

Årsrapport 2011 Evaluering av NAV-reformen/EVA-NAV (2006-2013)

Året 2011

I 2011 ble evalueringens første fase om gjennomføringen av reformen avsluttet. Hovedaktivitetene har vært knyttet til dette, markert med en større formidlingskonferanse i Oslo. Andre fase med evaluering av reformens effekter er startet og vil være den sentrale aktiviteten fram til årsskiftet 2013/14.

Evalueringen har avdekket betydelig variasjon i hvilke tjenester kommuner legger inn under det lokale NAV. Kun et fåtall kommuner har valgt bare å innlemme lovens minimum. Over halvparten har inkludert 3 eller 4 tjenester i tillegg, en kommune hele 8. Den utstrakte horisontale samordningen mellom tjenesteområder ved de lokale kontorene dette åpner for, er møtt med kritikk om risiko for at dette skal bidra til fragmentering heller enn integrasjon.

I spørreundersøkelsen fra 2010 var det bare 26 % av medarbeiderne i NAV-kontorene som var enig i at forvaltningsenhetene hadde frigjort tid til veiledning og oppfølging av brukerne; 49 % var uenige. Når NAV-kontorene organiseres etter ytelse og regelverk, videreføres også en arbeidsdeling mellom «kommunale» og «statlige» oppgaver og brukere i NAV-kontorene. Sosialt arbeid og sosialfaglig bistand blir noe som reserveres for mottakere av økonomisk sosialhjelp eller kvalifiseringsstønad.

Aktørene både sentralt og lokalt, oppfatter at kommunene har en beskjeden rolle. I dataene fra websurveyen avtegnes det imidlertid et interessant mønster: Svært mange i den politiske og administrative ledelsen i norske kommuner er nemlig fornøyd med samarbeidet mellom stat og kommune ved *sitt* lokale NAV-kontor. Det er dermed tvetydighet i det dataene forteller oss: «Staten dominerer NAV-partnerskapet, men hos oss fungerer det godt, ja til dels svært godt.»

Programmets overordnede mål/formål

Evalueringen er et oppdrag fra Arbeidsdepartementet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet fram til 01.01.2010) med en samlet budsjetttramme på ca 50 mill. kroner. Evalueringen ledes av en styringsgruppe med bevilgningsfullmakt, og Forskningsrådet har ansvaret for sekretariatet for evalueringen.

Gjennomføringen av NAV-reformen skjer i perioden 2006-2010. I denne perioden vil evalueringens hovedfokus være *prosessene* i gjennomføringen. I perioden 2011-13 vil fokus være på *effekter* av reformen.

Hovedmål

Evalueringens hovedmål er å studere gjennomføringen av reformens hovedmål:

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

Delmål

For å belyse reformens hovedmål, har evalueringen følgende tematiske delmål:

- Koblinger mellom reformens mål og strukturelle utforming
- Forholdet mellom de ulike organisatoriske komponentene i reformen
- Demografi, kultur, kompetanse og profesjon

- Brukernes perspektiv
- Den praktiske dimensjonen

Evalueringen gjennomføres med ett stort prosjekt, med professor Anne Lise Fimreite, Rokkansenteret, som leder. Evalueringsprosjektet startet 1. juli 2007.

Prosjektet er inndelt i 7 moduler:

1. Velferdsmodell, styringssystem og NAV
2. Det lokale NAV-kontoret
3. Lokal iverksetting
4. Nye yrkesroller i NAV-reformen
5. Arbeidsretting – effektstudier
6. Brukererfaringer
7. Effektivitet – DEA-analyser

I 2010 ble Modul 1 og 3 supplert med studier av NAV og arbeidsgiverne, og etableringen av de nye forvaltningsenhetene fra 2008.

Evalueringsprosjektet er omfattende og krevende, bl.a. fordi hver modul henger sammen med flere andre moduler, slik at framdriften bør holdes oppe. I tillegg til at prosjektet ledes fra Rokkansenteret, deltar forskere fra i alt 10 forskningsmiljøer: UiB (sosiologi, økonomi, statsvitenskap), UiO (statsvitenskap, økonomi), Frischsenteret, Handelshøyskolen BI (ut 2009), Arbeidsforskningsinstituttet, Fafo, Høgskolen i Vestfold. Prosjektet har tverrfaglig karakter med sentrale samfunnsvitenskapelige disipliner. Det er etablert samarbeid mellom modulene om innhenting og bruk av data, også mellom første og andre fase i evalueringen. Det er også etablert samarbeid om tilgang på data med NAVdir, samt at NSD vil være mottaker og forvalter av sentrale data.

