

**Interkommunal sosial- og
barnevernstjeneste og
overgang til NAV
Situasjonsrapport fra
Flesberg og Rollag 2008**

Solveig Flermoen

Arbeidsrapport nr. 39 2008

TELEMARKSFORSKING-BØ

Telemarksforsking-Bø 2009
Arbeidsrapport nr. 39
ISSN 0802-3662
Pris: kr. 120

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 06 15 00
Fax: 35 06 15 01
www.telemarksforsking.no

FORORD

Dette er sluttrapporten i et nokså langtrukket evalueringsarbeid Telemarksforskning-Bø ble engasjert til i 2003 med å følgeevaluere forsøk med interkommunalt samarbeid om sosial- og barnevernstjenesten mellom Flesberg og Rollag kommuner. Første fase av evalueringsprosjektet ble avsluttet med rapporten ”Evaluering av felles sosial- og barnevernstjeneste i Flesberg og Rollag. Førstusituasjon og foreløpige resultat etter halvannet års drift” i 2004 (TF-notat nr 8/2004). Denne underveisrapporten viste at det var bred enighet om at samorganisering var en god løsning for begge kommunene. Oppdragsgiver og oppdragstaker besluttet derfor i fellesskap å utsette slutføring av evalueringsoppdraget til 2008 for da å se sluttevalueringen i sammenheng med overgangen til et felles NAV-kontor for Numedal der den felles sosial- og barnevernstjenesten for Flesberg/Rollag skulle inngå.

Arbeidet i fase 2 av evalueringen har i sin helhet blitt utført av forsker 1 Solveig Flermoen i løpet av sommer/høst 2008. Vi vil takke alle informantene som har bidratt gjennom intervjuer og samtaler.

En særlig takk for godt samarbeid gjennom hele evalueringsprosjektet til hovedkontaktperson Widar Stoltz (sosial- og barnevernsjef i Flesberg/Rollag) og til sosialkonsulent/teamleder Inger Lene Bekkjorden som har bidratt på mange av prosjektmøtene og med tilrettelegging i forbindelse med datainnsamlingen.

Bø 21. oktober 2008

Karl Gunnar Sanda
Prosjektleder

INNHold

1	INNLEDNING	9
1.1	Bakgrunn	9
1.2	Problemstillinger	10
1.3	Undersøkelsesopplegg	12
2	BETRAKTNINGER OM ENDRINGER I ORGANISASJONER	13
2.1	Organisasjonsendringer som normalsituasjon	13
2.2	Ulike oppfatninger om hvordan organisasjoner endres	13
2.3	Motstand mot endringer	15
3	SITUASJONEN VED OPPSTART AV FELLESE NAV-KONTOR	18
3.1	Stabilitet eller gjennomtrekk av medarbeidere?	18
3.2	Forhold til politisk og administrativt system	20
3.3	Forhold til samarbeidspartnere	23
3.4	Kommune og stat som partnere – trehjulsykkel og veivalds?	26
3.5	Barnevern i NAV – integrert virksomhet eller isolert øy?	29
3.5.1	Innledning	29
3.5.2	Dagens situasjon	29
3.5.3	Fordeler og ulemper sett fra barnevernets ståsted	30
3.5.4	Barnevernets bidrag inn i NAV-kontoret	31
3.5.5	Utfordringer for barnevernet innenfor NAV	33
3.5.6	Oppsummering	33
4	OPPSUMMERENDE KOMMENTARER	35
	Vedlegg	39
	Organisering NAV i Numedal	

SAMMENDRAG

Rapporten har en todelt målsetting: For det første å dokumentere situasjonen på noen vesentlige områder innenfor interkommunal sosial- og barneverntjeneste i Flesberg og Rollag ved overgang til et felles NAV-kontor for hele Numedal. For det andre vil vi se framover ved å vurdere om det er forhold som de to kommunene bør være oppmerksom på ved iverksetting av NAV-reformen. Den vesentlige datakilden er intervjuer med sentrale aktører i kommunene. I tillegg kommer diverse skriftlig materiale vedrørende virksomheten de siste par årene.

Det første spørsmålet som belyses, er hvordan kommunene kan rekruttere og beholde fagfolkene. De sentrale faktorene er et godt arbeids- og fagmiljø. Medarbeiderne legger vekt på mulighetene for faglig vedlikehold og oppdatering både gjennom daglig samarbeid med kolleger, og å kunne delta i eksterne tilbud. Medarbeiderne har i dag stor innflytelse på hvilke opplæringstiltak de mener det er hensiktsmessig å delta på. De må imidlertid avveie deltakelse mot klientarbeid, og i en travel hverdag blir det gjerne hensynet til klientene som blir prioritert. Vi har pekt på at tilrettelegging for deltakelse i opplæringstiltak ikke kun bør være et individuelt ansvar, men at ledelsen bør bidra.

Det neste spørsmålet vi har fokusert på er hvordan sosial- og barneverntjenesten kan beholde den kommunale forankringen innenfor rammen av NAV-kontoret for Numedal. Kort sagt har vi pekt på at det vil være en avveining mellom å styrke formelle rapporteringsrutiner, og å beholde innarbeidet praksis for uformell kontakt, som for eksempel å stikke inn på et kontor for å diskutere en sak uten å ha avtale. For fagleder for sosial- og barneverntjenesten vil rådmennenes ledermøter være en nyttig arena for informasjonsutveksling. Vi har imidlertid pekt på at kombinasjonen fagleder og NAV-leder vil være en krevende oppgave, og vi peker på nødvendigheten av å delegere oppgaver.

Overgang til NAV-kontor innebærer at det blir flere ansatte, det blir nye arbeidsmetoder og lokaliseringen av kontor blir endret. Ut fra vår vurdering tilsier det at samarbeidet mellom de to kommunene i noen grad bør systemiseres og det bør etableres rutiner for informasjonsutveksling. Slik formalisering vil gjøre samarbeidet mindre personavhengig. Men på den andre siden må større grad av formalisering balanseres mot streben etter å videreføre fleksibilitet og åpenhet som så langt positivt har preget tjenesteområdet.

Fra statlig hold har reorganiseringen til NAV-kontor fulgt et standardopplegg som har vært uavhengig av lokale forhold som kommunestørrelse, lokal organisering av tjenestetilbudet, geografiske forhold m.v. Prosessen har vært stramt styret med tidels knappe tidsfrister og mye informasjon å forholde seg til. Til tross for dette fikk kommunene gjennomslag for lokale synspunkt, og det skyldes følgende tre forhold: For det første at de var godt forberedt da prosessen startet. De hadde godt gjennomarbeidede oppfatninger om hva de ville,

og solide begrunnelser for synspunktene. Grunnlaget var et intensjonsvedtak i begge kommunene. Det andre momentet er at politisk og administrativ ledelse i begge kommunene ble involvert på et tidlig tidspunkt, og at de løpende ble holdt orientert, eksempelvis gjennom deltakelse i ulike politiske fora. Den tredje årsaken er at en har klart å holde seg orientert i strømmen av informasjon fra statlig hold, og at de, til tross for tildels knappe tidsfrister, har vært ”på banen” med sine standpunkt.

Ut fra de lokale forholdene valgte Flesberg og Rollag å inkludere barnevernet i NAV-kontoret, til tross for at dette var en løsning som ikke var i tråd med opplegget fra statlig hold. Både lovgivningen innenfor barnevernet og mål og arbeidsmetoder for sosialtjenesten tilsier at den tette koplingen som har vært mellom disse tjenestene til nå, må endres når NAV-kontoret blir etablert. Det vil derfor være en fare for at barnevernet kan bli isolert innenfor rammen av NAV-kontorets virksomhet. Vi har derfor satt søkelys på barnevernets funksjon innenfor NAV-kontoret. Kort sagt har vi vist til at barnevernet kan tilføre den øvrige saksbehandlingen innsikt som bidrar til at tiltak ut fra andre lover enn barnevernsloven blir satt i gang på et tidligere tidspunkt. Videre kan barnevernet bidra til en smidig overgang mellom tiltak ut fra ulike lovgivning og til å samordne tiltak relatert til ulike lovgivning slik at brukere får et helhetlig tilbud.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

I 2003 ble Telemarksforsking-Bø engasjert av Flesberg kommune for å gjennomføre evaluering av forsøk med interkommunal sosial- og barneverntjeneste i Flesberg og Rollag. Forsøksprosjektet startet 1. januar 2003 og skulle vare i tre år. I tråd med det opprinnelige opplegget for evalueringen, leverte Telemarksforsking-Bø en underveisrapport høsten 2004. Formålet med rapporten var todelt. Dels å gi en beskrivelse av situasjonen før prosjektet startet, dels rapportering av status når halve prosjektperioden var gjennomført. Ut fra den opprinnelige planen for evalueringen, skulle sluttrapport foreligge i august 2005. Rapporten skulle foreligge noen måneder før forsøksperioden var over, slik at den kunne inngå i grunnlagsmaterialet for beslutninger i de to kommunene om hvordan tjenestene skulle organiseres etter prosjektperioden.

Underveisrapporten viste at det var bred enighet om at samorganisering var en god løsning for begge kommunene. Riktignok ble det pekt på at en så vidt omfattende omorganisering ikke kunne forløpe smertefritt verken for ansatte eller klienter. Men hovedkonklusjonen var at nytteverdien langt overskred omkostningene. Dette var også i tråd med oppfatningene i kommunene, og spørsmålet om en skulle fortsette samordningen etter prosjektperioden falt dermed bort. Det innebar også at en vesentlig del av grunnlaget for sluttevalueringen ikke lenger var til stede. Oppdragsgiver og oppdragstaker besluttet derfor i fellesskap å utsette slutføring av evalueringsoppdraget.

Et tema som kom på dagsorden i løpet av prosjektperioden for det interkommunale samarbeidsforsøket i Flesberg og Rollag, var samordning mellom Aetat, sosialtjenesten og trykdeetaten. I regi av Sosial- og helsedirektoratet ble det i noen kommuner satt i gang forsøksordninger, og signalene fra sentralt hold gikk i retning av at samordning mellom disse tjenestene ville bli gjennomført i en eller annen form. Dette var endringer som også ville påvirke framtidig organisering av sosial- og barneverntjenesten i Flesberg og Rollag. Oppdragsgiver ønsket derfor å se slutføring av vårt oppdrag i lys av en slik reform. Men siden det var betydelig usikkerhet knyttet til en eventuell reform, ble det besluttet å ”se situasjonen an”. I perioden som har gått har oppdragsgiver og Telemarksforsking-Bø hatt sporadisk kontakt, og forsommeren 2008 ble det besluttet å fullføre evalueringsprosjektet.

1.2 Problemstillinger

Situasjonen er blitt vesentlig endret i løpet av tiden som har gått siden vi gjennomførte underveisevaluering av felles sosial- og barneverntjeneste i Flesberg og Rollag (2004). Det har ført til endringer i vårt opplegg ved at arbeidet er blitt betydelig forskjøvet i tid, at premissene som opprinnelig lå til grunn er forandret og at opplegget for slutføring må tilpasses de endrede omstendighetene. Endringene i opplegg og tidsplan er foretatt i forståelse med oppdragsgiver.

Hovedårsaken til endringene i undersøkelsesopplegget er innføring av Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) som iverksettes i Flesberg og Rollag fra september 2008. kommunene Nore og Uvdal, Flesberg og Rollag utgjør NAV i Numedal. NAV i Numedal skal ha felles leder, men består av to lokale NAV-kontorer i henholdsvis Flesberg og Nore og Uvdal, og en ressursenhet for de statlige tjenestene som lokaliseres til Rollag. NAV-kontoret i Flesberg omfatter også barneverntjenesten (for Flesberg og Rollag kommuner). Denne organisasjonsmodellen skal være en prøveordning i to år.

I tråd med det opprinnelige evalueringsopplegget, vil vi i denne rapporten fokusere på forhold i Flesberg og Rollag.

Hovedformålet med sluttrapporteringen er todelt. For det ene vil vi dokumentere situasjonen på noen vesentlige områder ved overgangen til NAV-organisering. For det andre er det en intensjon at rapporteringen skal peke framover ved å vurdere forhold som det er rimelig å anta en bør være oppmerksom på, eller eventuelle forutsetninger m.v. som bør være til stede, når NAV-reformen skal iverksettes.

I underveisrapporten (Flermoen&Sanda 2004) konkluderte vi med at det ikke var et spørsmål hvorvidt en skulle videreføre samorganiseringen mellom sosial- og barneverntjenesten i de to kommunene, men hvordan ordningen kunne videreutvikles. Vi pekte på følgende tre områder som krevde oppmerksomhet framover: 1) utfordringer som ligger i å beholde kvalifiserte medarbeidere. 2) Sosial- og barneverntjenesten i Rollags forhold til politisk og administrativ ledelse og andre tjenesteområder i kommunen. 3) Ressurser til både faglig ledelse av tjenesteområdene og prosjektledelse. Med bakgrunn i disse tilrådingene og den endrete situasjonen som NAV-organisering innebærer, vil sluttrapporteringen fokusere på følgende forhold:

- Å rekruttere og beholde velkvalifisert personell innenfor sosial- og barneverntjenesten er et spørsmål som virksomheten til stadighet må ha oppmerksomhet rettet mot. Ikke minst gjelder det i dagens situasjon hvor arbeidsmarkedet er stramt innenfor de aller fleste områdene. Sentrale spørsmål blir hvordan en kan etablere, vedlikeholde og videreutvikle et godt fag- og arbeidsmiljø for disse fagpersonene innenfor en NAV-organisering.

