Årsrapport 2010 Evaluering av NAV-reformen/EVA-NAV (2006-2013)

Året 2010

Framdriften av evalueringen er i tråd med plan.

NAV-reformens effekter er vanskelig å bedømme underveis, som flere analyser har vist. Begge rundene av intervjuer med toppledere i departementet og i NAV («eliteintervjuene») synes å vise at det er stor usikkerhet rundt effektene av reformen ut fra hovedmålene. Økt vekt på koordinert innsats overfor brukerne og økt serviceinnstilling er det jevnt over mange som mener er et resultat av reformen. Når det gjelder målene med reorganiseringen av reformen, som økt effektivitet, kvalitet, standardisering, frigjøring av ressurser på lokalt nivå og mindre ytelsesorientering osv., er respondentene i annen eliteintervjurunde relativt samstemte om at mange av disse målene er realisert eller på vei til å bli det.

Undersøkelsen av fire lokale NAV-kontor identifiserer noen sentrale spenninger i utviklingen av en ny yrkesrolle i NAV. Det kan for eksempel være vanskelig å etablere en slik rolle og samtidig ivareta de produktivitets- og effektivitetskrav som må innfris i etaten. Mange oppfatter også at deres egen profesjons- og fagkompetanse nedvurderes i forhold til etableringen av en ny generalistrolle. Denne type kritikk kommer som oftest fra sosialarbeidere og tidligere trygdefunksjonærer.

Partnerskapet mellom stat og kommune er en sentral del av reformkonseptet. Fra statlig nivå synes fokuset å ha vært på om kontorene leverer på forhåndsdefinerte resultatmål. Dette synes å rette NAV-ledernes oppmerksomhet mot å levere på forhold de måles på, mer enn mot å utvikle tjenesteytingen og mer organiserte relasjoner til viktige aktører i omgivelsene, som arbeids-giverne, helsevesenet og utdanningssystemet. Det er blitt et fokus på resultatmålene, mer enn på de strukturer som må utvikles for at man skal nå målene med reformen, mer helhetlige bruker- og arbeidsrettede tjenester.

Programmets overordnede mål/formål

Evalueringen er et oppdrag fra Arbeidsdepartementet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet fram til 01.01.2010) med en samlet budsjettramme på 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

Samlet vurdering av mål, status og faglige utfordringer

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.

Disse modulene dekker det vesentligste av målene for evalueringen. Det er imidlertid noen forhold som i liten eller ingen grad vil bli belyst:

- Brukermedvirkning på systemnivå
- Betydningen av valg av IKT-løsninger for organisasjonsforhold og måloppnåelse
- Betydningen av kobling av offentlige registre (f.eks i forhold til personvernhensyn)
- En omfattende (heldekkende) studie av lokalpolitikernes vurdering av NAV

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 2010 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.

Vurdering av måloppnåelse og faglige utfordringer

Evalueringen går nå inn i den andre fasen. Framdriften av evalueringen er i samsvar med planen. Fra 2010 har Rokkansenteret overtatt ansvaret for Modul 2.

Bortsett fra Modul 5, en del av Modul 6 og Modul 7, har alle publisert resultater underveis, både i form av instituttrapporter, internasjonale tidsskriftartikler og en bok. Det er rekruttert flere mastergradsstudenter og en dr.gradsstipendiat ved UiB.

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

Økonomi og prosjektomfang

Disponibelt budsjett i 2010: 9 801 000 kroner
Forbruk i 2010: 11 588 000 kroner
Programmets finansieringskilder i 2010: 7 mill. kroner fra AD
Antall og type prosjekter i 2010: Ett stort FoU-prosjekt 10 860 000 kroner

Mens det siden starten har vært et årlig mindreforbruk som følge av at evalueringsprosjektet startet først sommeren 2007 og forbruket forplantet seg til de neste årene, er det fra 2010-12 et budsjettert overforbruk som forutsetningsvis balanserer ved slutten av hele perioden

Nøkkeltall, 2010

Antall prosjekter: (antall totalt, herav antall nye i 2010) 1, ingen nye
Dr.gradsstipendiater: 0,8 årsverk (1x mann)
Postdoktorstipendiater: 0
Prosjektledere: 1 kvinne

Kommentarer til tallene: 2008 har vært det første fulle driftsåret. Det er allerede utgitt en rekke publikasjoner, spesielt fra Modul 1 og 3. Fullstendig oversikt finnes på nettsiden www.forskningsradet.no/evanav under Publikasjoner.

