



NAV – mål, visjoner og resultater;

En studie av den nye arbeid og velferdsforvaltningen sett i lys av New Public Management.

Heidi Michelsen

*Masteroppgave i statsvitenskap
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Universitetet i Tromsø
15.januar-2008*

Forord

Da var siste punktum satt, og oppgaven er ferdig. Det er dermed på sin plass å takke de som har bidratt til dette;

Først og fremst takk til Hilde Bjørnå som har vært veileder, alltid kommet med raske og konstruktive tilbakemeldinger, og oppmuntrende ord.

Informantene ved NAV kontoret i Nordkapp har vært til stor hjelp, og gjort at jeg kunne gjennomføre denne oppgaven – tusen takk.

Hele familien for all oppmuntring, og ikke minst økonomisk støtte gjennom seks år. En ekstra stor takk til min søster Hilde som gledelig har delt av sin kunnskap om temaet. For nyttige diskusjoner, og verdifulle og kritiske innspill som har vært til utrolig stor hjelp.

Til dere som lese korrektur: Therese og Hilde – takk for at dere tok dere tid til dette. En ekstra takk til Marianne som var til stor hjelp i innspurten.

Også alle dere på lesesalen, og spesielt ”gullrekka” fortjener å bli takket, de to siste årene hadde ikke vært det samme uten dere. Sist men ikke minst; statsvitenskap gjengen i St.Petersburg – dere bidro kanskje ikke til at oppgave ble ferdig, men gjorde de tre siste månedene av studietiden min uforglemmelig 😊

Tromsø 14-01-08

Heidi Michelsen

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| 1. Innledning..... | 5 |
| 1.1 NAV – behovet for reform og de overordnede målene..... | 5 |
| 1.2 Bakenforliggende forklaringer..... | 7 |
| 1.3 NAV reformens tre hovedmål..... | 8 |
| 1.3.1 Et inkluderende samfunn og arbeidsliv..... | 8 |
| 1.3.2 En bedre brukermedvirkning..... | 8 |
| 1.3.3 Effektivisering..... | 9 |
| 1.4 Problemstilling..... | 9 |
| 1.5 Pilotkommunene –hensikten bak og deres hovedoppgaver..... | 10 |
| 1.6 Om Nordkapp kommune..... | 11 |
| 1.7 Oppgavens videre oppbygning..... | 12 |
| 2. Metodologisk tilnærming..... | 15 |
| 2.1 Det kvalitative forskningsdesign..... | 15 |
| 2.1.1 Utvalg av informanter..... | 16 |
| 2.1.2 Gjennomføring av intervjuene..... | 17 |
| 2.1.3 Gjennomføring av spørreundersøkelse..... | 17 |
| 2.1.4 Ethiske overveielser..... | 18 |
| 2.2 Dokumentanalyse..... | 19 |
| 2.3 Reliabilitet og validitet..... | 19 |
| 2.4 Metodologiske utfordringer..... | 21 |
| 3. Teori..... | 23 |
| 3.1 Reformtrenden New Public Management..... | 23 |
| 3.2 NPM – en samlebetegnelse..... | 24 |
| 3.3 NPM – i skjæringsfeltet mellom to statstyper..... | 24 |
| 3.4 Hovedkjennetegn ved NPM..... | 26 |
| 3.4.1 Vektlegging av økonomiske verdier og normer..... | 26 |
| 3.4.2 En økt tro på ledelse og lederen..... | 27 |
| 3.4.3 Større fokus på brukerretting og brukermedvirkning..... | 28 |
| 3.4.4 IKT, et nødvendig verktøy for NPM reformer..... | 29 |
| 3.5 NPM i en norsk kontekst..... | 30 |
| 3.6 Effekter av NPM..... | 31 |
| 3.7 Kritikk av NPM..... | 32 |
| 3.8 Brunsson og Olsens reformteori..... | 33 |
| 3.9 Oppsummering..... | 35 |
| 4. Bakgrunnen for en ny arbeids og velferdsforvaltning..... | 37 |
| 4.1 Framveksten av velferdsforvaltningen, og den tredelte organiseringen..... | 37 |
| 4.1.1 Trygdeetaten..... | 38 |
| 4.1.2 Aetat..... | 39 |
| 4.1.3 Sosialtjenesten..... | 39 |
| 4.2 Hvordan har tredelingen fortont seg i praksis?..... | 41 |
| 4.3 Organiseringen av den nye arbeid og velferdsetaten..... | 41 |

| | |
|---|-----------|
| 5. Empiriske funn..... | 43 |
| 5.1 Hva mener de ansatte er NAV reformens hovedmål?..... | 43 |
| 5.1.1 Flere i arbeid og aktivitet..... | 43 |
| 5.1.2 Brukervennlighet og brukervedvirkning..... | 44 |
| 5.1.3 Selvhjulpenhet og gode IKT løsninger..... | 44 |
| 5.1.4 Synet på reformens mål..... | 44 |
| 5.1.4 Ble målene betraktet som realistiske blant de ansatte?..... | 45 |
| 5.2 Behovet for reform, og holdningen til reformen..... | 45 |
| 5.3 Endringer og utfordringer i arbeidet som følge av reformen..... | 46 |
| 5.3.1 Endringer i begrepsbruk..... | 48 |
| 5.4 Om brukervedvirkning..... | 48 |
| 5.4.1 Hinder for en bedre brukervedvirkning..... | 51 |
| 5.4.2 De ansatte om brukernes tilfredshet..... | 52 |
| 5.5 Brukernes syn på reformbehovet..... | 53 |
| 5.6 Brukerne om brukervedvirkning..... | 55 |
| 5.6.1 Deltakelse på aktive tiltak..... | 57 |
| 5.6.2 Tilfredsheten med NAV..... | 57 |
| 5.7 Oppsummering..... | 58 |
| | |
| 6. Analyse..... | 61 |
| 6.1 Hvordan er NPM uttrykt i NAV reformen?..... | 61 |
| 6.1.1 Økonomiske normer og verdier i NAV..... | 62 |
| 6.1.2 Vektlegging av ledelse og lederen i NAV..... | 63 |
| 6.1.3 Brukervedvirkning i NAV..... | 63 |
| 6.1.4 IKT som verktøy i NAV..... | 65 |
| 6.1.5 Endring av begrepsbruk i NAV..... | 65 |
| 6.2 Hvilke utfordringer skaper det at NAV er en NPM reform?..... | 66 |
| 6.3 Kan NAV reformen lykkes, sett fra et reformteoretisk utgangspunkt?..... | 68 |
| 6.4 Hva slags oppfatning har de ansatte og brukerne av NAV med tanke på målet om økt brukervedvirkning?..... | 72 |
| 6.4.1 Kompetanse og nye arbeidsoppgaver..... | 73 |
| 6.4.2 Tidsbruk og helhetlig vurdering..... | 74 |
| 6.4.3 Hensynet til brukernes egne ønsker..... | 75 |
| 6.4.4 Hva mener brukerne her det mest positive med NAV?..... | 77 |
| 6.5 Oppsummering..... | 78 |
| | |
| 7. Avslutning..... | 79 |
| | |
| Litteratur..... | 83 |
| | |
| Vedlegg 1: Intervjuguide til de ansatte | 86 |
| Vedlegg 2: Spørreskjema til brukerne..... | 88 |