- NAV-reformen innebærer at den administrative organiseringen av sosial- og barneverntjenesten vil bli endret gjennom samordning med statlige tjenester. I tillegg blir kontorstrukturen endret. Et relevant spørsmål i den forbindelse er om, evt. på hvilken måte, omorganiseringen innebærer endringer i sosial- og barneverntjenestens forankring i politisk og administrativt system i de to kommunene. Hvilke forhold bør oppmerksomheten rettes mot?
- En forutsetning for prøveordningen med interkommunal sosial- og barneverntjeneste i Flesberg og Rollag (2003) var at samarbeidet med andre kommunale (og statlige) etater ikke bare skulle ivaretas, men også utvikles videre. Underveisevalueringen ga indikasjoner på at enten fungerte samarbeidet bedre enn tidligere, eller så var det uforandret. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at datagrunnlaget var begrenset, men det er interessant å følge opp resultatet. Hvordan er samarbeidsforholdet ved overgang til NAV, og evt. hvilke utfordringer ser aktørene? Aktuelle samarbeidspartnere vil være barnehage, skole, helsetjeneste m.v.
- Nært knyttet til spørsmålene ovenfor, vil være forholdet mellom stat og kommune. I følge intensjonene for reformen skal disse forvaltningsnivåene operere som likeverdige partnere¹. Hvordan har dette fungert i praksis under forberedelsesfasen til etablering av NAV-kontor? Hvordan kan en møte evt. vanskeligheter?
- Hovedformålet med NAV-reformen er å arbeide for et mer inkluderende samfunn og arbeidsliv og bringe flere mennesker inn i, og raskere tilbake til arbeid, for både å bekjempe fattigdom og øke tilgangen på arbeidskraft². Fra sentralt hold er det med andre ord en intensjon at oppmerksomheten skal rettes mot forhold relatert til arbeidslivet. I arbeids- og velferdsforvaltningsloven (2006) heter det i kapittel 2, § 4 at ”Etaten skal stimulere den enkelte stønadsmottaker til arbeidsaktivitet der dette er mulig, og gi råd og veiledning til arbeidsgivere og arbeidstakere for å hindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet. Etaten skal videre bistå arbeidssøkere med å få jobb, bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft, forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet og innhente informasjon om arbeidsmarkedet.” For barnevernstjenesten gjelder følgende nasjonale mål³: a) Barnevernstjenestens oppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse eller utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. b) Barnevernstjenesten skal bidra til at alle barn og unge får trygge oppvekstvilkår. c) Høy rettssikkerhet og god kvalitet i saksbehandling, tjenester og tilbud. Sikre god kvalitet på tjenester og tiltak og høy rettssikkerhet i alle faser i behandlingen av barnevernssaker. Dette signaliserer at inkludering av barnevernet ikke betraktes som en sentral tjeneste i NAV og at målsettingene for de to tjenestene i liten grad er sammenfallende. Så

¹ Jf. også Prosjektplan NAV i Numedal (utkast) 11.03.08

² Jf. Prosjektplan NAV i Numedal (utkast) 11.03.08

³ Jf. Tilstandsrapport for kommunene i Buskerud 2006. Fylkesmannen i Buskerud

langt vi har oversikt, er det svært få, og hovedsakelig små, kommuner som innlemmer barneverntjeneste i NAV-kontoret. Dette tilsier at spørsmål relatert til barnevern i NAV blir interessant. Aktuelle spørsmål vil bl.a. være hvordan barneverntjenesten kan inkluderes i virksomheten slik at det blir meningsfylt sett fra ståstedet til både barnevernet og NAV forøvrig. Hvilken rolle kan barnevernet ha/hva kan barnevernet bidra med i NAVs virksomhet? Hvilke utfordringer/ulempen innebærer det for barnevernet å være en del av NAV? I oversikt over utfordringer i Numedal sies det at en del unge går rett fra barnevernstjenesten og over som sosialhjelpsmottakere. Hvordan kan Numedalsmodellen bidra til å forebygge, og evt. redusere varigheten av sosialhjelp?

1.3 Undersøkellesopplegg

Rapporten er basert på kvalitative data som hovedsakelig er samlet inn ved intervju. Her har vi benyttet både personlige intervju og intervju pr. telefon. Aktuelle informanter er valgt ut i samarbeid med oppdragsgiver som også har bistått ved tilrettelegging for intervjuene. Følgende personer er intervjuet:

Sosial- og barnevernsjef Flesberg-Rollag/påtroppende NAV-leder i Numedal, fem ansatte ved sosial- og barneverntjenesten, ordførere og rådmenn i de to kommunene, rådmann i Nore og Uvdal, som tidligere har arbeidet i Rollag, til sammen fem personer. Disse fem sitter også i styringsgruppen for forsøket med interkommunalt samarbeid innenfor sosial- og barneverntjenesten. Videre har vi intervjuet sju aktører fra skole og helsetjeneste i begge kommunene. Til sammen utgjør dette 18 intervjuer.

I tillegg til intervjuene har vi satt oss inn i forskjellig skriftlig materiale vedrørende virksomheten de siste par årene og ved oppstart av NAV-kontoret.

Et sentralt spørsmål ved undersøkelser basert på kvalitative data, er utvalget av informanter. Hvem og hvor mange som blir intervjuet vil ha stor betydning for konklusjonene som trekkes. En tommelfingerregel er at en skal intervjuet så mange at flere intervju ikke synes å gi ytterligere informasjon av verdi. Hvor bredt en skal gå ut for å søke informanter, vil i praksis være en avveining mellom det som praktisk og økonomisk er mulig og det en faglig kan forsvare. Etter vår vurdering kan informantene som er valgt ut til denne undersøkelsen, i tilstrekkelig grad gi nødvendig informasjon ut fra de problemstillingene vi skal belyse.

2 BETRAKTNINGER OM ENDRINGER I ORGANISASJONER⁴

2.1 Organisasjonsendringer som normalsituasjon

Som bakteppe for undersøkelsen av situasjonen ved oppstart av NAV-kontor i Flesberg og Rollag, finner vi det hensiktsmessig med noen betraktninger om endringer i offentlige organisasjoner.

De siste ti-årene har offentlig sektor vært under et betydelig press for å kunne omstille seg raskere og bli mer tilpassingsdyktige ut fra samfunnsmessige forandringer. Ikke minst gjelder dette krav om mer effektiv tjenesteyting. For dagens organisasjoner gjelder ikke spørsmålsstillingen hvorvidt en skal sette i gang endringsprosesser eller ikke, men i hvilket omfang og med hvilket tempo de skal gjennomføres. Endringer har ulik karakter, og spenner fra justering og tilpassing innenfor de bestående strukturelle rammene, til store og omfattende prosjekt som innebærer endringer i organisasjonsstruktur, målsettinger, arbeidsmetoder, prosedyrer m.v. Slike endringer varer over en lengre periode og involverer en rekke personer. NAV-reformen kan utvilsomt plasseres i denne siste kategorien. Reformen innebærer at den nye arbeids- og velferdsforvaltningen skal arbeide ut fra lovverk som tidligere har organisert to statlige etater og én kommunal. De sentrale lovene er arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven og sosialtjenesteloven

2.2 Ulike oppfatninger om hvordan organisasjoner endres

Både i faglitteraturen og i den allmenne forståelsen av hvordan organisasjoner fungerer er det en dypt rotfestet oppfatning at organisasjoner er instrument som er utformet for å nå bestemte mål. I tråd med denne oppfatningen blir det ansett som mulig å gi enhver organisasjon en strukturell utforming som passer til dens særegne forhold, så som målsettinger, oppgaver, tilgjengelig teknologi osv. I en slik organisasjonsforståelse inngår også antakelser om at forholdet mellom mål og midler er relativt uproblematisk, og i tråd med dette blir beslutninger sett som resultat av valg som er gjort av aktører som har god oversikt over mål, midler og konsekvenser. Problemer i organisasjonen blir oppfattet som å ha utspring i strukturer som er uhensiktsmessige eller mangelfulle, og derfor blir det påkrevet å finne fram til, og ta i bruk, nye løsninger. Denne innfallsvinkelen tilsier at endringer vil oppfattes som handlinger som avspeiler mål og forventninger hos sentrale aktører, vanligvis vil det være ledelsen. Endringer vil være et middel for å løse det som blir oppfattet som reelle,

⁴ Kapitlet er basert på kapittel 6 "Endringer" i Flermoen, S. 2001: *Søkelys på organisasjon og ledelse. Innføring for helse- og sosialsektor*. Bergen: Fagbokforlaget

konkrete problemer, og de vil være kommet i stand på bakgrunn av vurderinger av ulike løsningsalternativ og deres konsekvenser. Deltakelse i disse beslutningsprosessene vil være knyttet til formell posisjon i organisasjonen. Innenfor denne tolkningsrammen blir det lagt vekt på at ledelsen har kunnskaper om, og kontroll med, hvordan en skal oppnå de målsettingene som er satt opp. Denne synsmåten er forankret i et hierarkisk syn på ledelse og makt, og det innebærer at ledelsen kan ta autoritative, bindende beslutninger om å sette i verk endringer. Med andre ord har ledelsen tilstrekkelig makt til å overvinne eventuell motstand som måtte være til stede blant organisasjonsmedlemmene, og ideelt sett vil det derfor være relativt uproblematisk å gjennomføre endringer som ledelsen har besluttet. Når vi ser på forløpet til reorganiseringsprosessen for NAV i Numedal, finner vi mange fellestrekk med denne forståelsen av hvordan organisasjoner fungerer.

Med bakgrunn i både organisasjonslitteratur og erfaring er det imidlertid nødvendig å tone ned antakelsen om at organisasjoner er konsistente systemer hvor en enhetlig gruppe, som i praksis vil si ledelsen, analyserer problemer, utvikler løsningsforslag og iverksetter tiltak. Eksempelvis er det blitt tatt til orde for at organisasjoner må ses som å bestå av ulike interessegrupper og koalisjoner. Beslutninger vil bli tatt gjennom forhandlinger og kompromiss mellom ulike deltakere og deltakergrupper som handler ut fra sine spesielle interesser. En slik forståelse tilsier at strukturen som en organisasjon har, til enhver tid vil være resultat av tidligere kamper og konflikter. Organisasjonsstrukturen vil med andre ord avspeile hvordan makt og innflytelse på et gitt tidspunkt er fordelt. Endringer vil derfor representere en utfordring i forhold til det bestående maktgrunnlaget. Det er derfor rimelig å anta at aktører eller grupper av aktører i endringsprosesser vil forsøke å ivareta egne interesser, og det er stor sannsynlighet for at grupper som føler sin posisjon truet vil motsette seg endringer.

I organisasjonslitteraturen blir bildet av organisasjoner som styrte og kontrollerte systemer ytterligere utfordret gjennom «strømnings-modellen». Ut fra denne modellen blir organisasjoner sett som systemer med løse sammenkoplinger, og hvor koplingen mellom de enkelte elementene er sterkt påvirket av tilfeldigheter. Et slikt syn på organisasjoner innebærer at i endringsprosesser kan forbindelsen mellom de problemene en ønsker å løse, og de virkemidlene som blir tatt i bruk, være tilfeldige. Det vil også være forbundet med tilfeldigheter hvem som deltar i prosessen, på hvilket tidspunkt de enkelte deltakerne kommer inn og hvilke løsninger og problemer som blir koplet sammen.

Siden midten av 90-tallet har såkalt «endringsledelse» vært sterkt fokusert. Dette er en ledelsesform som er basert på oppfatningen om at organisasjoner kan endres gjennom planlagte og styrte prosesser. Endringer skjer ikke tilfeldig og heller ikke planlagt, jfr. ovenfor, men gjennom bevisst bruk av strategier for å oppnå fastlagte målsettinger. For å gjennomføre endringer blir det derfor viktig å fokusere på måten det blir gjort på, det vil si selve prosessen. For å oppnå ønsket resultat bør endringer gjennomføres på bestemte måter, og

det største problemet vil som regel være motstand mot forandringene. Utfordringen i endringsprosesser blir derfor å overvinne motstand som endringene uvegerlig vil møte.

Et alternativ til å se organisasjonsendringer i forhold til interne faktorer, er å oppfatte endringer som resultat av drivkrefter i omgivelsene. Ut fra denne tilnærmingen er det ikke kun interne forhold i organisasjonen som blir vektlagt, men at organisasjoner også blir påvirket av omgivelsene. Derfor må samfunnsmessige faktorer som verdier, normer og kulturelle trekk dras inn for at vi skal forstå hva som skjer, eller ikke skjer, under endringsprosesser. Ut fra denne innfalsvinkelen blir organisasjoner forstått som systemer som langsomt tilpasser seg både indre og ytre forhold, og som tar opp, og gjør til sine egne, verdier og normer som er sentrale i omgivelsene. En antar at i omgivelsene til organisasjoner blir det utviklet oppfatninger om hvordan organisasjoner bør se ut. Dette er normer og regler som har så stor utbredelse og er så godt forankret at de så å si blir tatt-for-gitt. De får derved stor betydning når det gjelder oppfatninger om hva som er «gode» og «riktige» former både når det gjelder strukturer, prosesser, prosedyrer og verdigrunnlag. At slike oppfatninger langt på vei fortøner seg som «selvfølgelige», fører også til at valgmulighetene framstår som sterkt begrensede. Organisasjoner som ikke reflekterer slike dominerende oppfatninger om hvordan virksomheten bør være organisert vil lett få legitimitetsproblemer. De vil derved stå utsatt til for kritikk for å være ineffektive og bakstrevenske.