Flere av modulene har rekruttert mastergradsstudenter. I 2011 har prosjektets framdrift i hovedsak vært i samsvar med planen.

Formidling og brukerkontakt er en prioritert oppgave, se nedenfor.

Evalueringen har allerede vakt interesse i andre land, og forskerne deltar i faglige internasjonale sammenhenger.

Økonomi og prosjektomfang

Disponibelt budsjett i 2011: 5 310 927

Forbruk i 2011: 8 044 346

Programmets finansieringskilder i 2011: 7,1 mill. kroner fra Arbeidsdepartementet

Antall og type prosjekter i 2011: Ett stort forskerprosjekt inndelt i 7 moduler

Vurdering av måloppnåelse og faglige utfordringer

Avslutningen av evalueringens første fase om gjennomføringen av reformen ble markert med en større konferanse i oktober 2011 i Oslo. Samtidig har effekt-evalueringene (modulene 5, 6b og 7) startet opp den andre fasen. Framdriften av evalueringen er i samsvar med planen.

Bortsett fra modulene for effekt-evalueringene, har alle øvrige moduler publisert resultater underveis, både i form av instituttrapporter, nasjonale og internasjonale tidsskriftartikler og en bok. Det er rekruttert flere mastergradsstudenter, og en dr.gradsstipendiat ved UiB leverte sin avhandling som er godkjent for disputas.

Evalueringsprosjektet samfunnsvitenskapelig tverrfaglig er med sine moduler og ulike miljøer som deltar. Prosjektlederen og flere av modullederne har deltatt på konferanser i utlandet med presentasjoner. Det er ellers ikke lagt opp til internasjonalt forskningssamarbeid.

Nøkkeltall, 2011

Antall prosjekter: 1, ingen nye
Dr.gradsstipendiater: 0,8 årsverk (1 mann)
Postdoktorstipendiater: 0
Prosjektledere: 1 kvinne

Måltall kvinner 2011-2014

Det ventes ingen endringer i løpet av andre fase i evalueringen.

Resultatindikatorer, 2011

Vitenskapelige artikler med referee: 5
Vitenskapelige artikler uten referee: 13
Annen publisering/kommunikasjon: 1 bok/antologi og 52 brukerrettet formidlingsaktiviteter

Kommentarer til tallene: Vurder og kommenter resultatene i forhold til måltall og planer og evt. utvikling i ift. tidligere år

Viktigste aktiviteter i 2011

Den første styringsgruppens periode utløp ved utgangen av 2010. Forskermedlemmene ble gjenoppnevnt for resten av perioden. Det samme gjaldt brukermedlemmet foreslått av AD. Etter forslag fra NAVdir og KS ble to nye brukermedlemmer oppnevnt for resten av perioden. Styringsgruppen hadde to møter i 2011.

I løpet av 2011 ble evalueringens første fase avsluttet – evaluering av reformens gjennomføring. Dette ble markert med en større formidlingskonferanse 26. oktober 2011 i Oslo. I forbindelse med konferansen ble det utgitt et særnummer av tidsskriftet Nordiske organisasjonsstudier, med Anne Lise Fimreite og Jacob Aars som gjesteredaktører for artikler fra evalueringen. Konferansen hadde god deltakelse, bl.a. fra ulike brukergrupper. Det årlige møtet i Brukerforum ble ikke arrangert. Konferansen markerte også starten på evalueringens andre fase – effekter av reformen – med modulene 5, 6b og 7 som de sentrale aktivitetene.