1. Innledning.

1.1 NAV – behovet for reform og de overordnede målene

De siste ti årene har vært preget av store endringer, i næringslivet så vel som i offentlig sektor. Reformen og omorganiseringer er reglen heller enn unntaket, målene er stort sett de samme; et stadig økende krav til lønnsomhet og effektivitet. Man beveger seg i større og større grad bort fra forvaltningsorientering, og mot en brukerorientering. De endringene som har funnet sted i offentlig sektor har av mange blitt plassert under en reformbølge som har preget offentlig sektor de 20 siste årene - New Public Management (NPM), som har tatt den private sektors begrepsmessige tankegods inn i offentlig sektor.

NPM har blitt presentert som to søyler; en økonomisk markedsorientert søyle, og en søyle med fokus på organisasjon og ledelse. Søylene med økonomi og marked består av ulike tiltak som privatisering, konkurranseutsetting, kontraktstyring og frie brukervalg. Den andre søylen, med fokus på organisasjon og ledelse inneholder elementer som strategisk ledelse og teamledelse. Videre består søylen av mål og rammestyring, nye økonomiske styringssystemer og regnskaps- og budsjett systemer (Klausen 2001). NPM orienterte reformer har hovedsakelig blitt innført i land der utviklingen blant innbyggerne går i retning av større forventninger til hva som skal være det offentliges ansvarsområder. Dette gjelder særlig i høyt industrialiserte land hvor arbeidstakere har høy inntekt og utdanning (Øgård 2001), trekk som vi i stor grad finner i Norge i dag. De to NPM søylene inneholder elementer vi finner igjen i den nye arbeid og velferdsforvaltningen – NAV.

Våren 2005 vedtok Stortinget at NAV reformen skulle gjennomføres; en reform karakterisert som den mest gjennomgripende endringsprosessen i offentlig sektor i norsk historie. Den omfatter 16.000 årsverk, forvalter 240 milliarder kroner av statsbudsjettet og har halvparten av befolkningen som brukere. NAV reformen består ikke av et enkelt identifiserbart tiltak, eller en bestemt aktivitet, det er en kompleks og sammensatt reform med mange ulike elementer.

I Stortinget har det lenge vært enighet om at høy sysselsetting er et politisk mål det er verdt å etterstrebe. Det kommer blant annet til uttrykk i Grunnlovens §110 som ble

vedtatt i 1954 og sier følgende: ”Det paalegger statens Myndigheter at lægge Forhold til Rette for at ethvert arbejdsdygtig Menneske kan skaffe sig udkomme ved sit Arbejde” (Hatland mfl 2001).

Dette målet har ikke blitt oppfylt etter intensjonen, det er i dag mange arbeidsdyktige mennesker som ikke er i arbeid. Mange har falt utenfor arbeidslivet, og selv om det ikke er en stor underklasse i Norge kan man likevel skille mellom de som er innenfor eller utenfor arbeidsmarkedet. Det er et uttalt mål fra norske myndigheter at flest mulig skal ha lønnet arbeid, og dermed være selvforsørget. Organiseringen av arbeids og velferdsforvaltningen reflekterer ikke denne målsetningen i tilstrekkelig grad, og tredelingen har ført til at brukere må overføres mellom Aetat, Trygdeetat og sosialkontor. Det er dermed en fare for at de havner i skjæringsfeltet mellom etatene, de blir ikke fanget opp, og får ikke den hjelpen de trenger. Eksempelvis kan sosialhjelpsmottakere og trygdemottakere ha behov for og bli registrert som arbeidsledig hos Aetat, noe som i 2000 var tilfellet for hver tredje sosialhjelpsmottaker. Mange brukere har rapportert at de opplever å møte en oppsplittet forvaltning, at de tradisjonelle fag og etatskiller er organisert på tvers av deres behov, og et hinder for en helhetlig vurdering og tjenestetilbud. Med en ny organisering skal brukerne finne alle tjenestene til arbeid og velferdsforvaltningen under samme tak (St.prp nr. 46 (2004-2005)).

I St.prp nr.46 (2004-2005) ble det lagt fram forslag til en ny arbeid og velferdsforvaltning. Stortinget gav sin tilslutning til forslaget ved behandling 31.mai 2005. Vedtaket er et ledd i Regjeringens strategi for et mer inkluderende samfunn og arbeidsliv. Behovet for en reform vises ved at 700.000 personer i yrkesaktiv alder står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og er helt eller delvis avhengig av offentlige stønader¹. Mange blir gående på passive stønader før de får aktiv hjelp. Dette gjelder særlig brukere med sammensatte problemer som rus og alkohol, lav eller ingen utdannelse, liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet, og sosiale eller psykiske problemer, som behøver hjelp fra flere av etatene samtidig. De brukerne som kun

¹ Det blir i offentlige skriv og dokumenter hevdet at det er 700.000 som står utenfor arbeidslivet, dette er likevel noe upresist. Det kan være mer riktig å hevde at på en typisk arbeidsdag er 700.000 i yrkesaktiv alder ikke på arbeid. Mange av disse har likevel en midlertidig tilknytning til arbeidslivet, enten ved at de er sykemeldte en kortere periode, eller at de for eksempel er inne i et attføringsløp via NAV (MEMU –Mennesker og muligheter Nr. 03/07)

behøver å forholde seg til en etat har ikke behov for å samordnede tjenester i samme grad, fleretatsbrukerne er i første rekke målgruppen for reformen. Man kan videre skille ut mer bakenforliggende forklaringer for reformen.

