

Den nye lokale NAV-forvaltningens første år: Utfordrende partnerskap og begynnende integrering

NAV-reformen er en organisatorisk reform som berører 16 000 medarbeidere, tre etater, to direktorater og alle landets kommuner. Det skal skapes en helt ny velferdsforvaltning. Kort oppsummert har pilotprosessen synliggjort flere forhold som vil kunne ha betydning for reformen framover.

NAV-reformen møter en beredskap og en forberedthet lokalt, både på ledernivå og saksbehandlernivå i etatene, og på politisk og administrativt nivå i kommunene.

Det var et lokalt ønske om å være med på NAV-reformen. Lokalt hadde man tro på reformens begrunnelse og formål, og engasjement for å få til endringene. Typisk er denne lederen som sa: "Vi tenkte: Denne reformen har vi tro på, det er bedre å komme tidlig inn, enn å sitte på gjerdet og vente." Selv de som helst ikke ville starte i første pulje og bryte vei, ønsket reformen velkommen og mente den ville være til beste for brukerne. Kommunene ønsket å ivareta sosiale oppgaver og få til mer samordnet oppgaveløsning, men også å få brukt statlige midler bedre.

Etatene hadde også etablerte samarbeidsrelasjoner, blant annet gjennom tiltaksplan mot fattigdom. Og både statsetatene og kommunene hadde omstillings-erfaringer fra tidligere. Kort sagt, pilotkontorene hadde noe å bygge på, da de satte i gang med NAV-reformen.

Pilotkontorene var kanskje særlig godt forberedt, men flere undersøkelser forteller om støtte til reformen langt utover pilotkommunene. Videre er sam-

arbeidsrelasjoner gjennom forsøksvirksomhet og omstillingserfaringer fra før NAV-reformen utbredt både i statsetatene og kommunene.

Tøff, men tilbakelagt omstilling

For mange har omstillingen vært tøff. Nye lokaler og ny arbeidsorganisering skulle bygges opp. Etablerte kollegarelasjoner ble brutt opp, nye skulle etableres. Kompetansebygging om nye oppgaver og arbeidsområder var nødvendig. Ulike avtaleverk skulle fungere sammen i det daglige. Og alt skulle skje uten at det gikk ut over tjenestene til brukerne.

Omstillingen til NAV har gått enklere i små kontorer enn i store. Medarbeiderundersøkelsen etter et halvt år viste at vurderingene av medarbeiderinvolvement, situasjonen og oppgaveløsningen ved kontorene var mer positive i små kontorer enn i store. Trolig tar omstillingen lengre tid i store kontorer.

Det lille casekontoret har hatt den mest positive omstillingsprosessen; her har reformen vært en gevinst både faglig og sosialt. De store kontorene forteller om tyngre og mer krevende prosesser, men også at vanskeligheter er tilbakelagt og at man ser positivt framover. Etter et år er mye gjort.

Oppslutning om reformen har gitt vilje til å stå på, også når omstillingen har vært tøff.

Begynnende integrering

Lokalt er man på vei mot en mer integrert velferdsforvaltning. Allerede etter et halvt år mente mer enn 70 % av medarbeiderne at bedre samarbeid var en gevinst ved det nye kontoret. Ansatte samarbeidet i størst utstrekning med andre fra den etaten de selv kom fra, men mange hadde også teamsamarbeid med medarbeidere fra de andre etatene.

Etter et halvt år mente også mer enn halvparten av de ansatte ved pilotkontorene at det var blitt enklere å finne løsninger for brukerne. Ikke så mange mente at man hadde oppnådd bedre arbeidsflyt og raskere saksbehandling.

Casekontorene forteller at brukerne tidligere kunne bli kasteballer mellom etatene, mens i det nye NAV-kontoret blir det mer helhetlige løsninger i brukernes saker. Det er enklere å ta kontakt, man har flere virkemidler og opplever et felles ansvar for å finne løsninger i sakene. Ansvaret kan ikke lenger skyves over på noen andre.

NAV-loven åpner for at de lokale kontorene kan ha enten en enledermodell - en felles

leder for hele kontoret, eller en toledersmodell - en leder fra kommunen og en leder fra staten. Medarbeiderundersøkelsen viser at i kontor med enledermodell er vurderingene av samarbeid og oppgaveløsning mer positive enn i kontor med toledersmodell. Det kan ha sammenheng med ledermodellen, men det kan også være andre forklaringer.

Caseanalysen tyder på at tverrfaglig organisering i avdelinger og team kan være like betydningsfullt som ledermodellen i forhold til å oppnå en mer integrert oppgaveløsning. Alle de tre casekontorene har både enhetlig ledelse og tverretattlig organisering under ledelsen.

