

Evalueringen av Nav-reformen

Anne Lise Fimreite



Hva er Nav-reformen?

- Reform innrettet mot arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge
 - (reform i perioden 2006-2010, nå drift).
- Forvaltnings- og velferdsreform med målene:
 - Flere i arbeid og aktivitet – færre på stønad ("Arbeidslinjen")
 - Bedre brukertilpassing av tjenester – ("**Èn dør-tenkning**")
 - Mer effektiv velferdsforvaltning – ("Velferdsstatens bærekraft")
- Mer forvaltningsreform enn velferdsreform på den måten at personell, prosedyrer og prosesser er reformens viktigste virkemiddel for å nå målene, tiltaksapparatet brukes i mindre grad
- Dette betyr bl.a. at man har en tro på **organisering**, tro på at organisatorisk endring betyr noe for adferd/for det som skjer. Ide om at organisering kan brukes som et instrument

Med et slikt utgangspunkt betyr Nav at:

- Trygdepolitikk, arbeidsmarkedspolitik og sosialpolitikk er samlet innenfor èn organisatorisk ramme

Litt mer spesifikt:

- Hva er de organisatoriske endringene i reformen, hvilke organisatorisk ramme etableres?
 - Sentralt; RTV og Aetat blir til Arbeids- og velferdsdirektoratet (Nav)
 - Oppgaver: trygder og arbeidsformidling/-trygd (ca 50 statlige ytelser samordnet)
 - Mellomnivå; Nav-fylke med forvaltningsenheter
 - Oppgaver: avgjøre rettighetsfestede ytelser

Organisatoriske endringer forts

- Lokalt; Nav-fylke og kommunen inngår samarbeid – Nav-kontor; ikke sammenslått men partnerskap med to eiere – stat og kommune inngår avtale om Nav-kontoret
 - Oppgaver: trygd, arbeidsformidling (statlige tjenester) og (minimum) økonomisk sosialhjelp (kommunal tjeneste) – skjønnsbaserte ytelser

Evalueringen skal studere implikasjonene når organisasjonsendring møter målsetningene:

- **Prosessene** rundt etablering og iverksetting (Modulene 1-4, samt del av 6), oppstart 2007, ferdig 2011
- **Resultater** (Modulene 5-7), oppstart 2010, ferdig 2013

Modulene i evalueringen:

- 1: Velferdsmodell, styringssystem og NAV – kvalitative studier av **prosessen ved etablering** – sentralt og lokalt
- 2: Det lokale NAV-kontor – **database over organisasjonsutforming**
- 3: **Lokal iverksetting** – case-studier ved 18 NAV-kontor
- 4: **Nye yrkesroller** i NAV – case-studier
- 5: **Arbeidsretting** – registerbaserte data
- 6: **Brukerretting** – registerbaserte data, men også casestudier
- 7: **Effektivitet** – registerdata og annen tilgjengelig statistikk

Mer trær enn skog foreløpig

For interesserte:

- For en nærmere gjennomgang av problemstillinger og tematikk i de enkelte modulene se:
<http://rokkan.uni.no/nav/> .
- På disse sidene vil det også finnes nedlastbare versjoner av de fleste arbeidene som er lagt til grunn her eller også lenker til disse arbeidene.

Smakebiter (eller trær)

Modul 2: Slik ser de lokale Nav-kontor ut:

(N i dette materiale er 475 avtaler inngått pr medio sept 2010.)