1.2 Bakenforliggende forklaringer for reformbehovet

For å forklare NAV reformen må man også sette søkelyset på de eksisterende samfunnsforhold. De løsningene som blir valgt er ofte et resultat av de framtidsscenarioene man forespeiler seg. Når NAV reformen skal forklares opptar særlig demografiske forhold en stor plass fordi det er noe som skaper store utfordringer for den framtidige arbeids og velferdspolitikken.

Velferd skapes ikke av seg selv, og finansieres heller ikke av seg selv. For å kunne finansiere de stadig voksende velferdsutgiftene er arbeidskraften den viktigste ressursen man har. En størst mulig arbeidsstyrke er avgjørende for å kunne opprettholde dagens velferdsordninger (St.prp nr.46 2004-2005).

Alderssammensetningen i Norge vil de neste ti årene endre seg. Forholdet mellom den yrkesaktive delen av befolkningen og personer over 67 år vil endres betraktelig, og det forventes at Norge vil få en betydelig eldrebølge fra 2010 til om lag 2040. Med flere eldre vil også offentlige utgifter til pensjoner, og helse - og omsorgstjenester øke. Dermed blir det en økt forsørgelsesbyrde for den yrkesaktive delen av befolkningen, og et press på arbeidskraftressursene. Med det faktum at internasjonalisering gjør det vanskelig å møte de økte utgiftene med en skattepolitikk som avviker sterkt fra andre land, er det avgjørende å ha en arbeidsstyrke, og følgelig skatteinntekter som er så store som mulig (Hatland mfl 2001).

En annen forklaringsfaktor for reformbehovet peker på at brukerne har større forventninger til en kompetent og individuell behandling nå enn tidligere. Utviklingen har gått i retning av en stadig mer utdannet og opplyst befolkning som har mer kunnskap om offentlige tjenester og ytelser, og hvilke rettigheter de har. For å møte disse brukerne på en rettferdig måte kreves en profesjonell individuell behandling, og dermed også en høy faglig kompetanse blant de ansatte (St.prp nr 46, 2004-2005). Samtidig har det vært en endring i folks forventninger til hvilket omsorgsansvar det offentlige skal ha, hvor det offentlige har fått stadig bredere ansvarsområde. Dette

fører til økte utgifter for det offentlige som igjen krever en stor arbeidsstyrke. (St.prp nr 46 2004-2005).

1.3 NAV reformens tre hovedmål

NAV reformen er omfattende, følgelig kan målene sees fra ulike utgangspunkt. På individnivå er den bærende ide at den enkelte borger i rollen som bruker skal oppleve å stå ovenfor *en* organisasjon, og ikke måtte forholde seg til dennes interne organisering. På institusjons nivå er antakelsen at reformen vil kunne bidra til en mer effektiv ressursutnyttelse, og på samfunnsnivå er antakelsen at dersom NAV reformen når sine mål som forvaltningsreform vil det kunne bidra til økt sysselsetning og mindre passivt stønadsmottak i den yrkesaktive delen av befolkningen enn om reformen ikke hadde blitt gjennomført. Ut i fra dette er det skilt ut tre overordnede mål man skal arbeide for å oppnå.

1.3.1 Et inkluderende samfunn og arbeidsliv

Hovedmålet er fra regjeringens side å skape *et inkluderende samfunn og arbeidsliv*, og arbeidsretting er et av tiltakene for å oppnå dette. Arbeid og velferdspolitikken skal bidra til at flere kommer i arbeid og at flere forblir der, arbeidslinja skal forsterkes; det skal skapes en bredere vei inn, og en smalere vei ut av arbeidslivet (St.prp nr 46 2004-2005). Tilværelsen som trygdemottaker skal gjøres mindre attraktiv, man skal øke troen på at deltakelse i arbeidslivet har gode sosiale konsekvenser.

1.3.2 En bedre brukervedvirkning

En *bedre brukervedvirkning* er et annet viktig utgangspunkt for reformen, og forstås som ”å la behovene til de enkelte brukerne og brukergruppene i større grad styre både hvilke tjenester som blir gitt og hvordan de gis” (St.prp nr.46 2004-2005). Brukernes egne erfaringer og ønsker skal i større grad tas hensyn til når avgjørelser blir tatt. NOU 2004:13 konkluderer med at det for flertallet av en-etatsbrukerne ikke er grunnlag for å si at tjenestene er lite brukervedvirket. Likevel indikerer lange og sammensatte stønadsforløp og sen innsats av tiltak at dagens organisering har satt brukeren for lite i fokus. Utfordringen ligger i å organisere tjenestene på en måte som ivaretar behovene til de som behøver hjelp fra flere av etatene samtidig, og dermed forhindre at brukerne blir kasteballer mellom etatene. Med en bedre vedvirkning fra

brukerne skal det altså bli enklere å motta tjenester som er tilpasset de individuelle behov.

1.3.3 Effektivisering

Det tredje hovedmålet er *effektivisering*, både i forhold til brukerne og velferdsforvaltningen sett under ett. Det framkommer at det er sammenheng mellom organiseringen av arbeid og velferdsforvaltningen og kostnadseffektivitet. Dette gjelder særlig i forhold til dobbeltarbeid, dobbelkompetanse, stordriftsfordeler og arbeidsdeling mellom to forvaltningsnivåer. Slik organiseringen er i dag har de ulike etatene til dels overlappende oppgaver. Alle etatene må hver for seg innhente informasjon om de samme brukerne, noe som medfører unødvendig ressursbruk og dobbeltarbeid som skal bli unødvendig når etatene er samordnet (St.prp nr.46 2004-2005).

Målene med reformen er vagt definert, men de viktigste stikkordene er arbeidsretting, brukerretting og effektivisering, begreper som kan knyttes til NPM .

1.4 Problemstilling

Jeg har til nå nevnt oppgavens teoretiske forankring, behovet for en reform, samt reformens hovedinnhold. NAV er en omfattende reform, NPM som reformtrend inneholder flere ulike elementer. Det kommer derfor ikke klart fram hvordan NPM er uttrykt i NAV reformen, og dette er oppgavens første spørsmål;

1) På hvilken måte er NPM som reformtrend uttrykt i NAV reformen, og hvilke utfordringer skaper dette?

Jeg har i studien hatt fokus på brukermedvirkning, og det er i spenningsfeltet mellom effektivitet og økt brukermedvirkning flere av utfordringene med måloppnåelsen skapes. NAV reformen inneholder mål som kan oppfattes som motstridende, dette leder videre til det andre spørsmålet for denne studien:

2) Kan NAV reformen lykkes, sett fra et reformteoretisk utgangspunkt?