Måltall kvinner 2010-2013

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

Resultatindikatorer, 2010

Vitenskapelige artikler med referee: 2
Vitenskapelige artikler uten referee: 2
Annen publisering/kommunikasjon:
- Publiserte foredrag fra internasjonale møter/konferanser: 1
- Formidlingstiltak rettet mot relevante målgrupper: 37

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

Viktigste aktiviteter i 2010

Styringsgruppen har hatt to møter i 2010 og sluttbehandling av enkelte saker pr e-post. Som oppfølging av diskusjonen om supplerende initiativer, ble det bestemt at evalueringen skal utvides med studier av arbeidsgiverne (modul 3) og de nye forvaltningsenhetene (modul 1 og 3).

Det årlige møtet for modullederne ble arrangert 18. oktober i forbindelse med forskersamlingen 19- 21. oktober i Berlin. I programmet inngikk også besøk til Potsdam universitet, med foredrag om den tyske reformen (Hertz IV) og forvaltningen.

3. desember ble årets møte i Brukerforum arrangert i Forskningsrådet. Programmet inneholdt presentasjoner fra nye publikasjoner, med særlig vekt på spørsmål knyttet til partnerskaps-modellen

Det ble utgitt flere rapporter i 2010, primært fra Modul 1:

- Tom Christensen and Per Lægreid: Complexity and Hybrid Public Administration-Theoretical and empirical Challenges, Public Organization Review.
- Dag Runar Jacobsen: Striden som seierherrene nesten tapte: Tjenestemannsorganisasjonene og organiseringen av Nav, Notat nr. 10-2010, Uni Rokkansenteret.
- Tom Christensen Per Lægreid: Reforming Norway's welfare administration, Statskontoret (Sverige) 2010.
- Bjørn Breivik: Mål- og resultatstyring i praksis. - En studie av styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, Notat 9-2010, Uni Rokkansenteret.
- Bjørn Breivik, Masteroppgave ved UiB: "Mål- og resultatstyring av NAV – Instrument, kultur eller myte?" En studie av Arbeids- og inkluderingsdepartementets mål- og resultatstyring av Arbeids og velferdsetaten i perioden juni 2006 – april 2009.
- Christensen, Tom; Fimreite, Anne Lise: NAV in an international context. Rapport 1-2010, Uni Rokkansenteret.
- Helgøy, Ingrid; Kildal, Nanna; Nilssen, Even: Mot en ny yrkesrolle i Nav? Notat 1-2010, Uni Rokkansenteret.
- Jostein Askim, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite and Per Lægreid:
- How to assess administrative reform? Investigating the adoption and preliminaty impacts of the Norwegian welfare administration reform. Public Administration 2010.

I Modul 3 prioriterte man arbeidet med boken *NAV ved en skillevei?*, som ble utgitt i januar 2011 på Gyldendal Akademisk. De fleste artiklene er skrevet av forskere fra modulen.

Etter at styringsgruppen besluttet i 2009 å igangsette supplerende studier av de nye forvaltningsenhetene og arbeidsgiverne, startet arbeidet med disse studiene i 2010, som en del av Modulene 1 og 3.

I 2010 ble ansvaret for Modul 2 flyttet fra BI til Rokkansenteret, med Jacob Aars som modulleder.

I 2010 ble styringsgruppens mandat forlenget til ut 2010, og før årsskiftet ble styringsgruppen gjenoppnevnt for resten av evalueringsperioden (-2013), med ett unntak: KS valgte å foreslå et annet medlem.

Kommunikasjons- og formidlingstiltak
Forskerne har formidlet fra forskningen på ulike arrangementer, bl.a. i AD, NAV sentralt og regionalt, KRD, KS, flere fylkesmenn, LO og Statskontoret i Stockholm.

Årets møte i Brukerforum ble arrangert 3. desember med god deltakelse.

Forskerne har deltatt på flere internasjonale konferanser med presentasjoner – Bejing, Berlin, Standford (US), Lincoln (UK), Mentor (Frankrike). I tillegg har noen av forskerne vært aktive og etterspurte i forbindelse med formidling fra forskningen.

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*

Tiltak som bidrar til økt rekruttering av kvinner
Slike rekrutteringstiltak har ikke inngått i evalueringen.

Driftsrelaterte aktiviteter
Styringsgruppen har hatt to møter i 2010. I forbindelse med det ene møtet ga ledelsen for NAV Buskerud en presentasjon av erfaringer og framtidsplaner. Til samme møte var professor Terje P. Hagen invitert for å orientere om ekspertgruppens arbeid som oppfølging av høringen i Stortinget. Medlemmer av styringsgruppen deltok på forskersamlingen og møtet i Brukerforum. Det samme gjaldt sekretariatet.