Ytelser/virkemidler:

- Lokale mål i avtalen: 76%
- **Flere ytelser enn lovens minimum: 94%**, (kun 30 av avtalene har bare lovens minimum),
- 3 "tilleggstjenester" mest vanlig, 65% av avtalene har 3 eller flere lagt inn
 - Viktigste tilleggstyelser:
 - rusbehandling (78%),
 - boligtiltak (77%)
 - gjeldsrådgivning (61%)
 - flyktningmottak (51%)
- Klar "omsorgsorientering", ingen nærings- eller utdanningstjenester lagt inn noen steder

Lokal frihet tas i bruk, dvs kommunene legger inn i Nav-kontoret mer enn de må:

- Det lokale Nav-kontor representerer:
 - Oppunder 70 løsningsvarianter
 - Ulike ledelsesmodeller (93% enhetlig ledelse, men store kommuner todelt, dvs en leder for statsdelen og en for kommunedelen)
 - Ulike lokale målsetninger
- Små og fattige kommuner legge mye inn i Nav-kontoret, problempress har ikke signifikant effekt

Modul 1 – Etableringsprosessen sentralt

- Sammeslåing sentralt – utfordrende, to direktorat med laaaang historie/tradisjon og særegne kulturer, men så godt som på plass nå
 - Relativt harmonisk prosess, jo lengre opp i organisasjonen(e) jo mer harmonisk og uproblematisk oppleves dette.
- Sentralt har man en tro på organisering som grep for å oppnå endring, men bekymret for det som skjer på Nav-lokalt og for relasjonen mellom sentralt og lokalt nivå

Modul 1: Vurderinger av i departement og direktorat etter fire år med Nav-kontor:

- *Jeg tror staten opplever det som et problem at det er så stor variasjon og at det er ulike kombinasjoner (tjenestemann direktoratet våren 2010).*
 - *...det er mange lokale varianter og tilpasninger i partnerskapsavtalene som ikke nødvendigvis er direkte produktivitetsfremmende da. Så jeg synes at Nav i fylkene har strukket seg langt i å prøve å tilrettelegge (tjenestemann direktoratet våren 2010)*
 - *...om vi nå har en minimumsgrense for hva som er lagt inn, så kunne vi også ha en maksimumsgrense. Står det ikke i katalogen så får dere ikke lov å legge det inn (tjenestemann direktoratet våren 2010).*
 - *...det er åpenbart at man burde ha styrt dette mer... det hadde gjort det hele mer håndterbart... om det var politisk uevnelig eller ikke...det ble jo bestemt at det skulle være slik ut fra en politisk realitetsvurdering...det var altfor fritt ... og det ble mer komplisert enn det trengte å være (tjenestemann departement våren 2010).*
- Sentralt ønsker man standardisering, variasjon oppfattes å være problematisk. "Tiltak": begrense antall oppgaver kommunene kan legge inn og entydighet mht ledelse

Modul 1: Det lokale Nav i et fugle-perspektiv:

- Ulike Nav-dører i ulike kommuner
- Kommunal samordning utfordres – nye barriere/grenser skapes
 - Det sømløse Nav skaper andre sømmer
- Ulike styringslinjer i partnerskapet: en del underlagt statlige budsjett og styring, en del underlagt kommunale budsjett og kommunal folkevalgt styring
- Det som var, viktig for det som ble

Modul 1 – Dette har bl.a. ført med seg at:

- Selv om ideen med Nav-kontoret er at det skal utvises fleksibilitet (utøves skjønn) der for å få mennesker i aktivitet og arbeid, er også mange av de tjenester som i utgangspunktet skulle leveres/håndteres av/ved kontoret standardiserte (for eksempel basert på individuelle rettigheter) og ikke mulig å være fleksibel på
 - **Mismatch mellom oppgavene det lokale Nav-kontor har og den organsiasjonsstruktur som er valg?**
 - **Desentralisering som tilgjengelighet (delegert myndighet) og lokalt selvstyre (politisk handlingsrom) uavklart?**

Modul 3: Lokal iverksetting

- Lokalt:
 - Integrasjonsprosessen (det å bli Nav-kontor); ulike erfaringer lokalt, stegvis tilnærming til gjensidighet og fleksibilitet, men samtidig;
- Relasjon sett nedenfra:
 - Sentraliseringsprosess; (standardiserte) oppgaver flyttes til forvaltningsenhetene, pensjonsenhetene, helserefusjon
 - Samstyringen mellom statlig og kommunal side som Nav-kontoret bygger på, blir i mange tilfeller til oppdragsstyring
 - Kan man ha et partnerskap mellom to likeverdige parter som fungerer slik? Var det dette Stortinget tenkte når de gikk inn for felles eierskap til Nav-kontorene mellom stat og kommune?

