurvey.....                                                                    | 167 |
| Tabell 3 Prosentvis fordeling av kontorer etter kategorier av kontorstørrelse: Populasjon (2017) vs. utvalgene i 2019-undersøkelsen ..... | 167 |
| Tabell 4 Oversikt over utvalgene. Alle tall i prosent .....                                                                               | 168 |
| Tabell 5 Oversikt over respondenter og svarprosent i ordfører og rådmann survey.....                                                      | 172 |

## Figurer

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figur 1: Hvor ofte avholdes partnerskapsmøter (eller tilsvarende) mellom din kommune og Nav-fylke? 2011- og 2019-survey .....                                                                                                                                                                                                     | 22 |
| Figur 2: Hvor ofte har din kommune og Nav-fylke uformell kontakt? Prosent.....                                                                                                                                                                                                                                                    | 22 |
| Figur 3: Hvem møter vanligvis på partnerskapsmøtene (eller tilsvarende) fra kommunen? Prosentandel som har kryssset av. Flere svar mulig. 2019-survey.....                                                                                                                                                                        | 23 |
| Figur 4: I hvilken grad holder ordfører og rådmann seg oppdatert på tjenesteutvikling og resultater av arbeids- og velferdsområdet og hvorvidt deler de informasjon med partene i kommune/fylke (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1= I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). 2019-survey.....                           | 23 |
| Figur 5: Hvor godt vil du si at partnerskapsmøtene (eller tilsvarende) fungerer i din kommune? (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=Svært dårlig, til 5=Svært godt). 2019-survey.....                                                                                                                                          | 24 |
| Figur 6: Nav-leder (Jeg) setter agenda til partnerskapsmøtene (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). 2019-survey.....                                                                                                                                                              | 24 |
| Figur 7: Andelen tjenester ved Nav-kontor. Flere svar mulig, spurt enhetsledere (n=218). Prosent .....                                                                                                                                                                                                                            | 25 |
| Figur 8: Er det etter din oppfatning behov for flere eller færre kommunale tjenester i Nav-kontoret enn de som er i dag? Prosent. ....                                                                                                                                                                                            | 26 |
| Figur 9: I hvor stor grad er du enig eller uenig i følgende påstander om partnerskapet mellom stat og kommune (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). 2019-survey.....                                                                                                              | 26 |
| Figur 10: Ordførere og rådmenns opplevelse av partnerskapets samkjøring (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). 2019-survey.....                                                                                                                                                    | 27 |
| Figur 11: I hvilken grad har Nav-kontoret vært trukket med i planarbeidet i kommunen og Nav-fylke (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1= I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). 2019-survey.....                                                                                                                         | 28 |
| Figur 12 Hvor stor innflytelse ordfører (2011 n<161, 2019 n<101) mener de følgende personer/instanser har på oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav-kontoret. Prosent av de som har svart nokså eller svært stor innflytelse. 2011- og 2019-survey.....                                                                              | 30 |
| Figur 13 Hvor stor innflytelse rådmann (2011 n<218, 2019 n<157) mener de følgende personer/instanser har på oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav-kontoret. Prosent av de som har svart nokså eller svært stor innflytelse. 2011- og 2019-survey.....                                                                               | 31 |
| Figur 14 Hvor stor innflytelse ledere for Nav mener de følgende personer/instanser har på det kommunale oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav-kontoret i dag. Prosent av de som har svart nokså eller svært stor innflytelse det på ansettelse i stat eller kommune. ....                                                           | 32 |