Kommunikasjons- og formidlingstiltak

I tillegg til formidlingskonferansen, ble det utgitt en rekke publikasjoner fra evalueringen:

Notater og rapporter:

- Haldor Byrkjeflot, Tom Christensen og Per Lægreid: «*Changing accountability relations in a welfare state - an assessment based on a study of welfare reforms*». Rokkansenteret Working Paper 11-2011
- Tom Christensen and Per Lægreid: «*Competing principles of agency organization – the reorganization of a reform*». Rokkansenteret Working Paper 8-2011
- Anne-Mette Magnussen og Even Nilsen: «*Welfare law and the construction of social citizenship*». Rokkansenteret Working Paper 7-2011

- Per Lægheid og Tom Christensen; «*Changing accountability relations - the forgotten side of public sector reforms*». Rokkansenteret Working paper 5-2011
Ingrid Helgøy, Nanna Kilda og Even Nilssen: «*Mot en spesialisert veilederrolle i NAV?*». Rokkansenteret Notat 12-2011
- Anne Lise Fimreite: «*Partnerskapet i NAV – innovasjon eller «same proceduree»?*» Rokkansenteret Notat 4-2011
- Jacob Aars og Dag Arne Christensen: «*Styring og kontroll av partnerskap: De lokale NAV-kontorene*». Rokkansenteret Notat 1-2011
- Tom Christensen: «*Etablering av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene i NAV – en gjennomtenkt reorganisering med positive effekter?*». Rokkansenteret Rapport 2-2011
- Tone Alm Andreassen, Sveinung Legard og Amund Lie: «*Forvaltningsenheter i NAV. Etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen. Dokumentasjonsrapport*» AFI notat 5/2011.

Tidsskrifter:

- *Nordiske organisasjonsstudier*: Anne Lise Fimreite og Jacob Aars, gjesteredaktører for nr 3 2011 med artikler basert på evalueringen:
Anne Lise Fimreite og Jacob Aars: «*Introduksjon: NAV – forvaltningsreform for velferd*»
Tone Alm Andreassen, Knut Fossetøl og Lars Klemsdal: «*Gjør organiseringen en forskjell i praksis? Variasjoner i de lokale NAV-kontorenes organisering og konsekvenser for reformens måloppnåelse*»
Ingrid Helgøy, Hans-Tore Hansen og Jacob Aars: «*Har utformingen av lokale NAV-avtaler betydning for brukernes tilfredshet?*»
Amund Lie: «*Samordning mellom departement og direktorat: Betydningen av strukturelle og kulturelle faktorer i vertikal samordning*»
- *Søkelys på arbeidslivet* nr 4 2011:
Tone Alm Andreassen og Ann Cecilie Bergene: «*Forpliktelse, omsorg eller nytte – arbeidsgiveres inkluderingsansvar og forventninger til NAV*»
- *Fontene forskning* nr 2 2011:
Tone Alm Andreassen: «*Kommunale oppgaver og brukere. En lukkende representasjon av sosialt arbeid*»

Bøker/bokkapitler:

- Tone Alm Andreassen og Knut Fossetøl (red.): «*Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*». Gyldendal akademisk forlag 2011
- Nanna Kildal og Even Nilssen: «*Norwegian Welfare Reforms: Social Contracts and Activation Policies*», in Betzelt, S & S. Bothfeld (Eds.): *Challenges to Social Citizenship: Activation and Labour Market Reforms in Europe*. Palgrave 2011.

Masteroppgaver:

- Silje Simlenes: «*Omorganisering, endring og endringsprosessar. Ei studie av endringsprosessen på sentralt hald i NAV frå perioden mars 2009 til mai 2010, som førte til nedlegginga av NAV Drift og utvikling*». Masteroppgåve 2011 Adm.org, UiB
- Thomas Tveit: «*De lokale partnerskapsavtalene i NAV – Hva inneholder de og hva ligger bak valgene?*». Masteroppgave 2011. Adm.org, UiB
- Seher Thoresen: «*Samhandling i NAV. En organisasjonsteoretisk studie av utfordringene i interaksjonen mellom lokale NAV-kontorer og forvaltningsenheter*». Masteroppgave 2011. Institutt for statsvitenskap UiO
- Elin Karlsen: «*NAV-reformen. En kvantitativ analyse av samarbeidsavtalene som ligger til grunn for NAV-partnerskapet*». Masteroppgave 2011. Institutt for statsvitenskap UiO

Forskerne har vært aktive og etterspurte som foredragsholdere, både på ulike brukeres møteplasser og i faglige sammenhenger, også internasjonalt. Det gjelder særlig Anne Lise Fimreite og Tone Alm Andreassen.