2.3 Motstand mot endringer

Et sentralt spørsmål i mye av faglitteraturen om endringsprosesser dreier seg om hvordan motstand mot endringer kan reduseres. En vanlig strategi er å involvere brede grupper av organisasjonsmedlemmene i endringsprosessene, jf. endringsledelse-konseptet ovenfor. Slik aktivisering bidrar også til å ivareta behovet for å gi informasjon. Det ligger innebygd i selve endringsbegrepet at det omfatter forandringer, en overgang til noe nytt, noe en ikke riktig vet hva er. I forbindelse med endringsprosesser vil det derfor være mye usikkerhet, og det vil bli stilt mange spørsmål, og ofte kan ikke spørsmålene besvares klart og entydig. Det kan ikke være overraskende for noen at det i slike situasjoner vil gjøre seg gjeldende ønsker om å bevare status quo. Imidlertid blir slike behov for stabilitet gjerne tolket som motstand mot endringer.

Det er en underliggende antakelse at deltakelse i endringsprosesser vil bidra til å redusere motstanden. En årsak vil være at deltakelse virker forpliktende. Organisasjonsmedlemmer som har deltatt i de innledende fasene av et reformprosjekt, og som gjennom diskusjoner, forhandlinger og kompromiss føler at de, i hvert fall til en viss grad har bidratt til det endelige planforslaget, vil gjerne føle seg ansvarlige også når tiltakene skal settes ut i live. En forutsetning for at slik «ansvarliggjøring» skal finne sted er imidlertid at deltakelsen har reell karakter, og ikke kun er av symbolsk art. Inkluderende prosesser kan også bidra til å dempe motstand fordi slike prosesser i seg selv har en legitimerende effekt. Vedtakene får

legitimitet når saksbehandlingen skjer gjennom prosedyrer som de fleste støtter, det gjelder også for medlemmer som er uenige i innholdet i vedtaket.

Endringsprosesser kan innebære betydelig uro fordi det blir rokket ved hevdvunne mønstre. Motstand har med andre ord ikke bare grunnlag i usikkerhet. Fordi endringer utfordrer maktgrunnlaget for ulike deler av organisasjonsmedlemmene, kan også interessen motsetninger spille sentrale roller. Men i blant kan endringer innebære at situasjonen blir reelt forverret for en del av medlemmene, eksempelvis ved at ens ansvarsområde blir redusert eller at stillinger blir trukket inn. Det virker meningsløst å hevde at slike situasjoner kan håndteres gjennom deltakelse i prosessen. I situasjoner hvor det er substansielle motsetninger til stede virker det overfladisk å anta at så fremt tilstrekkelig mange blir trukket tilstrekkelig tidlig inn i prosessen, så kommer en fram til løsninger som alle er enige i. Tiltak som kan være bra for organisasjonen som helhet, kan også innebære store ulemper for enkeltmedlemmer. Det tilsier at det er for snevert å betrakte motstand mot endringer som en irrasjonell reaksjon som bunner i frykt og usikkerhet. Tvert i mot kan opposisjon mot endringer være basert på klare motiver og interesser, og på den måten være en veloverveid handling.

En metode for å møte virkninger av denne typen vil være argumentasjon. En drivkraft til å gå inn for nye løsninger kan være at disse bygger opp under medlemmenes forståelse av organisasjonsidentiteten. Dette tilsier at begrunnelser som støtter medlemmenes oppfatninger om hva organisasjonen egentlig er, hva den står for og hva den ikke står for, kan være hensiktsmessige. Motivasjon til å gjennomføre endringer kan bli skapt gjennom å vise at forandringene fører til at organisasjonen blir mer i samsvar med det en oppfatter som organisasjonens identitet. Det kan for eksempel være at organisasjonen er brukervennlig, er åpen og fleksibel når det gjelder å finne løsninger, og er en god arbeidsplass. Slik tilpassing til egne oppfatninger av hva organisasjonen står for, kan skje enten ved at endringene innebærer at organisasjonen blir mer lik andre organisasjoner som en identifiserer seg med, eller at forskjellene blir større til organisasjoner som en ikke ønsker å likne på.

Planlegging og gjennomføring av endringer innebærer at diffuse og abstrakte ideer skal konkretiseres. Det vil si at tanker og forestillinger skal omdannes og få en utforming som kan gli inn i den bestående strukturen. I denne sammenhengen vil den språklige innpakningen spille en rolle. Ord og uttrykk som har en positiv klang i seg selv kan bidra til å skape interesse og oppslutning om reformideer. Det samme kan være tilfelle dersom reformen blir gitt et eget navn, gjerne med lokal tilknytning. Organisasjonsendringer som gir assosiasjoner til positivt ladete begreper, og som i tillegg indikerer at de er spesielle for nettopp den aktuelle organisasjonen, vil gjerne bli sett på med velvilje.

Gjennom å legge vekt på henholdsvis interne og eksterne forhold ved organisasjonsendringer, har vi fått rettet oppmerksomheten mot ulike sider ved slike prosesser. Vi tok utgangspunkt i den klassiske forståelsen av organisasjoner som instrument som kan formes

og omformes til å være hensiktsmessige virkemidler ut fra organisasjonens mål. Vi utfordret denne ”styringsoptimistiske” forståelsen ved å vise til at en organisasjons struktur også representere en maktstruktur, og enkeltaktører og grupper i organisasjonen vil derfor ha interesse av å bevare status quo. Vi har også pekt på at organisasjoner flest ikke er slike enhetlige og rasjonelle systemer som dette perspektivet legger til grunn, men tvert i mot er påvirket av tilfeldigheter både når det gjelder hva som til enhver tid blir oppfattet som problemer og hvilke løsninger en går inn for. I tillegg til å legge vekt på forhold internt har vi pekt på at organisasjoner også blir påvirket av omgivelsene. Samfunnsmessige faktorer som verdier, normer og kulturelle trekk vil spille en rolle ved i endringsprosesser. Organisasjonsendringer må derfor også ses som resultat av drivkrefter i omgivelsene. Ingen av disse innfallsvinklene vil være ”riktige” eller ”best” for å få økt forståelse av prosessen ved etablering av NAV-kontor i Flesberg og Rollag. Men etter vår vurdering kan de ulike perspektivene bidra til å kaste lys over ulike sider ved prosessen.

3 SITUASJONEN VED OPPSTART AV FELLES NAV-KONTOR

3.1 Stabilitet eller gjennomtrekk av medarbeidere?

En viktig drivkraft til å sette i gang forsøksordning med felles sosial- og barneverntjeneste, var behov for å få en mer stabil personellsituasjon. I Rollag ble det vist til at situasjonen innenfor sosial- og barneverntjenesten i mange år hadde vært problematisk. Det var vanskelig å rekruttere og beholde kvalifisert personell. Dette ble bl.a. koplet til flere forhold, så som at det i en liten kommune, med få ansatte innenfor hvert fagområde, var vanskelig å etablere et fagmiljø. Det ble pekt på at en enkelt person ikke kan ha oversikt over alt, og at medarbeidere trenger kolleger som de kan drøfte saker med og utveksle kunnskap og erfaringer. Det ble også vist til at tjenesten ble sårbar med få ansatte. Også hensynet til rettsikkerhet ble trukket fram. I en liten kommune hvor ”alle kjenner alle” kan det lett oppstå inhabilitetssituasjoner. Dessuten kan det både for medarbeiderne og brukere være en belastning stadig å treffes i hverdagslige og sosiale sammenhenger som ofte tilfellet vil være i små samfunn. I Flesberg var riktignok bemanningssituasjonen mer stabil. Men de hadde de samme problemene angående sårbarhet, vansker med å etablere fagmiljø, ivareta rettsikkerhet og habilitetsproblematikk. Underveisevalueringen viste at de fire fagstillingene i begge kommunene var besatt av kvalifisert personell, og dette ble sett som en følge av ordningen med felles sosial- og barneverntjeneste. Når det gjaldt styrking av fagmiljø gjennom utvikling og overføring av kompetanse, ble det antatt at det var potensial for ytterligere utvikling. Redusert innsats på dette feltet ble knyttet til at det hadde vært mange permisjoner, og at klientrettede oppgaver ble vektlagt framfor kompetanseutvikling.

Ved den siste datainnsamlingen (sommer -08) var bemanningssituasjonen fortsatt stabil. Det hadde ikke vært utskiftninger etter at prosjektet startet vel fem år tidligere. Men det var blitt tilført en stilling med fosterhjem som arbeidsområde, og den dekker alle tre Numedalskommunene. Men også i denne perioden hadde det vært en del permisjoner, og det medførte at i realiteten hadde ikke alle medarbeiderne arbeidet samtidig før rett før datainnsamlingen ble gjort. Som en vesentlig årsak til stabiliteten blant medarbeiderne, viser de ansatte til betydningen av satsingen på kompetanseutvikling. Det blir pekt på at det arrangeres en rekke gode kurs som er aktuelle for dem. Konkret vises det til tilbud fra fylkesmannen, og det blir hevdet at det bør være en selvfølge at de skal følge opp disse. Fra kommunens side blir det lagt godt til rette gjennom å dekke kursavgift, gi fri med lønn osv. Det blir også vist til at de deltar i et nettverk som involverer mange kommuner i regionen. Det er betydelig aktivitet innenfor nettverket, bl.a. gjennom å arrangere kurs hvor de har mulighet for å påvirke tema og innhold. Ytterligere et moment for å delta i kompetanseutviklende tiltak er at i små fagmiljøer er det ekstra viktig å treffe andre medarbeidere og

å få et lite avbrekk fra det daglige arbeidet. Flaskehalsen er imidlertid å rydde tid for kursdeltakelse. De ansatte må selv vurdere hva de mener de rekker av slik deltakelse, og det blir en prioriteringssak i forhold til direkte klientrettet arbeid. Det blir pekt på at intensjonene er gode, men ikke alltid lette å realisere.

Når det gjelder tiltak som ytterligere kan forbedre arbeidssituasjonen, peker en av medarbeiderne på internundervisning. Fagmøtene går på konkrete saker, men medarbeiderne opplever også behov for å ta opp overordnede tema som er aktuelle for de fleste. Dette sammenfaller med resultat fra evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten som viste at læring forutsatte diskusjoner, både om enkeltsaker og mer prinsipielle saker⁵. Tidsbruk til internundervisning blir imidlertid igjen trukket fram som en begrensende faktor.

De ansatte mener at arbeidsmiljøet er godt. Riktignok har de mye å gjøre, men det er de blitt vant til og lar seg ikke stresse av det. I hektiske perioder har sosial- og barnevernsleder vært tydelig i forhold til hvilke oppgaver som skal prioriteres, og han har tatt en større andel av den klientrettede virksomheten selv. De ansatte peker også på at det er ukomplisert å ta opp forhold som måtte falle litt tungt. Det er greit å snakke sammen, og derfor er det ingen grunn til å kvie seg for å ta opp vanskelige saker.

Det går klart fram at de ansatte trives i arbeidet, og at de anser fag- og arbeidsmiljøet for å være bra. En viktig faktor i denne sammenhengen er mulighetene for å delta i ulike former for kompetanseutviklende tiltak ut fra egne vurderinger av behov. Kommunen får honnør for positiv holdning til slike tiltak. Knapphetsfaktoren er, som alt nevnt, tidsbruk til slike formål. Ut fra den fungerende ordningen er det opp til den enkelte å vurdere om det er forsvarelig med fravær, eller om hensynet til klientrettet arbeid må veie tyngst. Det blir med andre ord opp til den enkelte å avveie egne interesser mot brukernes behov. Å delta i opplæringstiltak blir dermed så å si et samvittighetsspørsmål for de ansatte. På dette feltet bør også ledelsen ta ansvar for å legge forholdene til rette, selvfølgelig i samarbeid med medarbeiderne. Ved overgang til NAV-kontor blir det vesentlig å ivareta og videreføre personalets muligheter for å delta i kompetanseutviklende tiltak. Dette bør innebære at avveining mellom kursdeltakelse og hensynet til brukerne ikke kun blir et individuelt ansvar. Her bør ledelsen komme inn og bidra til å legge forholdene til rette.

Ut fra direktoratets gjennomføringsplan for oppstart av NAV-kontor, skal det utarbeides kompetanseplan for kontoret som helhet og for de enkelte medarbeiderne. Videre skal medarbeiderne klargjøres for rollebasert opplæring og kontoret skal gjennomføre en standard kompetansepakke. Dette tilsier at mye energi og oppmerksomhet blir viet opplæring og kompetanse i oppstartfasen. At medarbeiderne i en så betydelig omorganiseringsprosess blir "kjørt" gjennom et standardisert opplegg for opplæring, framstår som rimelig. Men slik

⁵ Møller, G 2006: *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Sluttrapport*. Rapport nr 231. Telemarksforskning-Bø

vi har oppfattet situasjonen blant medarbeiderne, er en viktig betingelse for at forskjellige opplæringstiltak skal fungere, at medarbeiderne har innflytelse på innhold og tidspunkt. Når det standardiserte opplegget for opplæring er gjennomført, vil det etter vår vurdering være hensiktsmessig å legge til rette for å kunne videreføre den individuelle innflytelsen medarbeiderne har hatt på opplærings situasjonen. Imidlertid bør avveining mellom behov for kompetansebevarende tiltak og direkte klientrettet virksomhet involvere ledelsen slik at det ikke kun blir en individuell oppgave.

Etablering av NAV-kontor innebærer at de ansatte i sosial- og barneverntjenesten skal arbeide nært med medarbeidere fra to instanser som har arbeidet ut fra hvert sitt lov- og regelverk, har hatt ulike målsettinger, har praktisert hver sine arbeidsmetoder, m.v. Enkelt sagt blir situasjonen at tre ulike instanser skal arbeide på nye måter for å utvikle hensiktsmessige arbeidsformer ut fra målsettingen i NAV-reformen. Påtroppende NAV-leder beskriver situasjonen som at de går inn i en kaosfase. Han påpeker at en viktig lederoppgave blir å motivere og støtte de ansatte til ”å stå” i kaoset. Sett fra vårt ståsted er det lett å være enig i en slik situasjonsbeskrivelse. Både faglitteraturen og erfaringer fra en rekke omorganiseringer tilsier at dette er en belastende situasjon for de ansatte, som må håndtere både uklarhet, usikkerhet og uforutsigbarhet i arbeidssituasjonen.