| Figur 15: I hvor stor grad har du medvirket i prosessen med å fastsette åpningstidene i Nav-kontoret? (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). 2019-survey.....                                                                                                                      | 33 |
| Figur 16: Prosessen mot nye åpningstider (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=Svært dårlig, til 5=Svært god). 2019-survey .....                                                                                                                                                                                                | 33 |
| Figur 17: Har din kommune vertskommunalt samarbeid om Nav-kontoret? Prosent, 2019-survey.....                                                                                                                                                                                                                                     | 34 |
| Figur 18: Var vertskommune din kommune foretrukne modell for samarbeid? Prosent, 2019-survey.....                                                                                                                                                                                                                                 | 35 |
| Figur 19: Ta stilling til følgende påstander om vertskommunalt samarbeid i ditt Nav-kontor følgende (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=Helt uenig, til 5=Helt enig). 2019-survey .....                                                                                                                                       | 35 |
| Figur 20: I hvor stor grad mener du at det vertskommunale samarbeidet ved ditt Nav-kontor har ført til følgende (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=Helt uenig, til 5=Helt enig). 2019-survey .....                                                                                                                           | 36 |
| Figur 21: Prosentandelen ordførere og rådmenn som i nokså stor eller svært stor grad oppgir at de får tilbakemeldinger fra kommunens innbyggere og Nav-kontorets brukere om deres erfaringer med Nav-kontoret (5-delt skala). 2011-survey (ordførere n=155, rådmann n=207) og 2019-survey (ordfører 2019 n=104, rådmann=156)..... | 37 |
| Figur 22: Prosentandelen ordførere (n=93) og rådmenn (n=141) svarer at samarbeidet mellom stat og kommune fungerer nokså eller svært godt (5-delt skala). 2011- og 2019-survey.....                                                                                                                                               | 38 |
| Figur 23: I hvilken grad opplever du at partnerskapet ved det lokale Nav-kontoret er likeverdig? (5-delt skala). Prosent survey 2019. ....                                                                                                                                                                                        | 39 |
| Figur 24: Prosentandelen ordførere og rådmenn som er nokså eller svært enige i følgende påstand: Samarbeidet mellom stat og kommune ved det lokale Nav-kontoret er preget av statlig dominans (5-delt skala). 2011-survey. ....                                                                                                   | 39 |
| Figur 25: Ordførere, rådmenn og ledere i hvorvidt de vurderer stat og kommune som likeverdige partnere i partnerskapet (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala, 1=Helt uenig, til 5=Helt enig). 2019-survey.....                                                                                                                        | 40 |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figur 26: Ordførere, rådmenn og ledere om partnerskapet mellom stat og kommune (Gjennomsnittsskåre 5-delt skala, 1= Helt uenig, til 5=Helt enig). Prosent 2019-survey. ....                                                                                                                              | 41  |
| Figur 27 : Prosentandelen ordførere og rådmenn som mener at kontoret i sin region i nokså eller svært stor grad bidrar til å få flere i arbeid og færre på stønad (5-delt skala). 2011-survey (ordfører n=150, rådmann n=208), 2019-survey ordfører n=104, rådmann=156).....                             | 42  |
| Figur 28 Prosentandelen ordførere og rådmenn som mener at kontoret i sin region i nokså eller svært stor grad bidrar til en service som er tilpasset brukernes forutsetninger og behov (5-delt skala). 2011-survey (ordfører n=150, rådmann n=208) og 2019-survey (ordfører n=101, rådmann n= 157). .... | 43  |
| Figur 29 I hvor stor grad opplever du at det lokale Nav-kontoret bidrar til å oppnå de følgende målene i din kommune/region? (Gjennomsnittsskåre 5-delt skala fra 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). ....                                                                                   | 43  |