Høydepunkter og funn

Om effekter av reformen
NAV-reformens effekter er vanskelig å bedømme underveis, som flere analyser har vist. Dels har dette noe å gjøre med at reformens mål er veldig generelle og lite operasjonaliserte, dels at reformen er gradvis blitt implementert over tid gjennom blant annet utrullingen av nye lokalkontor. Reorganiseringen av reformen vil selvsagt også gjøre det vanskeligere å bedømme virkningen av den opp mot målene. Man kan vurdere effekter ut fra et bredt eller smalt effektbegrep. Et smalt begrep er opptatt av å se effektene ut fra hovedmålene ved reformen, enten operasjonelle, som flere i arbeid eller økt effektivitet, eller prosessuelle, som økt ved på serviceorientering og fokus på flerservicebrukere. Et bredt effektbegrep vil i tillegg se på sideeffekter relatert til systemeffekter som innflytelses- og kontrollforhold, kapasitet, legitimitet, koordinering, osv. Begge rundene av eliteintervjuer synes å vise at det er stor usikkerhet rundt effektene av reformen ut fra hovedmålene. Flere i arbeid er vanskelig å bedømme ut fra den betydningen internasjonale konjunkturer og strukturen på arbeidsmarkedet har, og at man har en lav arbeidsløshet, selv om det blir påpekt at visse tiltak for flerservice-brukere har hatt en god virkning. Økt effektivitet blir ikke bedømt som så sentralt i implementeringen av prosessen, og i annen runde av eliteintervjuene viser en del respondenter til at det har krevd mye ressurser å forbedre kvaliteten i saksbehandlingen. Økt vekt på koordinert innsats overfor brukerne og økt serviceinnstilling er det jevnt over mange som mener er et resultat av reformen. Når det gjelder målene med reorganiseringen av reformen, som økt effektivitet, kvalitet, standardisering, frigjøring av ressurser på lokalt nivå og mindre ytelsesorientering osv., er respondentene i annen eliteintervjurunde relativt samstemte om at mange av disse målene er realisert eller på vei til å bli det.

De nye forvaltningsenhetene
Når det gjelder etableringen av pensjons- og forvaltningsenhetene, viser en analyse av prosessen (publiseres i januar 2011) at dette var prosesser som i stor grad var drevet av toppledelsen i NAV, i samråd med politisk ledelse i Arbeidsdepartementet. En annen likhet mellom de to prosessene er at de i stor grad var basert på samme type argumentasjon, nemlig at det var nødvendig å etablere «back offices» på regionalt plan for å avlaste lokalkontorene, hanskes med store og spesialiserte saksvolumer, fremme kvalitet og likebehandling, osv. Respondentene legger også vekt på at kimen til disse reorganiseringene av reformen lå i en del sentrale dokumenter før reformen ble vedtatt og etablert i 2005-2006. De to prosessene hadde imidlertid også ulikheter ved seg. Opprettelsen av pensjonsenhetene var koplet både til et program, KS-ordningen og ny lovgivning/pensjonssystem, noe som ikke var tilfelle for forvaltningsenhetene. Dessuten ble pensjonsenhetene opprettet i spesialenhets-linjen, mens forvaltningsenhetene på fylkesnivå ble lagt i fylkeslinjen.