Som vi har sett ovenfor mener de ansatte at arbeids- og fagmiljøet er bra. Muligheter for kompetanseutvikling blir tillagt stor vekt for trivsel i arbeidssituasjonen. I en liten kommune vil antall ansatte være begrenset selv om det er full bemanning. Faglige impulser, oppdatering på eget fagområde, erfaringsutveksling m.v. vil utgjøre avbrekk som er stimulerende i den vanlige arbeidshverdagen. Det er positivt at medarbeiderne har stor innflytelse på hvilke opplæringstilbud de vil delta i. Vi har imidlertid pekt på at avveining mellom egne ønsker og behov og brukernes interesser, ikke bør være et individuelt ansvar. På dette feltet har ledelsen også ansvar for å legge forholdene til rette. Videre har vi vært inne på at påtroppende NAV-leder beskriver startfasen for kontoret som en kaosfase. Dette vil være en krevende periode for både ledelse og medarbeidere.

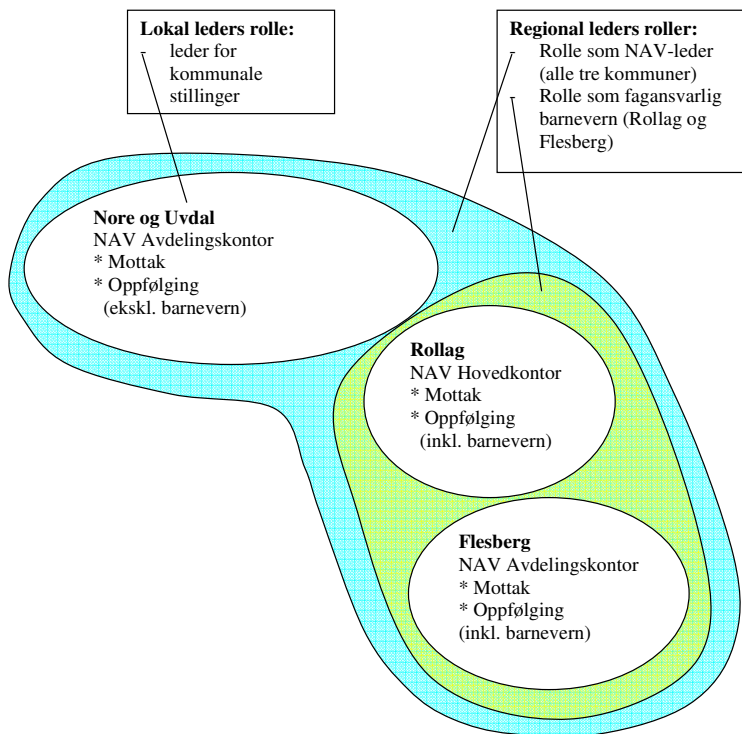
3.2 Forhold til politisk og administrativt system

Underveisrapporten viste at styringsstrukturen for felles sosial- og barneverntjeneste ga ulike utslag i de to kommunene. I Flesberg førte endringene til at sektoren ble godt synlig og fikk økt slagkraft i forhold til andre sektorer. Kontaktflaten mellom sosial- og barnevernsektoren og politisk og administrativ ledelse ble opprettholdt. For Rollag derimot, førte samorganiseringen til at kontakten med politisk og administrativ ledelse ble svekket. I tillegg var det bekymring blant de ansatte for at tjenesteområdet skulle bli mer fjernt i forhold til øvrige sektorer. I rapporten ble det pekt på som en utfordring både for sosial- og barnevernsjef og medarbeiderne, samt politisk og administrativ ledelse, å bidra til at ”nærheten” ble opprettholdt. Tilbakemeldingene ved vår siste datainnsamling tilsier at dette har

”gått seg til”. Det vil si at organisasjonsformen har festet seg, og aktørene har tilpasset seg den.

NAV-reformen innebærer at den administrative organiseringen av sosial- og barneverntjenesten vil bli endret gjennom samordning med statlige tjenester. I tillegg blir kontorstrukturen endret. I Rollag blir det etablert en ressursenhet, som kan oppfattes som et hovedkontor og skal betjene alle tre Numedalskommunene. Her er det felles sentralbord, post, m.m. I tillegg er oppfølgingsteamet, som får ansvar for brukere som har et langvarig oppfølgingsbehov, innplassert her. Oppfølgingsteamet er mobilt i hele Numedal. I tillegg skal det være mottaksteam i alle tre kommunene. Det vil si at i Nore og Uvdal og Flesberg opprettes avdelingskontor som skal ta i mot alle typer henvendelser. Det blir også oppfølgingsteam i disse to kommunene ut fra behov hos brukerne. Vi viser for øvrig til vedlagte oversikt over Organisering NAV i Numedal. Videre blir det endringer i lederstrukturen ved at nåværende sosial- og barnevernsjef i Flesberg og Rollag blir leder for NAV i Numedal. Det innebærer at han blir leder for NAV-virksomheten i alle tre Numedals-kommunene (tidligere NAV trygd og NAV arbeid). I tillegg skal han fortsette som leder for sosial- og barneverntjenesten i Flesberg og Rollag. I Nore og Uvdal blir det egen leder for bl.a. sosialtjenesten. Vi viser for øvrig til figur nedenfor.

Organisasjonsmodell for NAV i Numedal



En viktig arena for kontakt mellom sosial- og barneverntjenesten og kommunenes administrasjon, har vært rådmennenes ledergrupper. Sosial- og barnevernsjef har vært fast medlem av ledergruppen i Flesberg, mens i Rollag har han deltatt når han ble anmodet om det, eller når han selv fant det hensiktsmessig. Ut fra den nye modellen, skal leder for NAV i Numedal delta i ledergruppemøte i Flesberg en gang i måneden, og han skal delta på enhetsledermøte i Rollag en gang i måneden. Videre deltar han på ledersamlinger i NAV Buskerud. Det er også etablert møtестruktur med kommunalleder i Nore og Uvdal. På bakgrunn av disse organisasjonsendringene er det relevant å spørre om, evt. på hvilke måter, det vil være rimelig å anta at omorganiseringen vil innebære endringer i sosial- og barneverntjenestens forankring i politisk og administrativt system i Flesberg og Rollag.

Rådmennene advarer mot at avstanden mellom kommunene og sosial- og barnevernsjefen kan bli større når han nå tar over som NAV-leder i Numedal, selv om han også skal fortsette som sosial- og barnevernsjef i Flesberg/Rollag. De framhever betydningen av at han fortsetter å delta i ledermøtene, selv om hans møtehyppighet skulle bli redusert. Dessuten legger både ordførerne og rådmennene vekt på at kontakten ikke må bli mer formalisert, og derfor må etablerte, uformelle kontaktformer videreføres. De er interessert i hvordan det går med de kommunale tjenestene i NAV-kontoret, og vil følge med i hvordan situasjonen utvikler seg. Det blir uttrykt noe bekymring for at omfattende og veletablerte statlige rapporteringssystemer skal fortrenge kommunale systemer som er mindre robuste. Men både politisk, administrativ og faglig ledelse legger vekt på at det er nødvendig å beholde god kontakt med NAV-lederen. I det daglige arbeidet må de ikke miste den lokale forankringen av syne.

Sosial- og barnevernsjef/NAV-leder mener at en har et godt utgangspunkt siden tjenesteområdet har bra identitet og omdømme lokalt i de to samarbeidskommunene. De har lagt vekt på at tjenesteområdet skulle være godt synlig, bl.a. gjennom årsmeldinger, og at både leder og medarbeidere har deltatt på møter i ulike fora. En av medarbeiderne peker på at hvis reformen fører til at de blir for lite synlige innenfor det kommunale systemet, må de bli enda mer bevisste på å delta i kommunestyremøter, møter i diverse utvalg m.v. Dette er aktiviteter som vedkommende mener at de har de gode erfaringer fra. For å beholde nærheten til kommunene, peker infomanten videre på at det er nødvendig å få på plass systemer og rutiner for rapportering til kommunene. Etablering av NAV-kontor innebærer endringer i kontorstrukturen. I Flesberg fører det til at sosial- og barneverntjenesten blir flyttet til kommunehuset, noe som betyr flytting til nabobygget. Endringen av fysisk avstand blir med andre ord liten. For Rollag innebærer NAV-etablering at ressursenheten, dvs. arbeid med langvarig oppfølging, blir lagt til kommunehuset. For begge kommunene anses dette som positivt siden det gir mulighet for tilfeldige møter i korridorene, i kantina osv. Med andre ord at det er grunn til å forvente at den daglige, uformelle kontakten blir styrket mellom medarbeiderne innen sosial- og barneverntjenesten og andre ansatte i begge kommunene.

Kort oppsummert kan vi si at det er avveining mellom to faktorer som blir ansett for viktige for å videreføre sosial- og barneverntjenestens forankring i det kommunale systemet. På den ene siden blir det lagt vekt betydningen av formelle rapporterings- og kontrollrutiner. Sentralt vil være at NAV-leder fortsetter med å delta i rådmennenes ledermøter. Kombinasjonen av NAV-leder og faglig leder innebærer en stor arbeidsbelastning. Etter vår vurdering er det derfor sannsynlig at slik deltakelse kan bli mindre hyppig enn tidligere. Det er også tatt til orde for å utvikle rutiner og systemer for rapportering til kommunene, m.a.o. å styrke den formelle kontakten. På den andre siden blir det advart mot større grad av formalisering av kontakten med både fagleder og medarbeidere. Å kunne slå av en prat i gangen, stikke inn på et kontor og diskutere en sak uten å avtale på forhånd etc. er praksis som er godt innarbeidet. Det er bred enighet om at praksis med slik uformell kontakt må bli videreført.

3.3 Forhold til samarbeidspartnere

En forutsetning for prøveordningen med interkommunal sosial- og barneverntjeneste i Flesberg og Rollag fra 2003 var at samarbeidet med andre kommunale og statlige etater ikke bare skulle ivaretas, men også utvikles videre. Underveisevalueringen (2004) indikerte at de hadde lyktes med det. De ansatte mente at samarbeidet i hvert fall ikke var blitt dårligere etter samorganiseringen. Fra samarbeidspartnerne hadde vi, av ulike årsaker som ferie og annet fravær, få respondenter. Men de tilbakemeldingene vi fikk viste at enten fungerte samarbeidet bedre enn før, eller så var det uforandret. Dette tilsier at forholdet til kommunale samarbeidspartnere som barnehage, skole, helsetjeneste m.v. vil være sentralt ved oppstart av NAV-kontor. Hvordan er samarbeidsforholdet ved overgang til NAV-kontor, og evt. hvilke utfordringer ser aktørene?

Sosial- og barnevernsleder mener at samarbeidet har vært på samme nivå som før underveisevalueringen. Han peker imidlertid på at de har hatt en utfordring når det gjelder å få enkelte instanser til å melde fra til barnevernet. Det førte bl.a. til at flere henvendelser i alvorlige saker kom sent. Han tok det opp på administrativt og politisk ledernivå i begge kommunene. Her fikk han aksept for å bruke mer ressurser på informasjon slik at de kunne være tydelige på hvordan barneverntjenesten arbeidet. De deltok derfor på planleggingsdager, på personalmøter m.v. i både skoler og barnehager. Dette har hatt effekt, og barnevernet kommer nå tidligere inn i saker. Hans konklusjon er at en kan aldri informere tilstrekkelig og ofte nok.

Sosial- og barnevernsjef peker på at reorganiseringen til NAV kan skape usikkerhet hos samarbeidspartnere. Ikke minst kan dette gjelde i forhold til barnevernssaker. Han mener derfor at det er viktig å gi klar informasjon til alle samarbeidspartnerne både før og etter oppstart av NAV-kontor. De må være tydelige på at de skal dekke de samme tjenestoområdene som før, og at det samme personalet vil være der. Riktignok blir det endringer i loka-

lisering av kontorer og i arbeidsmåter, men ikke minst når det gjelder barnevern vil det være viktig å være tydelig på at tjenestetilbudet ikke blir endret. Vi kommer for øvrig tilbake til barneverntjenesten i et senere underkapittel.

Ytterligere ett moment som kan bidra til å skape usikkerhet i forhold til samarbeidende kommunale instanser, er at sosial- og barnevernsjef skal kombinere denne stillingen med leder for NAV-kontoret. Det vil nødvendigvis medføre at hans funksjon som sosial- og barnevernsjef blir endret, og at noen oppgaver må bli overtatt av andre.

En av de ansatte sier at selv om samarbeidet med aktuelle instanser fungerer bra nå, burde de arbeide med å systematisere det. Nå arbeider de fra sak til sak, og etter hvert kjenner de hverandre godt. Men samarbeidet blir sårbart fordi det er personavhengig. Nå kommer nye folk inn, og det burde anspore til å systematisere samarbeidet og etablere gode rutiner. Siden arbeidssituasjonen blir endret for sosial- og barnevernsjef, mener hun at det må avklares hvem som skal ha hovedansvar for kontakt med samarbeidspartnerne. Etablering av NAV-kontor innebærer også flytting av kontor i Flesberg. Selv om det er kort avstand mellom husene, vil det medføre endringer i samhandlingsmønsteret med helsesøster og psykiatrisk sykepleier som de til nå har delt hus med. Vedkommede legger vekt på at dette samarbeidet må holdes ved like.

Flere av de ansatte peker på at kontakten med andre instanser er godt innarbeidet. De kjenner hverandre, vet hvilke arbeidsmetoder de bruker osv. Derfor er det lett å ta kontakt, og det vil være opp til den enkelte å videreføre slik uformell arbeidsform. De ser for seg at de positive vanene med spontan kommunikasjon fortsetter.