Med den bakgrunnen at det er motstridende hensyn som skal ivaretas, og det teoretiske utgangspunktet at mange reformer blir iverksatt uten nevneverdig resultat er det interessant å se hvorvidt de ansatte og brukerne mener man har lyktes med målet om økt brukermedvirkning. I det siste spørsmålet setter jeg fokus på en pilotkommunes erfaring og spør;

3) Hva slags oppfatninger har ansatte og brukerne av NAV Nordkapp med tanke på målet om økt brukermedvirkning?

For å svare på problemstillingene vil jeg ta utgangspunkt i Nordkapp kommune, som ble tildelt status som NAV pilot i mars 2006, men først vil jeg klargjøre problemstillingen ved å gjøre rede for hva som er hensikten bak, og hovedoppgavene til pilotkommunene, samt si noe om caset for denne studien.

1.5 Pilotkommunene – hensikten bak og deres hovedoppgaver.

Da NAV reformen var vedtatt ba Stortinget regjeringen utrede ulike modeller for en felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten. Det ble ikke truffet vedtak om hvordan disse i framtiden skulle organiseres, og kommunene ble oppfordret til selv å starte samordningen av de ulike velferdstjenestene.

Kommunene stod nokså fritt i forhold til hvordan de ønsket å utføre reformprosessen, og de fleste kommunen stilte med ulike utgangspunkt. Det varierte fra å ha gode og utstrakte samarbeidstradisjoner, til å ha hatt helt atskilte etater med lite eller ingenting samarbeid utenom det nødvendige (St.prp nr.46 3004-2005 og Prosjektplan for NAV Nordkapp).

Hovedhensikten med pilotkommunene var først og fremst å gi erfaringer med oppstart og drift av nye arbeid og velferdskontor, og være en arena for læringsprosesser for iverksettelse av de nye kontorene. Erfaringene som opparbeides i pilotkommunene ligger til grunn for etablering av de øvrige arbeids og velferdskontorene (Prosjektplan for NAV Nordkapp). Den totale omstillingsprosessen regnes å være ferdig gjennomført innen 1. januar 2010. En av kommunene som søkte om pilot status var Nordkapp, og det er denne kommunen som utgjør caset i oppgaven.

1.6 Om Nordkapp kommune

Siden hver case er unik og behøver en nærmere beskrivelse vil jeg gjøre rede for noen fakta opplysninger om kommunen, som arbeidsledighet, næringsstruktur, muligheter for arbeid, og hvordan de har organisert sitt NAV kontor.

Nordkapp kommune ligger i Finnmark fylke, og er å regne som en liten kommune med 3274 innbyggere i 2007 (SSB 2007a). Næringsstrukturen hviler på en avhengighet av naturressurser, og fiskeri er den klart største næringen. Kommunen har fem fiskemottak som sysselsetter over 100 personer. Mottakene regnes å være sårbare i forhold til råstoff grunnlaget, og man ønsker å finne løsninger som kan gi langsiktighet og forutsigbarhet i forhold til tilgangen på råstoff (Nordkapp kommune 2007). I forhold til arbeid og inntekt er den prosentvise andelen av befolkningen i Nordkapp som er i arbeid lavere enn gjennomsnittet for både Finnmark fylke, og landet sett under ett. Tall fra Statistisk Sentralbyrå viser at innenfor aldersgruppen 16-74 år er 64 prosent i arbeid, i motsetning til 67 prosent i fylket og 69 prosent på landsbasis. Antallet registrerte arbeidsledige ligger følgelig også en god del over landsgjennomsnittet; mens den for hele landet er på 3,2 prosent ligger den på 6.6 prosent i Nordkapp kommune (SSB 2007b).

Nordkapp var den første kommunen i Finnmark fylke som startet opp et NAV kontor, og 19. april 2004 satte de ned en prosjektorganisasjon i Nordkapp. I mai 2005 ble Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten samlokalisert i nye lokaler, Nordkapp arbeid og velferdskontor ble etablert og de søkte om å bli et av pilot prosjektene. I mars 2006 ble Nordkapp valgt ut som et av 19 pilotkontor i forbindelse med gjennomføringen av NAV reformen (Prosjektplan for Nordkapp kommune).

Man kan skille mellom to ytterpunkt i organiseringen av NAV kontorene, en minimumsløsning og en helhetligløsning. Nordkapp valgte det man kan karakterisere som en helhetlig løsning. De har dermed tatt med flere tjenester innunder NAV enn hva som er lovpålagt. I tillegg til de statlige etatene bestående av tidligere trygdeetaten og Aetat har man under det kommunale ansvarsområdet også inkludert barnevernet, flykningtjenesten og rusomsorg, i tillegg til sosialtjenesten (NAV 2007a og Lokal samarbeidsavtale mellom Nordkapp kommune og NAV Finnmark). Innad

på kontoret har de et ”front-team” bestående av tre personer, hvorav en av disse personene fungerer som vert. Denne personen skal møte brukerne, og vise de videre til et kontor. Målet er at mest mulig skal klareres allerede på vertsnivået. Om en sak behøver lengre behandlingstid, eller berører flere deler av NAV, er det et ”baklands-team” som tar seg av dette (NAV 2007b).

1.7 Oppgavens videre oppbygning

I *kapittel 2* gjør jeg rede for valg av forskningsmetode. Oppgaven tar utgangspunkt den i kvalitative metoden. Jeg vil gjøre rede for hvordan jeg har gått fram for å innhente empiri. Fordeler og ulemper ved metoden jeg har brukt, hvordan jeg har tatt høyde for ulempene, samt argumentere for oppgavens reliabilitet og validitet.

I *kapittel 3* presentere oppgavens teoretiske forankring. Her gjør jeg først rede for reformtrenden New Public Management, deretter en redegjørelse hvilke faktorer Brunsson og Olsen (1997) mener er utslagsgivende for at mange reformer ikke lykkes.

Kapittel 4 gir en beskrivelse av arbeid og velferdsforvaltningen slik vi har kjent den fram til i dag, hvilke oppgaver som har vært tillagt de ulike etatene, samt de organisatoriske grepene som er blitt gjort med NAV reformen.

Kapittel 5 er et empirisk beskrivende kapittel, hvor hovedhensikten er å presentere det materialet jeg har samlet inn. Jeg har delt presentasjon inn i to deler, hvor jeg først gjør rede for hva som kom fram i intervjuene med de ansatte, og deretter av spørreskjemaene fra brukerne.