| Figur 30 I hvor stor grad opplever du at det lokale Nav-kontoret bidrar til å oppnå de følgende målene? (Gjennomsnittsskåre 4-delt skala fra 1=Ikke i det hele tatt, til 4=I stor grad). ....                                                                                                            | 44  |
| Figur 31 Etter din oppfatning, hvordan blir Nav-kontorets ansvar for sosiale tjenester ivarett? (Gjennomsnittsskåre 5-delt skala fra 1=Svært dårlig, til 4=Svært godt). ....                                                                                                                             | 44  |
| Figur 32 Veiledernes vurdering av utfordrende sider ved arbeidsevnevurdering 2019-survey. Gjennomsnittsskåre (1=I svært liten grad og 5=I svært stor grad).....                                                                                                                                          | 77  |
| Figur 33 Veiledernes vurdering av utfordrende sider ved arbeidsevnevurdering 2014-survey. Gjennomsnittsskåre (1=Helt uenig og 5=Helt enig). ....                                                                                                                                                         | 78  |
| Figur 34: Prosentandelen veiledere som i nokså stor eller i svært stor grad opplever ulike sider ved arbeidsevnevurderingen som krevende/vanskelig 2014- og 2019-survey.....                                                                                                                             | 79  |
| Figur 35 Veiledernes (n=1047) vurdering av om de har gode verktøy for å lage gode aktivitetsplaner for brukerne, 2019-survey(prosent) .....                                                                                                                                                              | 81  |
| Figur 36: Andelen veiledere (n=1056) som benytter ulike digitale verktøy i arbeidet sitt, fordelt på hyppighet, 2019-survey (prosent). ....                                                                                                                                                              | 82  |
| Figur 37: Hvor ofte veiledere benytter seg av de ulike digitale verktøy i arbeidet sitt, fordelt på om de er statlig eller kommunalt ansatt, 2019-survey (gjennomsnittsskåre 1=Aldri, og 5 =Daglig). ....                                                                                                | 83  |
| Figur 38: Veilederes (n= 758-1132) oppfatninger om de digitale verktøyenes nytte, brukervennlighet og tidsbruk, fordelt på type digitalt verktøy, 2019-survey. Gjennomsnittsskåre 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad. ....                                                                    | 83  |
| Figur 39: Veilederes (n=1044) vurdering av hvor vanskelig det er å bruke flere digitale verktøy samtidig, 2019-survey (prosent) .....                                                                                                                                                                    | 84  |
| Figur 40: Veiledernes vurderinger av digitale løsnings nytte, fordelt på om de er statlig eller kommunalt ansatt. 2019-survey, gjennomsnittsskåre: 1=I meget liten grad, og 5=I meget høy grad. ....                                                                                                     | 85  |
| Figur 41 Veiledernes vurderinger av digitale løsnings nytte, 2019-survey (gjennomsnittsskåre hvor 1 = I meget liten grad, og 5 = I meget stor grad) .....                                                                                                                                                | 86  |
| Figur 42: Veiledernes (n=1025) vurdering av arbeidet med brukerne, 2019-survey. Gjennomsnittsskåre hvor 1=I svært liten grad, og 5=I svært stor grad.....                                                                                                                                                | 94  |
| Figur 43 Veiledernes (n=529) vurdering av hvorvidt Nav-reformen har påvirket arbeidet overfor brukerne, 2014-survey. Gjennomsnittsskåre hvor 1=Helt uenig, og 5=Helt enig. ....                                                                                                                          | 94  |
| Figur 44 Veilederes vurderinger av spørsmål rundt vurderinger, henvisninger og kunnskap om hvordan det går med brukere (gjennomsnittsskåre 1=Aldri, og 5=Svært ofte). ....                                                                                                                               | 96  |
| Figur 45 Veiledernes (n=1040) vurdering av hvorvidt de deltar i teamarbeid i NAV-kontoret, 2019-survey (Prosent). ....                                                                                                                                                                                   | 105 |
| Figur 46. Veiledernes vurdering av teamsamarbeidet, 2019-survey (prosent). ....                                                                                                                                                                                                                          | 105 |