Som evaluatører endrer vi ståsted og retter oppmerksomheten mot samarbeidspartnerne. Hvordan ser de på den videre samhandlingen med sosial- og barneverntjenesten innenfor et NAV-kontor? Omfanget av samarbeid varierer blant informantene og fra tid til tid, men det styres av sakene de arbeider med. Når det gjelder form, opplyser samtlige at samarbeidet stort sett er saksrettet. Graden av formalisering varierer fra spontane samtaler til deltakelse i formelle fora som ansvarsgrupper. Men uformelt, klientrettet samarbeid er dominerende, og initiativ til kontakt i enkeltsaker går begge veier. Tilbakemeldingene vedrørende samarbeidets karakter, var så å si kun positive. En respondent sier at det *kan* være vanskelig å få tak i de ansatte, men at de er reale å samarbeide med. Andre opplyser at det er lett å få til avtaler uten at det trekker ut i tid, og at de er velvillige til å møte brukerne sammen med andre ansatte. Informantene peker også på at de har tillit til samarbeidspartnerne og kan stole på deres vurderinger. De legger også vekt på at de har mange felles vurderinger med personalet fra sosial- og barneverntjenesten, og det gir gjensidig tillit. Det innebærer bl.a. at de i møter med brukerne er samkjørte, og det er positivt for brukerne.

Som vi har sett, var informantene godt fornøyd med samarbeidet. I tråd med dette kom det i liten grad fram ønsker om eller forslag til endringer. Men en av informantene etterlyste

tilbakemeldinger, helst skriftlige, på saker som var meldt. Hun la imidlertid vekt på at dette ikke skyldtes mangel på velvilje, men på tid. Det ble også pekt på at det er en svakhet at de ikke har formelle samarbeidsmøter hvor de kunne ta opp saker av overordnet eller prinsipiell karakter. De har snakket om det lenge, men de har ikke klart å gjennomføre det pga. stort arbeidspress hos alle sammen. For øvrig presiseres det at de har felles ansvar for å få til slike møter.

Det kom fram betydelig usikkerhet vedrørende overgang til NAV-kontor. En av informantene opplyste at hans etat hadde invitert sosial- og barneverntjenesten til møte for å få informasjon, og en annen hadde snakket med sosial- og barnevernsjef om dette. En av informantene sa at hun var usikker på hva endringene ville innebære, og at det derfor var vanskelig å se konsekvenser for egen etat. Vårt inntrykk er at denne holdningen gjelder for flere av aktørene. Det ble imidlertid pekt på at selv om det er mye usikkerhet i forhold til NAV-kontor, ønsker de ikke være negative til det som er nytt. Det må ses som en mulighet til å endre/forbedre enkelte forhold. Enkelte aktører anså det som positivt at sosial- og barneverntjenesten skal arbeide tettere med ”arbeid” og ”trygd”. De håper at det vil føre til at tenkning og arbeidsmetoder fra sosial- og barneverntjenesten kan involveres i arbeidet. De mener at det vil gjøre samarbeidet med disse to tidligere statsetatene enklere. Det blir også hevdet at samarbeid og arbeidsformer som er bygd opp gjennom flere år, ikke brytes lett ned pga. omorganisering. I tillegg gir det trygghet at ansatte fra sosial- og barneverntjenesten fortsatt skal arbeide i kommunen.

Vi kan kort si at ved overgang til NAV-kontor anser både ansatte i sosial- og barneverntjenesten og samarbeidspartnerne at samarbeidet fungerer godt. Det er i hovedsak sak til sak-rettet, og personlig kjennskap spiller en ikke uvesentlig rolle. Siden samarbeidet er personavhengig, blir det sårbart. Det tas derfor til orde for at i forbindelse med overgang til NAV kontor, burde samarbeidet systematiseres og faste rutiner etableres. Samarbeidspartnerne er usikre på hvilke konsekvenser NAV-kontor får for deres virksomhet. Men de holder fast på at de ansatte ved sosial- og barneverntjenesten fortsatt blir i kommunen, og de har tiltro til at samarbeidet kan videreføres.

Ett moment å ta hensyn til ved overgang til NAV-kontor, vil være å etablere rutiner og mønstre for samhandling som er mindre personavhengig enn det har vært til nå. Den nye organiseringen innebærer at det blir flere ansatte, det blir nye arbeidsmetoder og lokalisering av kontorer blir endret. Etter vår vurdering tilsier det at samarbeidet i noen grad bør formaliseres. Større grad av formalisering må imidlertid balanseres mot streben etter å videreføre fleksibiliteten og åpenheten som så langt har vært karakteristisk for tjenesteområdet.

3.4 Kommune og stat som partnere – trehjuls sykkel og veivalds?

I forlengelsen av problemstillingene ovenfor om fortsatt lokal forankring og samarbeid med andre lokale instanser, kommer forholdet mellom kommune og stat. I følge intensjonene for NAV-reformen skal disse forvaltningsnivåene operere som likeverdige partnere. Eksempelvis står det bl.a. under pkt. 2. Formål i ”Samarbeidsavtalen”⁶ at kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere. Samarbeidspartnerne skal aktivt bidra til å skape et godt arbeidsfellesskap. Sammen skal samarbeidspartnerne skape et velfungerende arbeids- og velferdskontor som framstår som én enhet for brukerne. Hvordan mener kommunale aktører at dette har fungert i praksis under forberedelsesfasen til etablering av NAV-kontor? Hvordan kan en møte evt. vanskeligheter?

Innledningsvis i prosessen med å etablere NAV-kontor (juni -07), gjorde Flesberg og Rollag et felles intensjonsvedtak hvor det klart og tydelig gikk fram at de bl.a. ønsket å videreføre det interkommunale samarbeidet for de to Numedalskommunene og at NAV-kontoret skulle omfatte barnevern. Videre ble det lagt vekt på at de positive sidene ved det interkommunale samordningsprosjektet mellom sosial- og barneverntjenesten i Flesberg og Rollag skulle videreføres. Ut fra ”Prosjektplan NAV i Numedal” tas følgende mål og satsingsområder med inn i NAV-samarbeidet: forebygging særlig i forhold til barn og unge, tverrfaglig samarbeid, lavterskeltilbud og oppsøkende tjenester. Informantene mener at dette har vært rettesnor som de har holdt fast på hele tida. Vi kommer tilbake til problemstillingen knyttet til barnevern innenfor NAV-kontoret. Både politisk og administrativ ledelse har hele tiden vært informert om prosessen, og en av rådmennene har, bl.a. sammen med NAV Buskerud deltatt i en styringsgruppe for NAV i Numedal.

Sosial- og barnevernsjef mener at de gjorde to gode grep innledningsvis i prosessen. For det første at politisk og administrativ ledelse ble trukket inn/holdt løpende orientert. For det andre at de hadde et prinsippvedtak som de stod fast på. Når ”staten” presenterte sine prinsipper og føringer, viste de til kommunalt vedtatte mål og satsingsområder for den kommunale delen av NAV-kontorets virksomhet. Riktignok uttrykker han forståelse for at når det nasjonalt skal gjennomføres en så omfattende reform, må det til en viss grad gis klare føringer fra statens side. Men han mener at ”staten” har vært vel offensiv på noen områder. Eksempelvis peker han på det første dialogmøtet hvor de ble presentert for kompetanseplaner ut fra statlig definisjon av behov. Fra hans ståsted framstår intensjonen om likeverdighet som merkelig når de får presentert slike planer uten å ha snakket sammen om hva de faktisk skal gjøre. Han peker videre på at de fikk presentert en meget konkret og omfattende framdriftsplan med mange tidsfrister. For store kommuner, med ansatte som jobber heltid med NAV-etablering, var det kanskje et bra opplegg. Men for små kommuner kunne det være problematisk å til enhver tid holde seg oppdatert i forhold til strømmen av informasjonsmateriell som de fikk og å drive prosessen i ”statens” tempo. Tidligere sosial- og barnevernsjef framhever imidlertid at hans oppfatning av ”statens” rolle i prosessen er ny-

⁶ Jf. Samarbeidsavtale mellom Flesberg kommune og NAV Buskerud om etablering og drift av felles lokalkontor. Høsten 2008

ansert. På den ene siden har ikke ”staten” vært en likeverdig samarbeidspartner, men på den andre siden har de kommet kommunene i møte på vesentlige områder, jf. intensjonsavtalen om felles organisering for de tre Numedalskommunene og barnevernet inkludert i NAV-kontoret (for Flesberg og Rollag).

Rådmennenes erfaringer så langt er noe blandet. De peker på at da de innledningsvis forhandlet med NAV Fylke var det ut fra å være samarbeidspartnere. Det var åpenhet for å diskutere ut fra lokale forhold, og det var forståelse for lokale synspunkt. Dette ble konkretisert ved at kommunene fikk gjennomslag for at barneverntjenesten skulle inkluderes i NAV-kontoret. Men så endret det seg ved at de etter hvert møtte et ”maskineri” som ikke var rettet inn mot forholdene i de aktuelle kommunene. De mener at NAV kom med ferdige modeller vedrørende lokalisering av kontorer, tjenestefordeling, personalspørsmål m.v. uten å sjekke om de passet med lokale forhold. Eksempelvis peker de på at NAV la opp til diskusjon om lokalisering av kontorer ut fra at det var et større og mer konfliktfylt spørsmål enn det som var den lokale forståelsen. Rådmennene peker videre på at de ikke kan huske at spørsmål om brukerne og deres behov ble tatt opp. De savner fokus på hvordan gode tjenestetilbud kan integreres. Når det for eksempel gjelder spørsmål om tilgjengelighet for brukerne, så ble det fokusert på utforming av inngangen, høyde på skranke, at det måtte være standardiserte kontormøbler osv. Ut fra erfaringene til rådmennene var for mye oppmerksomhet rettet mot lokaliteter på bekostning av tjenester og brukernes behov. Med andre ord har fokus vært på utforming av kontor, i stedet for hva de skal fylles med. Rådmennene tar riktignok forbehold om at de ikke har deltatt på alle møtene.

Rådmennene peker videre på prosessen med å ansette lokal NAV-leder. Stillingen ble utlyst eksternt, men det var kun interne søkere. Rådmennene er undrende over manglende oppfølging av interne søkere som ikke fikk jobben. Etter deres oppfatning ble det ikke lagt arbeid verken i å begrunne beslutningen eller å få forståelse for den. Med bakgrunn i at disse søkerne skal arbeide sammen med den nye NAV-lederen, hadde de forventet en annen håndtering av søkerne. De stiller også spørsmål om hvorfor ansettelsen ble gjort så sent. De føler at NAV har lagt betydelig press på kommunene om å holde tidsfrister vedrørende ferdigstilling av kontorer. Men under lederansettelsesprosessen hadde ikke intervjuene startet på det tidspunktet vedkommende etter framdriftsplanen skulle være på plass. Videre tok det lang tid før tilsettingen ble meddelt, og vedkommende kunne tiltre. Rådmennene anser lederspørsmålet for å være viktigere enn kontorlokalitetene.

Rådmennene peker også på at tidsfristene har vært praktisert forskjellig i forholdet mellom stat og kommune. Etter rådmennenes oppfatning har en fra statlig hold kjørt stramt overfor kommunene om å overholde fristene, mens de overfor seg selv på kort varsel har forskjøvet dem. Etter rådmennenes vurdering er ikke dette i samsvar med agering overfor en likeverdig partner.

Ordførernes inntrykk er at samarbeidet med ”staten” har gått greit. Gjennom behandling i de politiske organene har de vært orientert om prosessen, og de mener at statlige forhandlingspartnere har tilstrebet å komme fram til gode løsninger ut fra forholdene i kommunene.

En av de ansatte omtaler forholdet mellom kommunene og staten i denne prosessen som ”interessant”. Vedkommede peker på at ”staten” har kjørt det samme informasjonsopplegget til kommunene uavhengig av størrelse. For små kommuner som Flesberg og Rollag har det vært noe overveldende å forholde seg til det omfangsrike materialet. Riktignok var de forberedt på at ”staten” ville gjennomføre et stramt strukturert opplegg, jf. kommunalt intensjonsvedtak ovenfor. Den samme ansatte i Flesberg/Rollag beskriver prosessen på følgende måte: ”...er det der det skjer, og så må vi bare forsøke å henge med og agere når nødvendig.” Informanten mener imidlertid at de har fått bra gjennomslag for sine synspunkter, noe vedkommede mener skyldes at de var godt forberedt. De visste hva de ville, og de hadde godt begrunnede synspunkter, jf. intensjonsvedtaket. Andre av de ansatte peker på at ”staten” later som om det er likeverdighet, men de kommer med en dato og krever at alt skal være på plass. Men så viser det seg at denne datoen likevel ikke passer for ”staten” og da endres den på kort varsel.

Overskriften på dette underkapitlet er en metafor for hvordan samhandlingsprosessen i perioder kan ha vært oppfattet av kommunale aktører. Men informantene er nyanserte i sine synspunkt. Hovedinntrykket er at ”staten” har kjørt sitt standardopplegg uavhengig av lokale forhold som kommunestørrelse, lokal organisering av tjenestetilbudet, geografi m.m. Men likevel har en lykkes i å få gjennomslag for lokale synspunkt. Det tilskrives i hovedsak følgende tre moment: For det første at de var godt forberedt da samhandlingen med ”staten” startet. De hadde godt gjennomarbeidede oppfatninger om hva de ville og solide begrunnelser for sine synspunkt, jf. intensjonsvedtaket. Dette innebærer også at de har stått fast på noen hovedprinsipp gjennom hele prosessen. Det andre momentet er at de på et tidlig tidspunkt involverte politisk og administrativ ledelse, og at disse ble holdt orientert under hele prosessen. Dette ble gjort gjennom behandling i ulike politiske organ og ved at en rådmann deltok i styringsgruppe for NAV Buskerud. Som den siste årsaken til at de ikke føler seg overkjørt av ”det statlige maskineriet”, vil vi vise til god oppfølging lokalt gjennom hele prosessen. Selv om strømmen av informasjon til tider har vært stor, omorganiseringprosessen fra ”statens” side har vært stramt styrt med til dels knappe tidsfrister og de har hatt begrenset kapasitet, har de klart å ”henge med” på kjøret og fremme sine standpunkt.