I *kapittel 6* vil funnene fra intervjuene og spørreskjemaene belyses med teori presentert i kapittel 3. Jeg vil vurdere hvorvidt NAV kan settes under merkelappen NPM, om NAV reformen kan lykkes, og se på brukernes og de ansattes oppfatninger med målet om økt brukermedvirkning.

I *kapittel 7* vil jeg samle trådene, å gi et bilde av hva som er de viktigste funnene. Jeg vil ta med enkelte egne betraktninger jeg har gjort meg underveis, og se på veien videre for NAV.

2. Metodologisk tilnærming

Dette kapitlet beskriver hvordan jeg har gått fram for å innhente kunnskap om et fenomen og etterprøve denne i forhold til teori. Ved innhenting av data har jeg benyttet meg av både intervju, spørreskjema og analyse av dokumenter. Hensikten med dette kapitlet er å begrunne de metodiske valgene jeg har gjort, samt vurdere oppgavens reliabilitet og validitet.

2.1 Det kvalitative forskningsdesign

Hvilken metode som er mest fruktbar i en vitenskapelig analyse, avhenger i første rekke av problemstillingen som skal belyses. Begrunnelsen for å velge en bestemt metode er at man mener den vil gi god informasjon, og belyse spørsmålet som skal besvares på en faglig interessant måte (Thagaard 2002).

Opgaven tar utgangspunkt i den kvalitative metoden som innebærer liten grad av formalisering og har primært et siktemål om å skape forståelse. Man er ikke opptatt av å prøve om data generelt er gyldige. Det sentrale blir at en gjennom ulike former for innsamling av data skaper en dypere forståelse og bidrar til ny kunnskap om det problemkomplekset man studerer, og hvilken total sammenheng det inngår i (Holme og Solvang 1996). Metoden er først og fremst kjennetegnet med nærhet til datakilden, små utvalg og analyse av tekst (Thagaard 2002).

NAV er en ny reform, og det foreligger per i dag begrenset data om reformen, da med tanke på om antallet langtidsledige har endret seg, om det er færre på trygd nå enn tidligere, om reformen har ført til at velferdsforvaltningen er mer kostnadseffektiv, og om tjenestene er blitt mer tilpasset hvert enkelt individ. Kvalitative metoder egner seg godt til studier av tema det er forsket lite på fra før hvor det stilles krav til åpenhet og fleksibilitet (Thagaard 2002). Metoden egner seg godt til denne type oppgave, og en studie av NAV reformen.

Siden det bare finnes begrenset data om effektene av NAV reformen er intervju av personer som daglig jobber i NAV, brukerne av etaten og analyse av dokumenter en egnet måte å gå fram for å skaffe informasjon. Innledningsvis var planen min å kun intervju ansatte i NAV. Etter hvert ble det viktig for meg og i tillegg få fram

brukernes synspunkter, og hvorvidt de var fornøyd med reformen. Kvalitet handler i siste instans om ”sannhetens øyeblikk”, som i dette tilfellet er møtet mellom bruker og tjenesteyter. Ved å ta både de ansattes og brukernes syn på reformen i betraktning ønsker jeg å gi et mer nyansert og troverdig bilde av virkeligheten, samtidig som jeg kan se om tilfredsheten med reformen er samsvarende blant de ansatte og brukerne av tjenesten.

2.1.1 Utvalg av informanter

Jeg tok kontakt med NAV Nordkapp, og tre informanter stilte velvillig opp til intervju. Jeg hadde ikke innvirkning på hvem som stilte opp, men ser ikke dette som noe problem da det først og fremst var viktig for meg at de selv skulle ha lyst å være med.

To av informantene hadde erfaring fra Aetat, mens en hadde bakgrunn fra sosialtjenesten. Ideelt sett burde det vært en informant med bakgrunn i trygdeetaten for og fått et mest mulig dekkende bilde. Jeg mener likevel at dette ikke har hatt særlig betydning for oppgaven, da informantene hadde god kunnskap om forskjellene i de ulike etatene, og hvordan dette kan ha påvirket synet på reformen. Jeg hadde i tillegg en nøkkelinformant ved NAV kontoret i Sør-Varanger, som hjalp meg med distribuering av prøvespørreskjema og omvisning på NAV kontoret. Denne informanten gjorde meg oppmerksom på ulike problematiske forhold ved gjennomføring av reformen, samt fordeler og ulemper knyttet til de ulike lokale løsningene som har blitt gjort. Ved å være på omvisning på kontoret fikk jeg også sett hvordan endringen var gjort i praksis. Selv om dette var nokså uformelt gjorde denne informasjonen det lettere for meg å få en forståelse for organisasjonen, og danne meg et bedre bilde av NAV.

Jeg ønsket også å ha brukere av NAV som informanter, særlig var dette viktig i forhold til å kunne svare, og gi et mer utdypende bilde på spørsmål tre i problemstillingen. Målgruppen for reformen er i første rekke fleretatsbrukerne, følgelig var det også disse jeg ønsket å fokusere på. De ansatte ved NAV Nordkapp som distribuerte spørreskjemaene var informert om dette, og alle skjemaene jeg fikk

tilbake var besvart av personer som tidligere hadde vært i kontakt med mer enn en av de tre etatene.

2.1.2 Gjennomføring av intervjuene med ansatte

Jeg valgte å benytte meg av det Thagaard (2002) karakteriserer som et strukturert forsknings opplegg. Jeg hadde på forhånd satt opp en guide med hvilke spørsmål jeg ønsket svar på som også informantene hadde fått tilsendt, og kunne forberede seg. Rekkefølgen på spørsmålene var dermed i stor grad fastlag, men jeg forsøkte å være fleksibel å stille oppfølgingsspørsmål der det var naturlig for ikke å miste verdifull informasjon. Grunnen til at jeg valgte denne strukturerte måten fordi jeg ønsket å ha mulighet til å sammenligne svarene jeg fikk.

Intervjuene ble gjort over telefon, og varierte fra å vare i 20 minutter til en halv time. Ved å gjøre intervjuene på telefon vil man ikke få den levende samtalen som ved et personlig intervju, inntrykk vil kunne forsvinne og informasjon kan dermed gå tapt. Likevel mener jeg at intervjuene gav meg den informasjon jeg var ute etter. Samtalene med de tre informantene i NAV gav meg dypere innsikt i både hvordan selve reformprosessen har gått til og hvilke problemer og utfordringer man har møtt på veien. At jeg ikke fikk dannet meg et inntrykk av NAV kontoret under intervjuene ble også til en viss grad veid opp ved at jeg besøkte NAV kontoret i Sør-Varanger kommune senere.