Mot en NAV-profesjon?
NAV-kontorene skal ifølge sitt politiske oppdrag utvikle helhetlig og brukerrettet forvaltning – tjenester som er organisatorisk samlet og oppleves av brukerne som en samlet enhet og som har fokus på hele mennesket og brukerens samlede bistandsbehov. NAV-kontorene bygges av medarbeidere fra de tidligere etatene som har med seg innarbeidede tenkemåter og arbeids-måter. Dette preger utviklingen av NAV-kontorene på to måter. For det første: Mange medarbeidere har sin identitet knyttet til et arbeidsområde avgrenset som et regelverksområde, og denne identiteten kommer til uttrykk når Nav-kontorene forsøker å operasjonalisere NAV-reformen som at medarbeiderne skal lære seg nye regelverksområder. Til tross for at læring gjennom praksis er den innarbeidede kompetanseutviklingsformen, uttrykker en del medarbeidere skepsis til at dette er mulig når det gjelder nye regelverksområder. Blant casekontorene finnes imidlertid også NAV-kontor der medarbeiderne har lært seg nye regelverksområder, og det er i ferd med å vokse fram en ny NAV-identitet. En koordinerende hjelperrolle bygget på en sosialfaglig tilnærming og som søker å ta hensyn til helheten i brukerens situasjon ser medarbeiderne i et lite kontor som den nye NAV-rollen. Stram overordnet styring og kontroll, kombinert med tidspress, har begrenset deres muligheter til å utøve en slik hjelperrolle. For det andre: Den institusjonaliserte arbeidsdelingen fra de tidligere etatene har vært en spesialisering etter ytelser og regelverk, som styrer hva slag bistand ulike brukere får. Når denne videreføres, betyr det at medarbeiderne i NAV-kontorene i stor grad har måttet være generalister om alle andre sider ved brukernes arbeids- og livssituasjon. Fordi premissene for denne arbeidsorganiseringen også er innarbeidet i regelverket og tilsynelatende har vært selvsagt, har det vært liten diskusjon om NAV-kontorene kan organiseres etter andre spesialiseringsprinsipper som mer retter oppmerksomheten mot brukernes situasjon og behov.

Undersøkelsen av fire lokale NAV-kontor identifiserer noen sentrale spenninger i utviklingen av en ny yrkesrolle i NAV. Det kan for eksempel være vanskelig å etablere en slik rolle og samtidig ivareta de produktivitets- og effektivitetskrav som må innfris i etaten. Mange oppfatter også at deres egen profesjons- og fagkompetanse nedvurderes i forhold til etableringen av en ny generalistrolle. Denne type kritikk kommer som oftest fra sosialarbeidere og tidligere trygdefunksjonærer. Det synes å være en tendens til en re-spesialisering (for eksempel i forhold til målgrupper) av yrkesrollen blant de kontorene som i sterkest grad har forsøkt å innføre en ny yrkesrolle i NAV via generalistmodellen. Det er imidlertid ikke snakk om å gå tilbake til situasjonen før reformen. De absolutt fleste er fornøyde med at de tre etatene er integrerte i NAV. Men mange mener at man har gått for langt i retning av integrering på grunnlag av en generalistmodell, og at man har gått for fort frem.

Partnerskapet
Partnerskapet mellom NAV-kontoret og kommunen synes å ha fungert som en gjensidig og nyttig orientering om økonomiske rammer og nye politiske eller administrative endringer, og

som en diskusjon om resultater og måloppnåelse. Styringen gjør hver av partene gjennom sin egen linje. Slik blir NAV-kontoret en organisasjon med to eiere, og to styringslinjer, og NAV-kontorlederen får ansvaret med å integrere den desintegrerte overordnede styringen. En eventuell enhetlig styringslinje vil redusere kompleksiteten i styringen for partenes del og for NAV-kontorlederne, men det er ikke sikkert at en enhetlig styringslinje vil kunne løse de samordningsutfordringene i arbeids- og velferdsforvaltningen som NAV-reformen ble iverksatt for å løse. De ulike ressursene som stat og kommune tar med seg inn i partnerskapet om NAV-kontorene, dreier seg ikke bare om type tjeneste og økonomiske ressurser som følger med disse. Det dreier seg også om måter å yte tjenester på. Å iverksette et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune om det lokale NAV-kontoret er utvilsomt et vanskelig prosjekt. Partenes opplevelse av transaksjonskostnadene ved partnerskapet om NAV-kontorene, må allikevel vurderes opp mot de eventuelle positive konsekvenser partnerskapet har for brukernes opplevelse av en «sømløs» arbeids- og velferdsforvaltning.

Fra statlig nivå synes fokuset å ha vært på om kontorene leverer på forhåndsdefinerte resultatmål. Dette synes å rette NAV-ledernes oppmerksomhet mot å levere på forhold de måles på, mer enn mot å utvikle tjenesteytingen og mer organiserte relasjoner til viktige aktører i omgivelsene, som arbeidsgiverne, helsevesenet og utdanningssystemet. Det er blitt et fokus på resultatmålene, mer enn på de strukturer som må utvikles for at man skal nå målene med reformen, mer helhetlige bruker- og arbeidsrettede tjenester.

(De omtalte resultatene er fra artikkelen *How to assess administrative reform? Investigating the adoption and preliminaty impacts of the Norwegian welfare administration reform, Rapport 2-2011 Etablering av forvaltningsenhetene og pensionsenhetene i NAV* og boken *NAV ved et veiskille.)*