Nettsiden har vært løpende oppdatert med informasjon om nye publikasjoner og arrangementer. Se www.forskningsradet.no/evanav

Både Rokkansenteret og AFI har opprettet egne nettsider for evalueringen. Se hhv.

<http://www.rokkansenteret.uib.no/nav/> og

http://www.afi.no/modules/module_123/proxy.asp?D=2&C=458&I=3782&pId=354&mids=a414a

Høydepunkter, resultater og funn

I 2011 ble evalueringen av reformens gjennomføring avsluttet, slik at det nå foreligger et bredt kunnskapsgrunnlag om denne fasen av reformen. I tillegg ble resultater fra to tilleggssstudier lagt fram – om forvaltningsenhetene og arbeidsgivernes forhold til NAV.

Vertikal og horisontal samordning

NAV-reformen er en forvaltningsreform, noe som innebærer en sterk tro på betydningen av *organisering* fra lovgivers side. I NAV-reformen reorganiseres gamle kompetanseforhold samtidig som virkemidler samles i en førstelinjetjeneste. Samordning er et nøkkelbegrep, og ett av hovedinntakene i evalueringen av reformen.

Det tydeligste uttrykket for reformens samordningsambisjoner finner vi i de lokale NAV-kontorene, der statlige og kommunale tjenester og ytelser integreres. Det lokale NAV-kontoret er et godt utgangspunkt når samordningen i NAV studeres. Prosess-evalueringen har sett på hvordan vertikal samordning mellom sentralt og lokalt nivå kommer til uttrykk ved kontoret (Modul 3). Fokus er forholdet mellom sentrale beslutninger og lokale praksiser. Intensjonen er å gi lokalkontorene en relativ autonomi i forhold til overordnet styring slik at kontoret kan tilpasses lokale forhold. Overordnet nivå har likevel, gjennom resultatmål og styringssignal gitt føringer som har hatt konsekvenser for lokalkontorenes valg. Evalueringen avdekker at organisasjonsutformingen ved det lokale kontoret, men også ledelsesgrep knyttet til denne, har hatt betydning for hvordan styringssignal og mål tilpasses og oppgaver løses, og dermed sannsynligvis også for kontorets evne til å nå reformens målsetninger.

Horisontal samordning lokalt var for det første tenkt ivaretatt gjennom den oppgaveportefølje det lokale kontor har. Ved å henvende seg til NAV-kontoret var ideen at brukerne skulle få tilgang til et bredt spekter av tjenester som tidligere var lagt til ulike etater. Evalueringen har avdekket betydelig variasjon i hvilke tjenester kommuner legger inn under det lokale NAV (Modul 2). Kun et fåtall kommuner har valgt bare å innlemme lovens minimum. Over halvparten har inkludert 3 eller 4 tjenester i tillegg, en kommune hele 8. Den utstrakte horisontale samordningen mellom tjenestoområder ved de lokale kontorene dette åpner for, er møtt med kritikk om risiko for å få for stor spredning. Det er blitt uttrykt uro for at dette skal bidra til fragmentering heller enn integrasjon (Modul 1). Noe av denne uroen kan imøtegås av det faktum at norske rådmenn og ordfører i stor grad avviser at reformen har ført til nye samordningsutfordringer i forhold til andre kommunale tjenester. Det finnes dessuten en viss støtte for å hevde at omfanget av tjenester ved det lokale NAV-kontoret har betydning for brukernes tilfredshet. Tendensen er i tråd med reformens intensjon: Jo flere tjenester som samordnes ved det lokale kontoret, jo mer fornøyd rapporterer brukerne at de er med NAV (Modul 2 og 6b).