2.1.3 Gjennomføring av spørreundersøkelse

Etter oppfordring fra nøkkelinformanten i Sør-Varanger valgte jeg spørreskjema som framgangsmåte da jeg skulle innhente informasjon fra brukerne. Grunnen til dette er at mange brukere er i en livssituasjon de ikke har ønsket seg, og som det kan være knyttet sosial stigmatisering til. Brukergruppen jeg ønsket å fokusere på var fleretatsbrukere, som har sammensatte problemer. Dette er en rolle som kan være utfordrende, og kan bli oppfattet som ydmykende. Begrunnelsen for dette valget er dermed at det vil være lettere å svare på et skjema, framfor å ha dirkete kontakt. Jeg utformet spørsmålene på en slikt måte at de i minst mulig grad kunne misforstås, da jeg selv ikke var tilstede og kunne ta i mot eventuelle spørsmål. For å være sikker på at spørsmålene var formulert tydelig og forståelig nok fikk jeg gjennom informanten

min på Sør-Varanger NAV kontor distribuert fire forsøksskjema. Jeg fikk tilbakemelding på at det ikke hadde vært noen problemer knyttet til spørsmålene, og sendte skjemaene til Nordkapp. Det var de ansatte ved NAV Nordkapp som distribuerte disse for meg. Dette var mest praktisk da det er de som er i kontakt med brukerne, og vet hvilke brukere som har de karakteristikkene jeg var ute etter. Likevel kan dette være problematisk, og en mulig feilkilde da det kan påvirke brukerne til å svare det de tror de ansatte ønsker å høre.

Jeg laget et ryddig spørreskjema med forholdsvis få spørsmål. Spørsmålene ble også formulert slik at de så langt som mulig ville kunne la seg sammenligne med spørsmålene til de ansatte. Jeg gjorde det på denne måten fordi jeg i analysen ønsker å se hvorvidt det er samsvar mellom tilfredsheten med reformen blant brukerne og de ansatte. Jeg ønsket å få mest mulig utfyllende informasjon fra hver enkelt bruker, og gav derfor muligheten til at de selv kunne utdype svarene sine om det var ønskelig. Da dette ikke er et kvantitativt skjema hvor jeg skal tallfeste sosiale fenomen anser jeg dette som en legitim metode for innhenting av empiri, og en fordel når det skal skapes en dypere forståelse.

Av de femten spørreskjemaene jeg sendte ut fikk jeg seks tilbake, noe som dessverre var færre enn hva jeg på hadde håpet på. Etter å ha lese nøye gjennom svarene, og sett at de fleste hadde valgt og utdype svarene de gav, syntes jeg skjemaene gav god informasjon. At alle de som hadde svart tidligere var fleretatsbrukere gjorde svarene ennå mer interessante. Dette, i kombinasjon med at jeg hadde prøveskjemaene som en slags kontrollskjema, gjorde at jeg valgte å benytte de i oppgaven. Jeg er likevel klar over at det kan være en mulig feilkilde, men det er min hensikt å søke en dypere forståelse for reformen, og det mener jeg spørreskjemaene er med på å gi.

2.1.4 Ethiske overveielser.

Ethiske overveielser har ligget som et fundament i hele arbeidsprosessen, særlig siden deler av studien er rettet mot en gruppe mennesker hvor mange er i en marginal og utsatt posisjon. Sentrale etiske forhold har blant annet vært å sikre anonymiteten for intervjupersonene, og spørsmål knyttet til valg at intervjupersoner (Kvale 2001). For å bevare intervjupersonenes konfidensialitet har jeg valgt å referere til de ansatte

intervjupersonene som *ansatte*.. Når jeg refererer til resultatet fra spørreskjemaene vil jeg kun bruke *brukerne* om hele denne gruppen.

I spørreskjemaet til brukerne er anonymiteten sikret ved at kjennetegn som navn, nasjonalitet og andre spesifikke opplysninger bevist ikke er spurt om. Jeg anser det ikke som en svakhet for oppgaven at slike opplysninger uteblir, men heller være med på å gi meg bedre og mer riktig informasjon, da informantene vil være mer sikker på at anonymiteten er helt sikret. Bortfallet av denne informasjonen vil heller ikke påvirke muligheten til å svare på problemstillingen, da den går på tilfredshet med NAV, ikke hva som karakteriserer brukerne av NAV.

2.2 Dokumentanalyse

Oppgaven baserer seg også på analyse av dokumenter. Thagaard (2002) definerer dokumentanalyse som ”dokumenter skrevet til et annet formål enn det forskeren skal bruke det til” (Thagaard 2002:59). Jeg har først og fremst benyttet meg av en Stortingsproposisjon, St.prp nr. 46 (2004-2005) ”Ny arbeid og velferdsforvaltning”. Dette har vært et viktig dokument for oppgaven fordi den gir en grundig redegjørelse av NAV; hva man ønsker å oppnå, og hvordan man skal oppnå dette. Videre redegjøres det her for hvilke utfordringer man regner med vil komme, og forutsetninger for å lykkes med reformen. Jeg har også sett på Prosjektplan for NAV Nordkapp som også beskriver hvilke mål man ønsker å oppnå med omorganiseringen, og hvordan man i praksis skal gå fram for å oppnå målene. I tillegg har jeg dratt nytte av NAV avisa MeMu (Mennesker og Muligheter), som er et internmagasin for NAV. Her skrives det blant annet om hvilke utfordringer og problemer man står ovenfor i gjennomføringen av reformen. Gjennom bruk av dokumentanalyse ønsker jeg å gi en grundigere beskrivelse og veldokumentert analyse, enn hva som ville vært tilfellet om jeg utelukkende baserte oppgaven på intervjuene og spørreundersøkelsen.

2.3 Reliabilitet og validitet

Ringdal (2001) beskriver reliabilitet som et mål på hvor pålitelig datakildene er. Med tanke på intervjuene vil reliabiliteten vurderes ved at jeg reflektere over mulige feilkilder. Jeg tok opp samtalene på bånd, slik sikret jeg at viktig informasjon ikke gikk tap i prosessen. Under et slikt intervju er det alltid en fare for at informantene

svarer det de tror forskeren vil høre, og slike feilkilder er ikke noe man på en enkel måte vil kunne avdekke (Thagaard 2002). De ansatte på NAV kontoret fikk på forhånd vite hva intervjuet gikk ut på og var positive til å delta. Jeg la vekt på å informere om at dette var anonymt og at opptaket kun ville bli brukt for min egen del. Dette kan være med på å sikre at informantene forteller sannheten, og dermed også styrke reliabiliteten.