3.5 Barnevern i NAV – integrert virksomhet eller isolert øy?

3.5.1 Innledning

Hovedformålet med NAV-reformen er å arbeide for et mer inkluderende samfunn og arbeidsliv. Dette skal gjøres gjennom å bringe flere mennesker inn i, og raskere tilbake til arbeid. På denne måten vil en bekjempe fattigdom og øke tilgangen på arbeidskraft⁷. I arbeids- og velferdsforvaltningsloven (2006) heter det i kapittel 2, § 4 at ”Etaten skal stimulere den enkelte stønadsmottaker til arbeidsaktivitet der dette er mulig, og gi råd og veiledning til arbeidsgivere og arbeidstakere for å hindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet. Etaten skal videre bistå arbeidssøkere med å få jobb, bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft, forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet og innhente informasjon om arbeidsmarkedet.” Fra sentralt hold er det med andre ord en intensjon at virksomheten ved NAV kontorene skal være rettet mot forhold relatert til arbeidslivet.

For barnevernstjenesten gjelder følgende nasjonale mål⁸:

- Barnevernstjenestens oppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse eller utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid.
- Barnevernstjenesten skal bidra til at alle barn og unge får trygge oppvekstvilkår.
- Høy rettssikkerhet og god kvalitet i saksbehandling, tjenester og tilbud. Sikre god kvalitet på tjenester og tiltak og høy rettssikkerhet i alle faser i behandlingen av barnevernssaker.

Dette signaliserer at inkludering av barneverntjenesten ikke betraktes som en sentral tjeneste i NAV og at målsettingene for de to tjenestene i liten grad er sammenfallende. Så langt vi har oversikt, er det svært få, og hovedsakelig små, kommuner som innlemmer barneverntjeneste i NAV-kontoret. Hvordan barnevern kan integreres på en god måte i NAV i Numedal blir dermed et viktig spørsmål å få svar på. Aktuelle underspørsmål vil bl.a. være: Hvordan kan barneverntjenesten inkluderes i virksomheten slik at det blir meningsfylt sett fra ståstedet til både barnevernet og NAV forøvrig? Hvilken rolle kan barnevernet ha/hva kan barnevernet bidra med i NAVs virksomhet? Hvilke utfordringer/ulempen bærer det for barnevernet å være en del av NAV? I oversikt over utfordringer i Numedal sies det at en del unge går rett fra barnevernstjenesten og over som sosialhjelpsmottakere. Hvordan kan Numedalsmodellen bidra til å forebygge, og evt. redusere varigheten av sosialhjelp?

3.5.2 Dagens situasjon

I følge informantene har dagens organisering med felles sosial- og barneverntjeneste for de to kommunene hatt åpenbare fordeler. Mest i øyefallende er at de ikke lengre er to små

⁷ Jf. Prosjektplan NAV i Numedal (utkast) 11.03.08

⁸ Jf. Tilstandsrapport for kommunene i Buskerud 2006. Fylkesmannen i Buskerud

kommuner med én stilling tilknyttet henholdsvis barnevern- og sosialtjeneste i hver av kommunene. I dagens modell arbeider de fleste med saker innenfor begge områdene, men i varierende blandingsforhold. Riktignok er de få ansatte fremdeles, men det har vært mulig å etablere og vedlikeholde et godt fag- og arbeidsmiljø, jf. det som er beskrevet tidligere i kapitlet. For barneverntjenesten innebærer det bl.a. at det finnes kolleger som en kan ta opp spørsmål med, og at de har reelle vedtaksmøter. Sett fra barneverntjenesten blir det lagt stor vekt på å videreføre det gode fag- og arbeidsmiljøet inn i NAV.

Informantene legger vekt på at ordningen med NAV-kontor ikke er initiert lokalt. Men NAV-organisering kommer uansett hva de lokalt måtte mene om saken, og derfor er holdningen at de får gjøre det beste ut av det. Ut fra den foreliggende situasjonen anser de at den beste løsningen vil være å innlemme barnevernet i NAV-kontoret. Alternativet som ble vurdert var å plassere tjenesten sammen med oppvekst og kultur, men en var bekymret for at barnevernet ville falle på siden av hovedvirksomheten i denne etaten.

3.5.3 Fordeler og ulemper sett fra barnevernets ståsted

Da datainnsamlingen ble foretatt sommeren 2008, mente flere av de ansatte at det var mye som var uklart vedrørende NAV-kontor, og derfor var det betydelig usikkerhet knyttet til den framtidige barneverntjenesten i de to kommunene. Men det ble pekt på at det var rimelig å anta at den tette koplingen mellom barnevern og sosialtjeneste ville bli svekket. Fra statlig hold er det lagt føringer på at sosialtjenesten skal arbeide tett med den statlige virksomheten; sosialtjenesten skal ”suges inn” i denne. Det vil føre til at det blir færre personer som arbeider innenfor barnevern. Riktignok er det planen at ansatte fra sosialtjenesten som tidligere har arbeidet med barnevern, kan trekkes inn i barnevernsaker i pressede situasjoner. Det ble pekt på at det interkommunale samarbeidsprosjektet har fungert bra for både brukere og ansatte. Men det særegne som er utviklet lokalt gjennom samarbeidsprosjektet, kan ikke videreføres i samme form i NAV. Derfor var det usikkerhet knyttet til i hvilken form og utstrekning det ville bli mulig å videreføre arbeidsmetoder og erfaringer fra samarbeidsprosjektet.

Det var en felles oppfatning at NAV-organisering vil føre til at barneverntjenesten blir mer rendyrket. Innenfor den interkommunale organisasjonsmodellen har de som jobber med barnevern svært ulik bakgrunn innenfor fagområdet. Det ble pekt på som positivt at de ansatte har ulik erfaring, noe som gir mulighet for at flere sider ved sakene blir belyst. Men det ble også vist til at den nye organisasjonsformen ville kunne stimulere til utvikling og styrking av den barnevernfaglige kompetansen. Ansatte som har utdannelsen sin innenfor barnevern, ser det som positivt å kunne konsentrere seg om ”...*det en kan best*”. Men samtidig peker en på at det blir færre å diskutere med i konkrete saker. Den største bekymringen er imidlertid at barnevernet skal bli isolert innenfor NAV. Tenkningen som ligger til grunn for NAV om at bruker skal forholde seg til en ansatt og dermed at alle ansatte skal arbeide med alle typer saker, gjør det umulig å fortsette på samme måte som før. Saks-

gangen er strengt lovhjemlet ved akuttvedtak, oversendelse av saker til fylkesnemda og igangsetting av hjelpetiltak. Barnevernlovgivningen inneholder strenge taushetsregler, og det vil være uforenlig med lovgivningen at alle ved kontoret skal arbeide med barnevernsaker. Enkeltsaker skal behandles lukket, og et begrenset antall ansatte skal ha innsyn. Dette kan lett bidra til at denne tjenesten blir isolert, og det blir sett som en ulempe. Som vi har sett, er det faktorer knyttet til både sosialtjenesten og barneverntjenesten som bidrar til å trekke tjenesteområdene fra hverandre innenfor NAV-kontoret.

Selv om ansatte innenfor barnevern må arbeide ut fra andre lover og målsettinger enn de øvrige ansatte, peker informantene også på fordeler med barnevernet innenfor NAV-kontoret. Dersom bruker gir samtykke, er det uproblematisk å arbeide på tvers av fagområdene. Det har de gode erfaringer med, og de antar at slikt samarbeid vil bli styrket. Siden de skal være samlokalisert med tidligere trygdekontor og aetat, regner de med at samarbeidet vil ha færre omkostninger bl.a. i form av tidsbruk. Det vil gi muligheter for å få til mer helhetlige tjenester for barnevernets brukere.

Barnevern er imidlertid et vidt begrep. I tillegg til å arbeide med saker og personer, har de så langt lagt stor vekt på forebyggende virksomhet i Flesberg/Rollag gjennom å være tilstede på de arenaene som barn og unge oppholder seg, så som helsestasjon, barnehage, barne- og ungdomsskole og videregående skole. Det er viktig å treffe de som arbeider med barna. Dette er arbeidsformer som de regner med kan videreføres innenfor NAV. Slik virksomhet bør inkludere ansatte både med og uten barnevernfaglig kompetanse, og vil være et område som kan bidra til å trekke barnevernet inn i virksomheten ved NAV-kontoret.

3.5.4 Barnevernets bidrag inn i NAV-kontoret

Vi har tidligere vært inne på at kommunene ønsker å fortsette det forebyggende arbeidet også innenfor NAV-kontoret. I arbeids- og velferdsforvaltningsloven (kap. 2. § 4) står det bl.a. at etaten skal gi råd og veiledning for å hindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet. Det heter også at etaten skal forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet. Barnevernet har god innsikt i hva som skaper NAV-brukere, og kan derfor bidra innenfor forebyggende virksomhet. Eksempelvis har de innsikt i hva som lett kan føre til ”uheldige karrierer” og betydningen av sosial arv. Med andre ord hvilke omstendigheter som bidrar til å gjøre det vanskelig for ungdommer å komme inn i, og finne seg til rette innenfor arbeidslivet. Dette er innsikt som kan brukes generelt overfor ungdom, og i enkeltsaker hvor en tidlig kan komme inn med tiltak.

I den siste delen av problemstillingen som omhandler barnevern i NAV, viser vi til et notat vedrørende utfordringer for barnevernet i Numedal. Her blir det pekt på som et problem at unge går rett over fra barneverntjenesten til sosialtjenesten. Vi går her rett inn i problematikken med å få til smidige overganger mellom ulike tiltak. I NAV-modellen i Numedal er det ikke kun barnevern og virksomhet knyttet til sosiallovgivningen som er samlokalisert.

Det gjelder også tidligere Aetat. Dette tilsier at en kan komme inn med tverrfaglige tiltak på et tidlig tidspunkt. Slik tidlig intervensjon gir gode muligheter for å bryte et antatt uheldig løp for de som står i fare for å bli varige stønadsmottakere.

Det blir også pekt på at barnevernet har opparbeidet tillit og relasjon til ungdommer som de har hatt kontakt med gjennom flere år. Det vil derfor være positivt hvis barnevernet kan bidra til at denne ungdommen bevarer tilliten til "systemet" hvis de for eksempel går over på arbeidsmarkedstiltak.

Andre saker hvor barnevernet kan bidra, vil være ved tilbakeføring til foreldrene av barn som har vært under barnevernets omsorg. I slike tilfeller vil barnevernet ha gode muligheter for å fange opp behov hos foreldrene, for eksempel når det gjelder arbeidsrettede tiltak. Noen av barna innenfor barnevernet vil også ha foreldre som er brukere av tjenester innenfor NAV-kontoret, for eksempel relatert til sosiallovgivningen eller trygdelovgivningen. I slike tilfeller kan barnevernet bidra til å samordne tiltak, og dermed få til helhetlige tjenester til brukerne. Barnevernet kan med andre ord tilføre saksbehandlingen innsikt som bidrar til at tiltak etter andre lover enn barnevernsloven blir satt i verk på et tidligere tidspunkt, de kan bidra til å gjøre overgangen mellom tiltak etter ulik lovgivning mer "strømlinjet", eller til å samordne tiltak relatert til ulik lovgivning slik at en får helhetlige løsninger.

Informantene peker også på at barnevernet har vide fullmakter for tiltak som de kan sette i gang. Det vil selvfølgelig være økonomiske begrensninger. Men saksbehandlingen tar utgangspunkt i brukers oppfatninger av situasjonen, for så å finne fram til mulige tiltak. De peker på at dette står i kontrast til regelstyrt saksbehandling, som de mener er dominerende innenfor de statlige etatene. De mener derfor at det vil være positivt å få barnevernfaglig tenkning inn i saksbehandlingen ved NAV-kontoret.

Samlokalisering innebærer også at barnevernet og de to statlige etatene vil få felles møtearealer, de vil delta på personalmøter, spise lunsj sammen og møtes "i korridorene". De ansatte regner med at slik fysisk nærhet vil medføre at det ikke lenger blir nødvendig å etablere og vedlikeholde samhandlingsrutiner med tidligere trygdeetat og aetat. Ansatte som har barnevernfaglig bakgrunn, forventer også at daglig kontakt vil føre til at de får økt innsikt i tiltaksapparatet knyttet til arbeidsmarkedsløvgivningen. Det kan føre til at ansatte i barnevernet raskere kan fange opp situasjoner hvor slike tiltak vil være positive for brukerne. Slik overføring av kunnskap kan også gå den motsatte veien, ved at saksbehandlerne i konkrete saker kan peke på at barnevernet kan gi supplerende støtte i saker av denne typen. En håper også at samlokalisering og samarbeidet kan bidra til at barnevernet blir "ufarliggjort", og at det blir lettere for en del å ta i mot slik hjelp.