Yrkesrollene

Horisontal samordning var også tenkt bedret ved at alle ansatte i stor grad skulle kunne utføre alle typer tjenester og oppgaver kontoret leverer. En slik modell ble i forbindelse med planleggingen av NAV omtalt som generalistmodellen. I iverksettingen av NAV har dette vist seg å være utfordrende for de ansatte (Modulene 3 og 4). Å samordne de opprinnelige etatenes yrkesroller, samtidig som de lokale kontorene skulle etableres, har vært en formidabel oppgave. En grunn til dette har vært det forhold at det for en yrkesgruppe som har deler av sin identitet knyttet til en bestemt profesjonsutdannelse, kan ha blitt tolket som en trussel at andre ansatte ved samme kontor, skal kunne utføre de samme oppgavene. Egen kompetanse oppfattes raskt å bli oversett i en slik generalistrolle. Ideen om en streng generalistmodell er etter hvert forlatt. Mange steder har det funnet sted en moderering i retning en eller annen form for spesialisering av kompetanse (Modul 4). Det er også verdt å vie oppmerksomhet til det forhold at de ansatte i betydelig grad har forblitt lojale til ideen om «én-dør-til-velferdsstatens-tjenester» selv om andelen som «har tro på reformen» blant de ansatte har gått noe ned fra 2008 til 2011 (Modul3). De ansattes lojalitet til reformen har sannsynligvis mye å si for samordningen lokalt. 70 % av rådmenn og ordfører karakteriserer da også samarbeidet mellom stat og kommune som godt ved *egget* NAV-kontor. Like positivt innstilt til partnerskap som samordningsmodell mellom stat og kommune er de imidlertid ikke (Modul 1).

Regionale pensjons- og forvaltningsenheter

Et viktig arbeid i perioden har vært en omfattende dokumentasjonsrapport om opprettelsen av pensjons- og forvaltningsenheter på regionalt plan. Et hovedfunn når det gjelder beslutningsprosessen i forbindelse med denne reorganiseringen av reformen er at den var preget av stor grad av konsensus. Ledelsen i NAV var den drivende aktøren, men i samforståelse med den politiske og administrative ledelsen i departementet. Når det gjelder organisasjonstenkningen rundt reorganiseringen, var den preget av en klar omlegging av organiserende prinsipper. Den gamle modellen, med vekt på geografisk spesialisering og en sterk førstelinje med det lokale NAV-kontoret som kjernen, ble erstattet av en kompleks og hybrid modell, hvor det legges mer vekt på funksjonell spesialisering på regionalt nivå, flytting av ressurser fra det lokale nivå til det regionale, samt en sterk tro på at pensjons- og forvaltningsenheter på regionalt nivå gir økt effektivitet, bedre kvalitet på saksbehandlingen og bedre rettsikkerhet. Den nye fase-spesialiseringen over to nivåer er også komplisert, med det lokale nivået som ansvarlig for veiledning, mottak av søknader og oppfølging, mens det regionale og sentrale nivå tar det meste av beslutningene og utbetalingene. Den nye organiseringen innebærer også en overgang fra «én dør»-strategien til en «tre-kanal»-strategi, som betyr å kombinere fysisk oppmøte med bruk av internett og call-sentre.

Etableringen av forvaltningsenheter har avlastet NAV-kontorene for en del oppgaver knyttet til stønadsbehandling og utbetaling, men de har også trukket årsverksressurser ut av NAV-kontorene. NAV-kontorene har fortsatt oppgaver knyttet til ytelsessaksbehandlingen og møter forventninger om kvalitet på dette arbeidet. I spørreundersøkelsen fra 2010 var det bare 26% av medarbeiderne i NAV-kontorene som var enig i at forvaltningsenheterne hadde frigjort tid til veiledning og oppfølging av brukerne; 49% var uenige. Når NAV-kontorene organiseres etter ytelse og regelverk, videreføres også en arbeidsdeling mellom «kommunale» og «statlige» oppgaver og brukere i NAV-kontorene. Sosialt arbeid og sosialfaglig bistand blir noe som reserveres for mottakere av økonomisk sosialhjelp eller kvalifiseringsstønad.