Svarene jeg fikk viste en meget positiv holdning til reformen, noe som står i kontrast til mye av det media formidler om NAV reformen. Det kan være flere grunner til dette, blant annet at når man har arbeidet hardt og lenge med gjennomføringen av en reform vil man også sette dette arbeidet i et godt lys. På andre siden kan det likeså gjerne være at erfaringene på Nordkapp faktisk er langt mer positive enn andre steder. NAV kontoret på Nordkapp er å regne som et lite kontor, i en forskningsrapport fra Telemarkforskning blir det slått fast at de små NAV kontorene er de som har klart samordningen best (Møller 2006). Dette forsterkes ytterligere av artikler med overskrifter som ”Suksessen i Honningsvåg” (NAV 2007b) Selv om informasjonen er positiv, og avviker en del fra annen informasjon om NAV, gir ikke dette noen grunn til å anta at de ikke troverdige og pålitelige.

I forhold til spørreskjemaet er ledende spørsmål en mulig feilkilde og kan svekke datamaterialets reliabilitet (Ringdal 2001). Ved å formulere spørsmålene så nøytralt som mulig, samt gi mulighet for å utdype og forklare svarene om dette var ønskelig, forsøkte jeg høyde for denne feilkilden. På samme måten forsøkte jeg også å unngå ledende spørsmål da jeg utformet intervjuguiden til de ansatte.

Validitet går på om en måler det en faktisk vil måle (Ringdal 2001), det er ikke nok at dataene er pålitelige, de må også måle det man er ute etter for å kunne svare på forskningsspørsmålet. Utfordringen lå i å formulere intervju spørsmål som bidrar til å svare på problemstillingen. Et forhold som er med på å øke validiteten er at jeg distribuerte forsøkskjema ved NAV kontoret i Sør-Varanger, og jeg fikk tilbakemelding på at spørsmålene var lett forståelig. Slik ønsket jeg å sikre oppgavens validitet, og lage et forskningsopplegg som fanget opp det jeg ville ha svar på.

Når det gjelder dokumentanalysen brukte jeg problemstillingen som utgangspunkt for å finne de dokumentene som var relevant, og på denne måten sikre validiteten. Et viktig spørsmål er til hvilket formål teksten som brukes er publisert. Jeg baserer særlig dokumentanalysen på en Stortings proposisjon som konkret handler om NAV reformen. Denne er viktig fordi den ligger til grunn for å få en forståelse for reformen, og hva som ligger bak. Videre bruker jeg et internmagasin for ansatte i NAV, som har til formål å informere ansatte på NAV kontor rundt om i Norge om reformen, samt vise til erfaringer som er blitt gjort på ulike NAV kontor.

2.4 Metodologiske utfordringer

Et sentralt spørsmål er hvor lang tid det bør gå før en reform evalueres, det er fordeler og ulemper knyttet til både å måle effekter på et tidlig stadium, og å vente med dette. Tidsaspektet er viktig for min oppgave; NAV reformen implementeres over lang tid og det kan være vanskelig å si hvilke endringer som kan knyttes til reformen, og hvilke som skyldes konjunktur endringer i samfunnet generelt. For eksempel har Norge per i dag rekord lav arbeidsledighet (SSB 2007c), om arbeidsledigheten skulle øke nå kan det være lett å dra konklusjonen at NAV reformen var feilslått, og ikke har tjent til sin hensikt, men dette kan være endringer man ville fått uavhengig av reformen.

Ved måling av effekter kort tid etter at et tiltak er satt i gang vil man først og fremst måle omstillingseffekter. I en innføringsfase vil det normalt være mye usikkerhet, motstand og uklarhet som kan reduseres etter hvert som reformen går seg til. Venter man til omstillingsfasen er over med å evaluere er det lettere å avdekke varige effekter og implikasjoner i en normal driftfase, og det kan være lettere å påvise kostnadseffektivitet. Samtidig vil det bli vanskeligere å isolere effekten av reformen for andre endringer som har skjedd samtidig. Det vil også kunne være for sent å endre kursen om uønskede konsekvenser har oppstått underveis (Christensen og Læg Reid 2001). Selv om tidsaspektet kan være en utfordring er ikke dette en faktor som er til hinder i forhold til å gjennomføre oppgaven, og en oppgave som har et pilotkontor som case vil også kunne være et utgangspunkt for videre studier av reformen.

Videre kan det være en utfordring at alle NAV kontorene har stort lokalt skjønn, tjenesteinnholdet i kontorene ble til en viss grad beskrevet av NAV interim², hvert kontor skal tilpasses det lokale miljøet (Dyhr-Nielsen 2006). Som nevnt varierer det fra kommune til kommune hvilke tjenester som blir tatt med innunder NAV kontoret og hvilke som blir utelatt, dette fører også til at måloppnåelsen i hver enkelt kommune vil variere. Målet mitt er å gi et fyldig bilde av NAV reformen, dens intensjoner og praksis. Jeg skal se på tilfredsheten med målrealisering i *en* pilot kommune. Et dybdedykk kan gi verdifull kunnskap om retningen reformen vil kunne ta, samtidig som det kan gi en bedre oversikt over hvilke problemer man har opplevd og stått ovenfor når de sentrale målene, skal implementeres på lokalt nivå.

² Til å arbeide med reformen ble NAV interim opprettet 22.august 2005. Hovedoppgavene var å planlegge, forberede og gjennomføre oppgaver på statlig ansvarsområde som ledd i arbeidet med å etablere en ny arbeid og velferdsforvaltning. Det ble utarbeidet overordnet plan for etablering av ny arbeid og velferdsforvaltning. Sammen med planer for underliggende programmer utgjør overordnet plan samlet planverk for NAV (Dyhr-Nielsen 2006).

3. Teori

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for relevant teori i forhold til reformer og endringsprosesser i offentlige sektor. Jeg starter kapitlet med å se på reformtrenden New Public Management som er rammeverket for denne oppgaven. Jeg vil gå inn på hvordan NPM er en samlebetegnelse for reformer i det offentlige, hvilken rolle staten spiller, hovedinnholdet i NPM, samt hvordan NPM kan tolkes i en norsk kontekst. Videre gjør jeg rede for Brunsson og Olsens (1997) syn på hvorfor mange reformer settes i gang uten å lykkes.