Casestudiene peker på at de lokale NAV-kontorene er mer enn en samlokalisering. Også organiseringen og strukturen rundt arbeidet er endret. De tidligere etatene er brutt opp, og medarbeiderne er organisert i avdelinger og team på tvers av tidligere etatsgrenser. Man arbeider på nye måter rundt brukeropp-gavene. Man utnytter etatenes virkemidler mer samordnet. Så langt ser det likevel ikke ut til at ny oppgaveløsning betyr endringer i innarbeidede forståelser av brukerne eller av velferdsforvaltningens hjelperolle.

Utfordrende partnerskap

Fra politisk hold er det valgt en organisasjonsmodell for de lokale NAV-kontorene som ikke rører ved den etablerte oppgavedelingen mellom stat og kommune; sosialtjenesten er fortsatt et kommunalt ansvar. Lokalt skal NAV-reformen iverksettes i et partnerskap mellom stat og kommune.

Pilotkommunene peker på lokale pådrivere bak at kommunen ble pilot. Ordførere og rådmenn har deltatt og hatt innflytelse. Øvrige politikere har først og fremst fått informasjon, men også hatt innflytelse på hvilke

kommunale tjenester som ble lagt til NAV-kontoret. Ordførerne og rådmennene er positive i sine vurderinger av gevinster ved reformen. Det at tjenestene samles under ett tak fremheves som det mest positive.

De fleste ordførere og rådmenn har positive erfaringer med stat- og kommune samarbeidet, og forventer at samarbeidet vil utvikle seg positivt framover. En del har blandede erfaringer. De peker på at samarbeidet har blitt bedre over tid, og at lokalt har samarbeidet vært godt, men at styringen ovenfra har vært sterk. To av de tre casekommunene har negative erfaringer med samarbeidet. Man har bl.a. opplevd at staten ikke har hatt respekt for kommunens og de kommunalt ansattes kompetanse.

Partnerskapsmodellen er utfordrende for tradisjonelle hierarkiske styringsformer. I tradisjonell etatsstyring kan et direktorat styre gjennom standardisering; i en partnerskapsmodell er den hierarkiske linjestyringen brutt på lokalt nivå. NAV-kontoret skal utvikles i samarbeid med kommunene og med lokal tilpasning. I Arbeids- og velferdsdirektoratet oppfatter man at partnerskapsmodellen går på bekostning av effektiv iverksetting av NAV-reformen.

NAV-reformen fordrer andre styringsmidler enn linjestyring ovenfra og ned. Ved etableringen av de lokale NAV-kontorene krever partnerskapsmodellen forhandling, dialog og gjensidighet. Det kan være ineffektivt, men kan også gi muligheter. Det finnes lokale ressurser å bygge på i iverksettingen, så sant flere er som pilotkontorene og kommunene i det å ønske reformen velkommen og være beredt på den gjennom etablerte samarbeidserfaringer.

Behov for samarbeid blir trolig enda viktigere når den nye arbeids- og velferdsforvaltningen skal løse oppgavene og utvikle mer helhetlig og tilpasset hjelp til brukerne og få flere i arbeid. Skal reformens ambisiøse målsettinger nås, må NAV spille sammen med andre aktører som ikke er underlagt etatens styring, helse-tjenestene blant andre, og ikke minst arbeidsgiverne.

Faktarute:

Stortinget vedtok våren 2005 en ny arbeids- og velferdsforvaltning. NAV-etaten ble etablert fra 1. juli 2006. 2. oktober 2006 åpnet de første lokale NAV-kontorene, ett pilotkontor i hvert fylke og i to bydeler i Oslo. Lokalt er NAV-forvaltningen et partnerskap mellom staten og kommunene som er selvstendige forvaltningsenheter. Det lokale NAV-kontoret skal bestå av tidligere arbeidsmarkedsetat og trygdeetat, og av kommunal sosialtjeneste. Kommunene må legge inn økonomisk sosialhjelp, men kan også legge inn gjeldsrådgivning, flyktningetjeneste, rus- og psykiatritiltak m.m. På nasjonalt nivå iverksettes reformen av Arbeids- og velferdsdirektoratet, mens Sosial- og helsedirektoratet har faglig ansvar for den kommunale sosialtjenesten.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) er et av forskningsmiljøene i Norges Forskningsråds evaluering av NAV-reformen, som ledes av Anne Lise Fimreite, Rokkansenteret, Universitetet i Bergen. AFI fikk i oppdrag å analysere erfaringer fra pilotprosessen. Datamaterialet i evalueringen har vært en medarbeiderundersøkelse foretatt ca et halvt år etter oppstart, en kommuneundersøkelse til ordførere og rådmenn i kommuner/bydeler som har pilotkontor, casestudier i to store og et lite pilotkontor gjennomført ca ett år etter at kontorene åpnet, samt intervjuer med nøkkelinformanter på sentralt nivå.

Rapporten: "På vei mot en integrert velferdsforvaltning?": erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. AFI-rapport 4/2007. Den kan lastes ned fra: www.afi.no



Av. Tone Alm Andreassen, Forskningsleder Arbeidsforskningsinstituttet