| Figur 47 Veiledernes (n=1035) vurdering av hvor tydelige teamets målsettinger er, 2019-survey. Prosent.....                                                                                                                                                                                              | 106 |
| Figur 48. Veilederes vurdering av samarbeid mellom stat og kommune på Nav-kontoret, 2015- og 2019-survey (gjennomsnittsskåre 1= helt uenig, og 5=Helt enig). ....                                                                                                                                        | 106 |
| Figur 49: Veiledernes (n=1026) vurdering av hvor enige de er i teamets målsettinger, 2019-survey. Prosent. ....                                                                                                                                                                                          | 107 |
| Figur 50 Veiledernes vurdering av teamsamarbeid, 2019-survey. Gjennomsnittsskåre 1=I svært liten grad, og 5=I svært stor grad. ....                                                                                                                                                                      | 108 |
| Figur 51: Veilederes vurdering av teamets sammensetning, 2014- og 2019-survey (prosent) .....                                                                                                                                                                                                            | 109 |
| Figur 52 Veilederes vurdering av ulike påstander om samarbeid mellom stat og kommune på Nav-kontoret, 2015- og 2019-survey. Gjennomsnittsskåre 1=Helt uenig, og 5=Helt enig).....                                                                                                                        | 110 |
| Figur 53 Veilederes vurdering av hvor i organisasjonen de har hovedvekt av arbeidsoppgavene sine, fordelt på om de er statlig eller kommunalt ansatt (prosent), 2015- og 2019-survey.....                                                                                                                | 111 |
| Figur 54: Veilederes vurdering av samarbeid og dominansforholdet på Nav-kontoret, 2019-survey. Gjennomsnittsskåre 1=Helt uenig, og 5=helt enig. ....                                                                                                                                                     | 111 |
| Figur 55: Veilederes oppfatning av hvor i Nav-systemet det er størst utfordringer, 2014- og 2019-survey (prosent).....                                                                                                                                                                                   | 114 |
| Figur 56. Veiledernes vurdering av hvor god samhandling/saksflyt er mellom Nav-kontor og følgende enheter. Gjennomsnittsskåre 1=Svært dårlig, og 5=Svært bra.....                                                                                                                                        | 114 |
| Figur 57 Veiledernes (n=1022) vurdering av hvorvidt mangel på kompetanse blant de ansatte er en utfordring i Nav, 2019-survy (prosent).....                                                                                                                                                              | 120 |
| Figur 58 Veiledernes vurdering av i hvor stor grad de opplever å få brukt kompetansen i arbeidet sitt, 2019-survey (prosent) .....                                                                                                                                                                       | 121 |
| Figur 59 Veiledernes vurdering av i hvor stor grad de har fått tilstrekkelig opplæring, 2014- og 2019-survey. Gjennomsnittsskåre hvor 1=I svært liten grad, og 5=I svært stor grad. ***=signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte veiledere .....                                     | 122 |
| Figur 60: Veiledernes (n=936-989) vurdering av hvilke områder de har størst behov for kompetanseoppbygging, 2019-survey. Gjennomsnittsskåre hvor 1=I svært liten grad, og 5=I svært stor grad. ....                                                                                                      | 123 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figur 61: Veiledernes (n=1022) vurdering av hvorvidt de har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre veiledning av brukere i digital kompetanse. 2019-survey (prosent).....                                                                                                  | 124 |
| Figur 62: Veiledernes (n=980) vurdering av hvilke områder de har størst behov for å få kompetanseoppbygging på, 2019-survey. Prosent. ....                                                                                                                                    | 124 |
| Figur 63 Veiledernes vurdering av hvilke kilder til kompetanse som har vært nyttige, delt på hvorvidt veilederne er statlig eller kommunalt ansatte. 2019-survey, gjennomsnittsskårer 1=I svært liten grad, og 5=I svært stor grad. ***= sig<,001, **=sig<,01, *=sig<,05..... | 127 |