3.5.5 Utfordringer for barnevernet innenfor NAV

Selv om mye er uavklart innenfor NAV-modellen i Numedal, er faren for å bli isolert den største utfordringen for barnevernet. Både barnevernslovgivningen og målsettinger og intensjoner om arbeidsmetoder innefor NAV, bidrar til å løse opp det tette samarbeidet som har vært mellom barnevernet og sosialtjenesten. Arbeidsformer vedrørende klientrettede saker, som er utviklet og har fungert godt i det interkommunale samarbeidsprosjektet, kan ikke videreføres i sin nåværende form. Men vi har tidligere vært inne på at ett satsningsområde for kommunene innefor NAV, vil være å drive forebyggende arbeid særlig rettet mot barn og unge, jf. kapittel 3.3. Slik virksomhet vil være et område hvor barneverntjenesten og det øvrige NAV-kontoret kan arbeide sammen. Videre vil det være en oppgave for både leder og de enkelte medarbeiderne å bidra til å sikre kontaktflater i den daglige virksomheten, så som gjennom deltakelse i fagmøter, personalmøter, uformell kontakt ”i gangen” etc.

NAV i Numedal omfatter også Nore og Uvdal kommune. Denne kommunen har imidlertid valgt å ikke organisere barnevernet innenfor dette kontoret. I Flesberg og Rollag blir denne løsningen sett som en ulempe. Dersom alle tre kommunene hadde innlemmet barnevernet i NAV-kontoret, ville det ha ført til et større fagmiljø. Det er ikke rimelig å anta at en slik løsning ville ha bidratt til å redusere risikoen for at barnevernet blir isolert i forhold til den øvrige virksomheten ved NAV-kontoret. Men det ville ha ført til at ”øya” som utgjør barnevernet ville blitt større og mer robust i møte med resten av NAV.

Overgang til NAV-kontor medfører endringer i ledelsesstrukturen siden sosial- og barnevernsjef skal kombinere denne oppgaven med å være leder for hele kontoret. Det innebærer at han får mange flere ansatte å forholde seg til, og at han skal lede arbeidsområder som er nye for han. De ansatte er godt fornøyd med at de får en NAV-leder som er godt kjent med sosial- og barneverntjenesten. De er imidlertid noe bekymret for hvor tilgjengelig han vil bli. Hvor lett vil det for eksempel bli å foreta nødvendige drøftinger med han i forbindelse med konkrete saker?

3.5.6 Oppsummering

Ordningen med å inkludere barneverntjenesten i NAV-kontoret kan sies å være en tilpassing til situasjonen som helhet. Primært var en i begge kommunene godt fornøyd med organisasjonsmodell og arbeidsmetoder som var utviklet gjennom det interkommunale samarbeidsprosjektet. Holdningen var imidlertid at de ønsket å være åpne og positive til iverksetting av NAV-reformen.

Da datainnsamlingen ble foretatt, var det mye som fremdeles var uklart, og det var betydelig usikkerhet koplet til barneverntjenesten siden lovgivningen for barneverntjenesten og mål og virkemidler for NAV-reformen, tilsa at det tette samarbeidet mellom sosialtjenesten og barnevernet ikke kunne videreføres på samme måten. Gjennomgående var det bekymring for at det ville føre til at barnevernet ble isolert innenfor NAV-kontoret. At den indi-

vidrettede delen av barnevernets virksomhet ville bli mer atskilt fra det øvrige arbeidet, ble oppfattet som både positivt og negativt. Ansatte med barnevernfaglig utdannelse var positive til å arbeide kun innenfor det området som de behersket best. De mente også at slik atskillelse kunne bidra til å utvikle og styrke fagfeltet. Men samtidig pekte de på at det ville bli færre å drøfte saker med, noe som kunne føre til en snevrere innfallsvinkel. Det ble også pekt på at med samtykke fra bruker, ville det være uproblematisk å fortsette med samarbeid på tvers av faggrensene. Det ble også vist til at barnevernet kunne bidra positivt i den øvrige virksomheten ved NAV-kontoret. Eksempelvis pekte en på at ansatte med barnevernfaglig bakgrunn har god innsikt i hvilke faktorer og omstendigheter som kan bidra til at det blir vanskelig for ungdom å komme inn i arbeidslivet og finne seg til rette der. I slike situasjoner kan ansatte i barnevernet også bidra til samordning av tiltak, eller til at overgang mellom ulike tiltak blir godt. Det er blitt pekt på som et problem i Numedal, og i landet for øvrig, at ungdommer som har vært tilknyttet barnevernet ofte blir varige stønadsmottakere i voksen alder. Med bakgrunn i den tettere koplingen mellom instanser som tidligere har vært atskilte etater, vil det være mulig å komme inn på et tidlig tidspunkt med aktuelle tiltak. Vi har også vist til at ansatte i barnevernet kan bidra til å fange opp behov hos foreldre, for eksempel for arbeidsrettede tiltak, slik at en kan komme inn med relevante tiltak på et tidlig stadium. Kort sagt ble det framholdt at barnevernet kan tilføre saksbehandlingen innsikt som bidrar til at tiltak ut fra andre lover enn barnevernsloven blir satt i gang på et tidligere tidspunkt, de kan bidra til at overgang mellom tiltak ut fra ulike lovgivning blir godt, eller til å samordne tiltak relatert til ulike lovgivning slik at bruker får et helhetlig tilbud.

En målsetting for kommunene er at NAV-kontoret skal videreføre forebyggende arbeid rettet særlig mot barn og unge. Dette er et ledd i rollen som samfunnsaktør, hvor det er viktig at tjenestene er synlige på flere arenaer i kommunen. Slik forebyggende arbeid, som inkluderer ulike yrkesgrupper innenfor NAV, kan være et bidrag til å motvike at barnevernet blir isolert. Som vi har sett, kan barnevernet bidra forebyggende, sammen med andre aktører i NAV, både på individnivå og samfunnsnivå.

4 OPPSUMMERENDE KOMMENTARER

Denne rapporten har et todelt siktemål. Dels skal den dokumentere situasjonen på noen vesentlige områder innenfor sosial- og barneverntjenesten ved overgang til NAV-organisering, dels skal den finne fram til forhold som det er særlig viktig å være oppmerksom på ved iverksetting av NAV-reformen i Numedal der man også skal koble barneverntjenesten til det nye NAV-kontoret. Rapporten bygger på intervjuer med sentrale aktører.

Etablering av NAV i Numedal inngår i en omfattende og landsdekkende reform. Det innebærer at det ikke er lokale behov og lokalt initiativ som har dannet utgangspunkt for reformen. Kommunene Flesberg og Rollag bringer med seg et interkommunalt samarbeidsprosjekt for sosial- og barneverntjenesten inn i reformprosessen, og det var bred enighet om at en gjennom dette hadde utviklet en organisasjonsmodell og arbeidsformer som fungerte bra for både brukere og ansatte i begge kommunene. NAV-reformen innebærer gjennomgripende endringer i organisasjonsstruktur, målsettinger, lov- og regelverk som legges til grunn, arbeidsmetoder, prosedyrer m.m. Det gjelder i første rekke sosialtjenesten, men i noen grad også for barneverntjenesten.

”Historisk” sett har de to kommunene hatt problemer med å rekruttere og beholde medarbeidere innenfor de to tjenesteområdene, og dette gjelder i særlig grad Rollag. Situasjonen stabiliserte seg gjennom samarbeidsforsøket, på tross av at man samtidig hadde en del fødselspermisjoner. Å få økt stabilitet blant medarbeiderne og videreutvikle fagmiljøet, er oppgaver som til stadighet bør være sentrale for både medarbeiderne og ledelse. Vår undersøkelsen viser at et godt fag- og arbeidsmiljø betyr mye for medarbeiderne. Dette er derfor et felt som bør vektlegges også innenfor NAV-kontoret. Kommunene har vært positive til å dekke lønn, kursutgifter m.v., og den enkelte arbeidstaker har i stor grad tatt ansvar for egen opplærings situasjon. På den ene siden har det vært positivt at den enkelte har hatt stor innflytelse på hva som anses som mest relevant innenfor tilbudet av opplæringstiltak. Men medarbeiderne er samtidig klar over at ”opplæringsfravær” innebærer at eget arbeid blir liggende, og at brukerne må vente lengre for å få sine saker behandlet. Medarbeiderne må derfor avveie egen deltakelse i opplæringstiltak mot ventetid for brukerne. Selv om slik deltakelse har støtte og legitimitet både hos ledelse og blant kollegene, blir det gjerne hensynet til brukerne som blir vektlagt. Men all læring trenger ikke å være ressurskrevende. Arbeidsplassen er også en viktig læringsarena. Ved å legge til rette for uformell læring, dvs. læring gjennom samhandling i praktiske arbeidssituasjoner, vil mye erfaring og kunnskap bli utvekslet samtidig med at sakene blir behandlet. Etablering av NAV-kontoret innebærer at det blir flere kolleger å forholde seg til, og det er ikke usannsynlig at disse har med seg andre normer og praksis angående opplæringstiltak. Det tilsier at nye regler og normer for deltakelse i opplæringstiltak etter hvert vil utvikle seg. Etter vår vurdering er

det vesentlig at den enkelte ikke alene må ta ansvar for avveining mellom deltakelse i opplæringstiltak og brukenes behov. Deltakelse i opplæringstiltak bør ikke så å si være et samvittighetsspørsmål for den enkelte. Her har ledelsen, selvfølgelig i samarbeid med medarbeiderne, ansvar for å legge forholdene til rette.

Vurderingene ovenfor vil hovedsakelig gjelde situasjonen på noe lengre sikt. I oppstartfasen er det fra sentralt hold lagt opp til et standardisert opplæringsprogram, og sannsynligvis vil medarbeiderne ha fullt opp med å sette seg inn i nye arbeidsoppgaver, nye arbeidsmetoder, nytt lov- og regelverk m.m. Men i denne prosessen vil det etter vår vurdering være vesentlig også å ta vare på, og videreutvikle eget faglig ståsted.

Fra det interkommunale samarbeidsforsøket ble satt i gang, har sosial- og barneverntjenestens forhold til politisk og administrativt system vært et sentralt tema, spesielt i Rollag. Hovedinntrykket vårt er at i løpet av årene er det utviklet samhandlingsmønstre som fungerer bra, og tjenestene er godt forankret i de kommunale systemene. Etablering av NAV-kontor innebærer at sosial- og barneverntjenestens arbeidsområder i ulik grad skal innpasses med virksomheten til to statlige instanser som arbeider etter ulikt lov- og regelverk. Videre skjer det vesentlige endringer både i kontor- og ledelsesstruktur. Utfordringen for både sosial- og barnevernsjef og medarbeiderne blir å videreføre sentrale deler av samhandlingsmønsteret slik at tjenesteområdene opprettholder kommunal forankring. De ansatte har tilstrebet å være godt synlige på flere arenaer, så som i ulike politiske fora, innenfor andre kommunale virksomhetsområder, i lokalsamfunnet m.v. Dette er aktivitet som må føres videre inn i NAV-virksomheten. Etablering av NAV-kontor innebærer også at sosial- og barnevernsjefen fortsetter som fagleder samtidig som han blir leder for hele kontoret. Denne kombinasjonen vil inneholde flere utfordringer for han, for eksempel å opprettholde tilstrekkelig kontakt med politikere og administrasjon i begge kommunene. De statlige etatene har mer velutviklede rapporteringssystemer enn Flesberg og Rollag. Det er blitt tatt til orde for å systematisere rapportering til kommunene. På den andre siden legger aktører med ulikt ståsted vekt på at uformell kontakt og samarbeid fra sak til sak spiller en stor rolle i det daglige arbeidet, og at omorganiseringen ikke må føre til økt byråkratisering. Dette tilsier at behovet for mer formaliserte kontaktformer må avveies mot betydningen av informasjonsutveksling gjennom uformell, daglig kontakt. Et moment sosial- og barnevernsjef bør være oppmerksom på, er at han som leder for NAV-kontoret ikke blir ”slukt” av det statlige rapporteringssystemet. Eksempelvis vil det være sentralt at han fortsetter å delta i ledermøtene til begge rådmennene. Men det er grunn til å anta at kombinasjonen NAV-leder og faglig leder vil innebære et betydelig arbeidspress. Særlig i omstillingsfaser, som i vårt tilfelle er blitt omtalt som kaosfase, er det viktig å ha en tydelig leder. Store omstillingsprosesser er en betydelig belastning for fagfolkene, og det vil være en oppgave for leder å gi støtte og bistand.

Sosial og barneverntjenesten har lagt stor vekt på å ivareta og videreføre samarbeid med ulike eksterne instanser så som barnehage, skole, helsestasjon m.v. Vår undersøkelse

viser at ansatte både i sosial- og barneverntjenesten og ulike samarbeidspartnere mener at samarbeidet fungerer bra. Det er i hovedsak sak-til-sak-rettet, og personlig kjennskap spiller en ikke uvesentlig rolle. Siden samarbeidet er personavhengig, blir det sårbart. For å imøtekomme dette, bør en ved overgang til NAV kontor i noen grad systematisere og etablere rutiner og mønstre for samhandling som er mindre personavhengig. Den nye organiseringen innebærer at det blir flere ansatte, det blir nye arbeidsmetoder og lokalisering av kontorer blir endret. Etter vår vurdering tilsier det at samarbeidet i noen grad bør formaliseres. Større grad av formalisering må imidlertid balanseres mot ønsket om å videreføre fleksibiliteten og åpenheten som så langt har vært karakteristisk for sosial- og barnevernstjenesten i de to kommunene.