Partnerskapet

Basert på dataene i websurveyen er et viktig funn fra modul 1 at det etter nær fem års erfaring med partnerskap mellom stat og kommune i NAV var tre av fire rådmenn og ordførere som mente at partnerskapet er preget av statlig dominans. I intervjuene som er gjort på sentralt hold (se over) kommer det også fram en oppfatning om at staten er den dominerende partner. Disse dataene sier oss noe om oppfatningene rundt konstruksjonen *partnerskap* mellom forvaltningsnivåene. Aktørene både sentralt og lokalt, oppfatter at kommunene har en

beskjeden rolle her. I dataene fra websurveyen avtegnes det imidlertid et interessant mønster: Svært mange i den politiske og administrative ledelsen i norske kommuner er nemlig fornøyd med samarbeidet mellom stat og kommune ved *sitt* lokale NAV-kontor. Nærmere 70 % av de som svarte på undersøkelsen våren 2011 gir uttrykk for det. Det er dermed tvetydighet i det dataene forteller oss: «Staten dominerer NAV-partnerskapet, men hos oss fungerer det godt, ja til dels svært godt.» En slik dobbelthet i vurderingene av stat-kommunerelasjonen finner vi ikke bare på NAV-feltet. På svært mange tjenestoområder er det slik at kommunenes ledelse (og for så vidt også innbyggerne) oppfatter at oppgaven blir løst godt og på en velegnet måte hos dem. Men samtidig er man i kommunene skeptisk til den statlige styringen og reguleringen på det aktuelle området. Det kan dermed være slik at det er relasjonen til staten heller enn selve oppgaveløsningen som er problemet. En slik dobbelthet i oppfatningen av kommunenes tjenesteproduksjon og relasjonen til staten er heller ikke av nyere dato. Historikerne viser oss at den har eksistert nærmest så lenge vi har hatt kommuner som har løst viktige samfunns- og velferdsoppgaver. Sannsynligvis er noe av nøkkelen til å forstå hvorfor kommunene har fungert så godt som iverksettere i velferdsstaten, nettopp det *eierskapet* til oppgaveløsning denne dobbeltheten må forstås som et uttrykk for. Litt tabloid sagt - dette eierskapet er også til stede i NAV-partnerskapet.

Lokal og regional iverksetting

Studiene av NAV-kontorer og av forvaltningsenhetene, basert både på casestudier og surveyer til medarbeiderne, danner sammen bildet av *NAV-reformens lokale/regionale iverksettingsprosess*. Disse er fylldig dokumentert i Alm Andreassen og Fossetøl 2011, og i Alm Andreassen, Legard og Lie 2011 (se publikasjonsoversikten).

Analysene viser det var stor tilslutning til NAV-reformens målsettinger ute i NAV-kontorene, de trodde at når reformen var i havn, ville den gjøre det bedre for brukerne. Fire av fem var enige i dette i 2008, og i 2010 var andelen sunket til 59%.

Til tross for at mange NAV-kontorer optimistisk laget store planer for sitt nye NAV-kontor, ble iverksettingen dominert av mange praktiske problemer i hverdagen, og ikke minst store utfordringer som følge av omorganiseringen av inntektssikringen. Det skyldtes først og fremst at den teknologiske infrastrukturen ikke støttet opp under den nye arbeidsdelingen mellom lokale NAV-kontor og sentraliserte forvaltningsenheter. Søknadene hopet seg opp, systemene i forvaltningsenhetene klarte ikke å koble dokumenter fra ulike kilder til riktige saker, henvendelsene til NAV-kontorene fra brukere som ventet på svar på søknader, eller hadde fått purringer på dokumenter de allerede hadde levert inn, økte voldsomt.

I stedet for utvikling av den nye tjenesteytingen, jobbet NAV-kontorene med en rekke andre oppgaver, bl.a. opplæring i det IKT-baserte saksbehandlingssystemet Arena, og kurs i de nye IKT-modulene for ytelsessaksbehandlingen, pesys, bisys, og gosys som ble innført for å kompensere for den sviktende teknologiske infrastrukturen. Medarbeidere *uten* bakgrunn fra trygdeetaten skulle veilede brukere og forberede ytelsessøknader. Fordi mange medarbeidere fra trygdeetaten flyttet til forvaltningsenhetene, ble NAV-kontorene tappet for trygdefaglig kompetanse. NAV-kontorene satte utviklingsprosessen på vent; så langt som mulig fikk medarbeiderne fortsette å jobbe med de oppgavene de kjente fra før, for det var det mest effektive for å få unna saksbehandlingen. Likevel hadde to av tre fått nye arbeidsoppgaver, svarte de i våre spørreskjemaundersøkelser. Det var ytelsesforvaltningen som dominerte, ikke målet om å hjelpe flere til å delta i arbeidslivet.