| Figur 64: Veiledernes (n=948) vurdering av ulike utfordringer i Nav-systemet, 2019-survey. Prosent. ....                                                                                                                                                                      | 134 |
| Figur 65: Veiledernes vurdering av hvorvidt manglende personalressurser er en stor utfordring i Nav-systemet, 2014- og 2019-survey. Prosent. ....                                                                                                                             | 135 |
| Figur 66: Veiledernes (n=1055) vurdering av jobbkrav og belastninger i jobben, 2019-survey. Andelen veiledere som har 4=svart nokså ofte eller 5=meget ofte/alltid på en fem-delt skala. ....                                                                                 | 135 |
| Figur 67 Veiledernes (n=1055) vurdering av hvorvidt de går hjem med dårlig samvittighet etter endt arbeidsdag, 2019-survey. Prosent.....                                                                                                                                      | 136 |
| Figur 68 Veiledernes vurdering av hvorvidt det skjer for hyppige omorganiseringer som berører arbeidet deres, 2014- og 2019-survey. Prosent. ....                                                                                                                             | 136 |
| Figur 69 Veiledernes (n=1050) vurdering av ulike utsagn om kompetanse og opplæring, 2019-survey. Gjennomsnittsskårer: 1= meget sjelden/aldri, 5= meget ofte/alltid. ....                                                                                                      | 137 |
| Figur 70: Veiledernes (n=1057) vurdering av innflytelse på arbeidsplassen, 2019-survey. Prosent. ....                                                                                                                                                                         | 138 |
| Figur 71 Veiledernes (n=1057) opplevelse av mestring på jobb, 2019-survey. Andelen veiledere som har 4=svart nokså ofte eller 5=meget ofte/alltid på en fem-delt skala.....                                                                                                   | 138 |
| Figur 72 Veiledernes (n=1049) opplevelse av positive utfordringer på jobb, 2019-survey. Andelen veiledere som har 4=svart nokså ofte eller 5=meget ofte/alltid på en fem-delt skala.....                                                                                      | 139 |
| Figur 73 Veilederes vurdering av antall brukere de har fulgt opp den siste måneden, 2014- og 2019-survey. Prosent.....                                                                                                                                                        | 142 |
| Figur 74 Veilederes vurdering av antall brukere de har fulgt opp den siste måneden, delt på ansettelsesbakgrunn. 2019-survey (prosent) .....                                                                                                                                  | 143 |
| Figur 75 Andelen brukere veilederne (n=1006) i Nav har hatt ansikt til ansikt kontakt med, 2019-survey (prosent).....                                                                                                                                                         | 143 |
| Figur 76 Veiledernes (n=1047) vurdering av om det er tilstrekkelig med ressurser til veiledning og oppfølging av brukere, 2019 survey. Prosent.....                                                                                                                           | 144 |
| Figur 77 Veiledernes (n=693) vurdering av om det er tilstrekkelig med ressurser til veiledning og oppfølging av brukere, 2015-survey. Prosent. ....                                                                                                                           | 144 |
| Figur 78 Veilederes (n=1021) vurdering av hvor mange av brukerne deres som trenger tettere oppfølging, 2019-survey. Prosent. ....                                                                                                                                             | 145 |
| Figur 79 Veilederes (n=587) vurdering av hvor mange av brukerne deres som trenger tettere oppfølging, 2014-survey. Prosent. ....                                                                                                                                              | 145 |
| Figur 80 Veiledernes (n=1040) vurdering av om dokumentasjon og registrering tar tid vekk fra veiledning og oppfølging av brukere, 2019-survey. Prosent.....                                                                                                                   | 146 |
| Figur 81 Veiledernes (n=1030) vurdering av hvorvidt saksbehandlingen knyttet til inntektssikring går på bekostning av den arbeidsrettede oppfølgingen av dine brukere, 2019-survey. Prosent.....                                                                              | 147 |

**POSTADRESSE:**

Arbeidsforskningsinstituttet AFI  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Stensberggata 26  
Postboks 4, St. Olavs Plass  
0130 Oslo

**TELEFON:**

93 29 80 30

**E-POST:**

[postmottak-afi@oslomet.no](mailto:postmottak-afi@oslomet.no)