”Trehjulssykkkel og veivas” ble av en av aktørene brukt som bilde på hvordan samarbeidet mellom kommunene og staten i perioder hadde forløpt. Selv om denne oppfatningen blir nyansert av andre, framstår likevel det statlige opplegget som formidabelt. Sett fra ståstedet til de to kommunene, var det statlige opplegget ikke tilpasset små kommuner generelt, eller deres kommuner spesielt. Fra kommunenes side var en imidlertid godt forberedt. Etter vår forståelse av hvordan prosessen forløp, hadde dette avgjørende betydning for resultatet. De hadde klare oppfatninger om hva de ville, og de kunne gi solide begrunnelser for sine synspunkt. Disse oppfatningene var godt forankret både faglig og politisk/administrativt i begge kommunene, jf. prinsippvedtaket. Dette viser at en kan komme langt med saklig og god argumentasjon, og det er en erfaring som kommunene bør ta med seg inn i NAV-kontoret. Men vi skal også ha i mente at en hovedmålsetting for NAV-etableringen er at skillet mellom ulike instanser skal brytes ned, og at medarbeiderne skal fungere som en enhetlig tjeneste overfor brukerne. Særlig i oppstartfasen er det av betydning at både ledelse og medarbeidere er oppmerksomme på at oppfatningen ”vi og de andre” ikke bør få fotfeste i NAV i Numedal. Det er ikke urimelig å anta at det vil oppstå meningsforskjeller, og antakelig vil medarbeidere med bakgrunn fra samme virksomhet, danne egne grupperinger. En bør imidlertid tilstrebe tverretattlig jobbing, og at det ikke får danne seg subkulturer basert på gamle etatsskiller.

Det siste momentet vi har satt søkelys på i denne undersøkelsen, er barnevernet og dets innpassing i NAV i Numedal. Dette er en organisasjonsform som går på tvers av signaler fra sentralt hold. Sett fra barnevernets side fungerte det interkommunale samarbeidet godt, og den tette relasjonen til sosialtjenesten ble i det store og hele oppfattet som å være et pluss for både barnevernet og sosialtjenesten. Årsaken til at Flesberg/Rollag har valgt å innlemme barnevernet i NAV i Numedal er ønsket om, i den grad det vil være mulig, å bevare nærheten til sosialtjenesten. På det tidspunktet undersøkelsen vår ble gjennomført, var det usikkerhet angående hvordan den praktiske arbeidshverdagen ville bli. Det var klart at særegne arbeidsmodeller og metoder som var utviklet gjennom det interkommunale samarbeidsprosjektet, ikke kunne videreføres i samme form. Årsaken til dette var knyttet til både barnevern- og sosialtjenesten. Lovgivningen for barneverntjenesten og målsettinger og virkemidler for NAV-reformen tilsier at det tette samarbeidet, som var utviklet gjen-

nom mange år, ikke kunne føres videre i samme form. Det er derfor grunn til å ha oppmerksomhet rettet mot barnevernets plass innenfor NAV fordi det er en reell fare for at barnevernet skal bli isolert. For å motvirke en slik utvikling, vil det være sentralt å legge vekt på at barnevernfaglig kompetanse kan bidra positivt til virksomheten på flere områder ved kontoret. Eksempelvis har barnevernet god innsikt i hvilke forhold som kan bidra til brukerkarrierer og hvilke tiltak som på et tidlig stadium vil være forebyggende. Barnevernet kan også bidra til at overgang mellom tiltak etter ulike lovgivninger blir godt, for eksempel overgang fra barnevernstiltak til arbeidsrettede tiltak. I tilfeller hvor barnevernets brukere har foreldre som eksempelvis får tjenester ut fra trygdelovgivningen, kan de bidra til samordning slik at tjenestene blir mer helhetlige. Kort sagt kan barnevernet tilføre saksbehandlingen innsikt som bidrar til at tiltak ut fra andre lover enn barnevernsloven blir satt i verk på et tidlig tidspunkt, de kan bidra til å gjøre overgang mellom tiltak etter ulike lovgivninger mer ”strømlinjeformet” og de kan bidra til å samordne tiltak etter ulike lovgivninger. Selv om det kun er ansatte i barnevernet som kan arbeide med klientsaker etter barnevernsloven, har vi sett at deres kompetanse kan trekkes inn på flere områder. Det vil være en oppgave for både ledelse og den enkelte ansatte å bidra til at denne kompetansen blir benyttet i det nye NAV i Numedal.

Vedlegg

Organisering NAV i Numedal

2 delt organisering

1. Nore og Uvdal og NAV i Numedal delt ledelse, kommunal og statlig
2. Flesberg, Rollag og Nav Buskerud med enhetlig ledelse, NAV i Numedal

Modell NAV i Numedal

Leder ressursenheten Numedal

2 teams modell;

- Mottak
- Oppfølging

Teamleder Mottak og Teamleder Oppfølging etableres.

Sikre god informasjon, koordinering og fokus på grensesnitt mellom mottak og oppfølging.

Månedlig ledermøter Nore og Uvdal – NAV i Numedal(delt ledelse)

Veiledere(alle) felles ukentlige møter

To delt funksjon,

1. bygge kultur, lære av hverandre, bli trygge, faglig utvikling
2. drøfte saker, fordele saker

Flesberg stengt hele dagen, N&U delt deltakelse(ikke alle hele dagen).

Felles visjon

Felles mål

Rollag blir hovedmottak på post.

Felles sentralbord i Numedal på ressursenheten Rollag. Nore og Uvdal og Flesberg avhjelper på besvarelser og kø.

Ansatte skal enten være veileder i oppfølging eller veileder i mottak.

Teammøter ukentlig mellom mottak og oppfølging

Personalmøter månedlig fram til 2 kv 2009, evalueres.

Prinsipper mottak

Faste personer i mottak innplassert, sammensatt fra hver av de tidligere etatene. Team satt sammen for å sikre at hvert team har nødvendig kompetanse og myndighet.

Mottak skal ha høy grad av breddekompetanse

Utadrettet, forstå en bestilling, bredt spekter av fag, personlig egenskaper. Gjennomføre en god behovsavklaring i mottak.

Alle veiledere eget "spesialist" området, veiledet internt når aktuelt.

Mottaksgruppen utfører veiledning, oppfølging, saksbehandling, bistand til selvbetjening, oversending til forvaltning, sentralbord.

Post mottas og åpnes av sentralbord, leder har gjennomsyn og fordeling. Det som skal til forvaltning blir kontrollert av mottaksteam(vedlegg og korrekt utfyllt) før videresending.

Bruker sender inn til lokalt NAV kontor som videresender direkte til Forvaltning. Ansvarlig veileder på lokalt NAV kontor sender inn saken til Forvaltning jfr grensesnitt.

Bransjeorganisering i fordeling av markedsarbeid. Egne veiledere i mottaksteam innplasseres. Hovedfordeling offentlige og private bedrifter. Det etableres bedrifts-kontakt på de største bedriftene. Det oppgis også hvem kontaktperson på NAV ved evt.fravær.

Lokal kunnskap og relasjon til arbeidsgiver viktig, kan medføre egen veileder tildeles. Også mulig med sammensatt mellom både mottak og oppfølging. Tett samarbeid med NAV arbeidslivssenteret på fylkesnivå gjelder for begge team.

Oppgaver mottak

Veiledere har faste dager og tider (avgrensede) som andre kan sette opp avtaler for brukere hos veiledere.

Åpningstider 9.00-15.00

Tjenestemeny:

Veiledning på alle skjema, selvregistrering, registrere inn søknader, nye brukere, m.m.

Mottak av søknader

Fordeling av saker internt i teamet.

kvalitetssikring av søknader, alle i mottak, den som mottar vurdere aktivitetskrav på de ulike oppgavene/tjenestene

Nødhjelp sosialtjenesteloven.

Fatte vedtak § 5-1 uten drøftinger – rettighetsbaserte stønader inntil 3 mnd. (2 uker behandlingstid)

Vedtak etter § 5-2, skjønnmessige vurderinger, drøftes i ukentlige møter (2 uker behandlingstid)

Gjeld (egen funksjon jf rutine og grensesnitt beskrivelse)

Saksbehandling husbank (tillagt en veileder)

Mottak barnevernsmeldinger (defineres til fast person i mottak)

Anvisningsmyndighet

Veilede generelt på alle stønader

Markedsarbeid, oppdelt eller helt? (Defineres framover)

Sykemeldinger 12 uker, dialog 1, vurdere kjøp av helsetjenester, kvalitetssikre handlingsplaner

Info – systemnivå forebyggende m/IA

trygde/forvaltning oppgaver oversending til forvaltning, jf grensesnitt

Helserefusjoner

Alderspensjon
Avtalefestet pensjon
Barnetrygd
EØS-helsetjenester
EØS barnetrygd og kontantstøtte
EØS og pensjoner
Grunnstønad
Hjelpestønad

Prinsipper oppfølging

Faste personer i oppfølging innplassert, sammensatt fra hver av de tidligere etatene.

Team satt sammen for å sikre at hvert team har nødvendig kompetanse og myndighet

Oppfølgingsteam skal ha høy grad av breddekompetanse

Utadrettet, forstå en bestilling fra bruker og mottaksteam, bredt spekter av fag, personlig egenskaper

Alle veiledere eget "spesialist" området, veiledet internt når aktuelt.

Viktig å ha fokus på eksterne samarbeidspartnere og jobbe utadrettet.

Unngå skifte av kontaktperson/veileder i oppfølgingsperioden. Hvis skifte, i samråd med bruker og kontaktperson.

Bransjeorganisering i fordeling av markedsarbeid. Egne veiledere i mottaksteam innplasseres. Hovedfordeling offentlige og private bedrifter. Det etableres bedrifts-kontakt på de største bedriftene. Det oppgis også hvem kontaktperson på NAV ved evt. fravær.

Lokal kunnskap og relasjon til arbgiver viktig, kan medføre egen veileder tildeles.

Også mulig med sammensatt mellom både mottak og oppfølging.

Tett samarbeid med NAV arbeidslivssenteret på fylkesnivå gjelder for begge team.

Oppgaver oppfølging

Rus

Kvalifiseringsstønad

Sosialhjelp over 3 mnd

Brukere med komplekse saker som krever oppfølging over tid

Markedsarbeid i et grensesnitt,

Rekruttering / formidling Delta i markedsarbeid med Kongsberg?(skal defineres)

Sykemeldinger, 22 uker, dialog 2 (grensesnitt vurderes individuelt)

Rehabilitering

Tidsavgrenseuføretrygd

Enslig forsørgere

Ung etterlatte

Tiltaksplasser / Avklaringsplasser

Arbeidstrening/utprøving

Attføring

Dagpenger
TULT (Tidsubestemt lønnstilskudd)
"Arbeidsavklaringsstønad"

Barneverntjenesten NAV Numedal (Flesberg og Rollag)

Barneverntjenesten skal være en oppsøkende og lav terskel tjeneste, med fokus på tverrfaglig samarbeid.

NAV leder er barneverntjenesten sin leder. Det er utnevnt stedfortreder.

Barneverntjenesten har innplasserte ansatte (faste) p.t. 2,5 still.

Egen rutinebeskrivelse i fht forvaltning av barnevernsloven

Egen rutinebeskrivelse for mottak av meldinger

Egen rutinebeskrivelse for håndtering av akuttsaker

Egen rutinebeskrivelse for fosterhjemarbeid

Eget internkontroll system

Fast ansatt/leder gjennomgår post og fordeler

Alle ansatte i barneverntjenesten deltar på faste møter en dag i uken for ;

1. bygge kultur, lære av hverandre i NAV, faglig utvikling
2. drøfte saker, fordele saker

Ved behov for ekstra ressurs i interne drøftinger, skal dette innmeldes til leder som er ansvarlig for at kompetanse internt i NAV Numedal kan utnyttes til brukerens beste.

Arbeidsflyt – grensesnitt mellom mottak og oppfølging

"Foredelingsteam - ukentlige interne møter"

Består av ansatte i mottak og oppfølging.

Mottaksteam vurderer saker for overføring til oppfølgingsteam.

Team ledere ansvarlig for gjennomføring og utvalg av saker sammen med leder.

Ukentlige møter evalueres innen 31.12.08.

Enkelt saker blir drøftet i "fordelingsteam - ukentlige møter".

En bruker må i utgangspunktet ha et forventet behov som er mer enn 3 måneder før overføring til oppfølging, men dette vurderes i hvert tilfelle.

Arena sin arbeids og funksjonsevne vurdering skal brukes. Hovedprinsipp ved kartleggingsfunksjon: saker avsluttes eller overføres til oppfølging innen 3 måneder

Hvis mottaksteam avdekker en kompleks situasjon blir bruker sendt direkte til oppfølging. Dvs, saken sitt innhold og kompleksiteten i saken avgjør om brukeren blir en oppfølgingskandidat.

I enkelt saker vurderes det å etablere team bestående av både veiledere fra oppfølging og mottak. Når dette er aktuelt er det ikke nødvendig med klare grensesnitt mellom mottak og oppfølging da teamet har ansvaret for saken.

Brukere av NAV tjenester med arbeidsforhold fordeles etter virksomhet.

I videre fordeling av markedsarbeid er det ønskelig at hvert virksomhetsområde; eks fabrikker el. kommuner har en kontaktperson i mottak og en på oppfølging. Dette innebærer at man i forhold til markedsarbeid fristiller tankene litt fra modellen om mottak/oppfølging og heller tenker team på to og to som jobber ut mot de enkelte virksomheter.

Bedriftene vil få faste kontaktpersoner på NAV (det bør være to personer) og disse kan sammen dekke hele spekteret av oppfølging sykemeldte til motivering av bedrift til å ta tiltaksarbeidere.

Leder vil ha et hovedansvar for markedskontakt og ansikt utad i tillegg til at 1-2 til ved kontoret (fra mottak) vil opparbeide kompetanse på opplæring av bedrifter, kursing ifht sykemeldtes rettigheter og plikter m.m

NAV Numedal skal delta ofte på møter og/ eller informasjonskvelder for ulike brukere, samarbeidspartnere, grupper og foreninger som er interessert.

Ukentlige møter vil ha en struktur som er flerdelt.

1. informasjon og kompetanseheving
2. NAV saker til fordeling, drøfting, konklusjon, m.m.
3. Barneverntjenesten saker til fordeling, drøfting, konklusjon, m.m.

Alle ansatte i NAV Numedal må være fleksibel i fht hovedoppgaver og innplassering i team. Må ta i et tak når det trenges.