Arbeidsgiverne og NAV

Artikkelen i «Søkelys på arbeidslivet» er en analyse av om *arbeidsgiveres forventninger til og erfaringer med NAV* påvirkes av deres vurderinger av inkluderingsansvaret versus produksjonsoppgavene; det som beskrives som en tilnærming til sosialt ansvar. På bakgrunn av kvalitative

intervjuer med et utvalg arbeidsgivere som har vært i kontakt med NAV, identifiseres fem kategorier arbeidsgivere med ulike tilnærminger til sosialt ansvar. De betegnes som forpliktete, selvtilstrekkelige, moralske, nytteorienterte og avvisende arbeidsgivere. De fire førstnevnte representerer ulike former for sosialt ansvar, den femte avviser på mange måter at arbeidsgiver har et sosialt ansvar. Mens forpliktete arbeidsgivere forventer at NAV skal være en profesjonell samarbeidspartner i sykefraværsoppfølgingen og ta over når arbeidsgiver har nådd sin grense for hva som oppfattes som rimelig tilrettelegging, ønsker moralske og nytteorienterte arbeidsgivere som er interessert i å inkludere personer som står utenfor arbeidslivet, et mer oppsøkende NAV som tilbyr arbeidssøkere med redusert arbeidsevne og behov for tilrettelegging.

Tidlige effekter av reformen

De første – og meget foreløpige - resultatene fra effektstudiene fra Modul 5 og Modul 6b har ulike tilnærminger til registerdatene. Fra den første nevnes dette:

En av målsetningene med reformen er å få «flere i arbeid og færre på trygd». Foreløpig er det lite som tyder på at dette ble resultatet. Tvert i mot ser det ut til at færre kom i arbeid. Videre tyder resultatene på at saksbehandlingstiden på kontorene økte, og reformen førte til at færre havnet på uføretrygd. Hadde dette vært gjenspeilet i at flere kom i arbeid ville det antydnet at reformen var en suksess. Siden resultatene ikke viser at flere kom i arbeid, må det bety at NAV-reformen førte til at brukerne brukte lenger tid gjennom systemet.

Alt i alt er resultatene derfor noe nedslående. Det skal likevel på ingen måte avskrives at reformen kan ha positive effekter på lenger sikt. Resultatene tyder på at turbulensen var størst det første året etter etablering og det ble noe bedre i år to. Først om et par år vil vi kunne vite mer om de langsiktige effektene.

Resultatene fra den andre studien er så langt noe sprikende, og de målte effektene er små. Effekten av reformen når det gjeld å få folk tilbake til arbeidslivet må sies å være marginal. Personer som tilhørte de nyopprettede NAV-kontorene, kom stort sett ikke raskere ut i jobb enn personer som hørte til kontorer etter det gamle, tredelte systemet. Det var riktig nok noen små forskjeller mellom ulike grupper. Den korte oppfølgingsperioden og at studien er gjort i den mest hektiske oppstartsfasen for NAV, gjør at resultatene må tolkes med forsiktighet. Oppdaterte registerdata vil derfor være viktige for å kunna trekke konklusjoner om effekten.

En viktig lærdom av disse foreløpige evalueringsresultatene er likevel at det å gjennomføre store reformer og omorganiseringer er kostbart – og at en vesentlig del av disse kostnadene er skjulte. De totale statlige utgiftene knyttet til omstillingskostnadene ved NAV-reformen anslås til om lag 4,5 milliarder kroner (St.prp. nr. 51 (2008-2009)). I tillegg oppstår det betydelige kostnader for samfunnet og den enkelte som berøres av at tjenestene fungerer dårligere, i hvert fall for en periode. Utover dette har NAV-reformen trolig også medført betydelige kostnader i form av økt sykefravær og turn-over blant ansatte i NAV (Alm Andreassen m.fl., 2007). Det er viktig å understreke at det at reformer er kostbare, ikke er det samme som at de ikke skal gjennomføres. Men når store reformer vurderes, er det viktig at politikerne tar inn over seg *hele* kostnadsbildet.