Modul 3: Utfordring i dette:

- Om Nav-kontorene skal kunne bli det de var tenkt å bli fra lovgivers side:
 - Hittil; for mye fokus på intern organisering og fokus oppover i systemet gjennom vektlegging på å iverksette krav og verktøy som kommer ovenfra.
- Utviklingsarbeidet lokalt har lidd.
 - En konsekvens er at kvaliteten i arbeidet overfor brukerne mange steder har tapt.
 - Oppmerksomhet og ressurser til dette arbeidet avgjørende fremover.

Modul 3: Den lokale leder

- Mange steder: Valg mellom å iverksette reformen eller å få ting til å fungere
 - De fleste har valgt det siste, først nå det første punktet kommer på agendaen.

Modul 4: Nye yrkesroller

- Tre “karikaturer”:
 - Trygdeetaten: jurister og “etatsutdannede semi-jurister”
 - Aetat: generelle samfunnsvitere
 - Sosialetaten: sosionomer

- Veldig ulik utdanning og dermed tilnærming til problemløsning, men også ulikt – og ulikt utformet – regelverk å forholde seg til
- Nye etat – ny problemløsningsmetodikk, nytt kunnskapsbehov, men hvordan utvikle det?

Modul 4: Nye yrkersroller på post?

- **Utfordrende å utvikle en ny yrkesrolle "on spot" over natten i en organisasjon i transisjon**
 - Mange skjebner: Det de ansatte kunne, er ofte ikke mye verdt, mangler gjerne annen kunnskap man før hadde pga omorganisering. Erfarne medarbeidere rapporterer å føle seg som "klovner" i den nye organisasjonen fordi de ikke lengre behersker
 - Der dette fungerer, er der man har hatt mulighet til å lære hverandre opp – skulder ved skulder. Dugnadsbasert og lederavhengig. Mer systematikk i opplæringen ønsket
- Utdanningssiden kommer også i fokus etter hvert. Skal det utdannes Nav-arbeidere?

Modul 6a: Brukerne i fokus?

- Nedadgående vurderinger av Nav i de undersøkelsene vi har, fra 2007 til 2010.
- Vet fra perioden der noen var "reelle" Nav-kontor og andre ikke var det, at det ikke var noe skille mellom kontorene. Antakelsen vår var at Nav-kontorene burde skåre høyere.
- Nå; analyserer materialet fra 2010 mot organisasjonsdata for å se om utforming (de organisasjonsløsninger som er valg) av kontorene betyr noe for brukertilfredshet

Modul 6a: Brukerne i fokus

- Kvalitative undersøkelser (30 dybdeintervju med langtidsbrukere [arbeidsledige og sykemeldte] av Nav):
 - Ukoordinert saksbehandling i Nav, bl.a. mange saksbehandlere, skifte av saksbehandlere.
 - Vanskelig tilgjengelige saksbehandlere ("hemmelig telefon" – 815-nummer)
 - Mye opplevd tilfeldighet, også i valg av tiltak/virkemidler, for eksempel om det er arbeid som er det endelige målet.

Nav ved et veiskille

- Det utviklingsarbeid som nå gjøres lokalt avgjørende – tid og ressurser
- Betingelser for å få dette til, bl.a. IKT-løsninger, men også oppmerksomhet – fra politisk hold, viktig at ikke andre reformer "tar over" den politiske oppmerksomhet, selv om det også kan være en betingelse at man får politisk ro
- **Reformens visjon må komme i fokus igjen, ellers....**

Hvorfor evaluere?

- Kunnskap man kan handle på
 - Rapporter, bøker og artikler
 - Mye innlegg og dialog - underveis
- Systematisk og nyansert kunnskap om noe “alle” vet noe om svært viktig