3.1 Reformtrenden New Public Management

Vektlegging av arbeidslinja hvor arbeid skal være et naturlig førstevalg, og en generell vekst i offentlige velferdsordninger blir ofte trekt fram som det som har skapt et behov for integrering av Aetat, sosialtjenesten og trygdekontoret. Andre har igjen pekt på reformbølgen fra 1980- tallet som en medvirkende årsak til et økt behov for en horisontal integrering. Denne reformbølgen har, som nevnt, fått merkelappen New Public Management, og det er denne teorien jeg vil bruke som utgangspunkt for å forklare NAV reformen (Møller 2006).

Fram til 1970 ble den skandinaviske velferdsstaten betraktet som den eksemplariske og ideelle stat, hvor Sverige har stått fram som erketyper for den vellykkede sosialdemokratiske modellen. Dette er ikke lengre tilfellet, stadig flere land ser over til Australia og New Zealand hvor staten har blitt gjort mindre, og en markedsorientert tankegang har fått en større plass i det offentlige (Christensen og Lægneid 2001). Sentralt i ideen bak NPM er en forståelse av offentlig sektor som stivbent, ineffektiv, uøkonomisk og preget av særinteresser. Utviklingen er dels av økonomisk art og dels av ideologiske art. Økonomisk på grunn av at mange land hadde økninger i sosiale utgifter samtidig som statsfinansene ble mindre, man behøvde å finne en annen måte å drifte og finansiere offentlig sektor på. Ideologisk fordi det ligger et innebygd ønske om en nedbygging av offentlig sektor, fristilling, privatisering og konkurranseutsetting (Dalby 2003).

3.2 NPM – en samlebetegnelse

NPM er en samlebetegnelse på mye av det reformarbeidet som har funnet sted i offentlig sektor de siste 20 årene, og kan karakteriseres som et retrospektivt begrep. Da de offentlige administrative reformaktivitetene startet ble ikke begrepet NPM brukt. Begrepet kom først i 1990 da Hood studerte endringer i offentlig administrasjon i OECD land på 80-tallet. Han oppsørte at det var gjennomført reformer som hadde flere likehetstrekk selv om de var gjennomført i ulike land, uavhengig av hverandre og reformene hadde fortont seg ulikt mellom landene. Hood satte dermed alle reformene under samme merkelapp, men poengterte samtidig at prosessen hadde vært ulik. Ulikhetene var likevel ikke så store at det ikke lot seg gjøre å gi reformene samme overskrift. Endringsprosessene ble dermed i ettertid klassifisert som NPM-reformer (Christensen og Lægheid 2001).

Det vil si at det vi i dag karakteriserer som en NPM-reform til å begynne med var en del av en nasjonal administrativ politikk, og ikke en bevisst tiltenkt reformaktivitet. Selv om likhetstrekkene i reformen gjorde at man satte hele reformtrenden under et felles begrep er ikke NPM en helhetlig og konsistent reformmodell. I stede har det blitt beskrevet som et sett av ideer. Det som likevel er felles for alle NPM reformene er at ideene har blitt lånt fra det begrepsmessige rammeverket i den private sektors administrative praksis (Christensen og Lægheid 2001). Reformen innebærer ikke et bestemt grep eller en bestemt ny ordning, noe som har ført til at debatten omkring NPM har fått stor spennvidde, og mange til dels ulike reformer har blitt satt under samme merkelapp. Dette har skapt forvirring rundt hva som er reformens *egentlige* innhold (Baldersheim og Rose 2005).

3.3 NPM – i skjæringsfeltet mellom to statstyper.

NPM er utviklet i skjæringsfeltet mellom det som Christensen og Lægheid (2001) kaller for den suverene staten og supermarkedstaten. Den suverene staten kjennetegnes ved å være sentralisert med en stor offentlig sektor, hvor standardisering og likebehandling står fram som høyt verdsette verdier. Borgernes rettigheter springer ut fra lover og regler. I den suverene staten er det staten selv som til syvende og sist avgjør hvilke tjenester som skal gis, og i hvor stor utstrekning de skal bli gitt. Hvem som er rettmessige mottakere av ulike tjenester og stønader er definert gjennom

lovgivning, det er overlatt forholdsvis lite rom for bruk av skjønn. En slik type stat blir ansett for å være kompleks, det forventes at den tar hensyn til flere ulike stimuli før avgjørelser blir tatt, og forholder seg til premisser som er ambisiøse og tidvis inkonsistente. Hensynene er hovedsaklig knyttet til politisk kontroll, effektivitet, ansvarlighet og profesjonell kompetanse. Kompleksiteten i denne typen stat sies å øke fleksibiliteten og politisk sensitivitet, og kan betraktes mer som en styrke enn en svakhet. I statsmodellen er reformprosesser i politisk og administrative system dominert av politiske og administrative ledere, altså er prosessen lukket og har en eksklusiv gruppe av deltakere (Christensen og Lægreid 2001).

Den alternative modellen kaller Christensen og Lægreid (2001) for supermarkedstaten. En slik type stat er tilknyttet økonomiske verdier og normer, noe som innebærer at verdier og betraktninger fra den suverene sentraliserte statsmodellen blir vektlagt i langt mindre grad. Denne modellen vektlegger statens rolle som servicetilbyder hvor effektivitet og kvalitet står i fokus, enkelt mennesket betraktes som konsumenter eller brukere. En offentlig reformprosess er først og fremst et resultat av endringer i markedsprosessene, og et krav fra brukerne. Endringene er dermed bestemt av miljøet rundt framfor politiske og administrative ledere, slik som er tilfellet i statsmodellen.

Hierarkiet i supermarkedstaten kan sies å være snudd opp ned, og samfunnet kontrollerer staten mer direkte gjennom markedsmekanismer. Satt på spissen; om staten ikke produserer gode nok tjenester til lave nok priser kan den avskaffes eller bygges ned. Dette er betraktninger som historisk sett knyttes til høyrefløyen. De siste 20-25 årene har det vært en velgerbevegelse som har trekt mot høyre, noe som har resultert i et gjennombrudd for supermarked modellen. I tillegg har flere sosialdemokratiske partier akseptert enkelte trekk ved denne modellen, og nærmest betraktet det som en politisk nødvendighet (Christensen og Lægreid 2001).

NPM havner i en mellomposisjon til disse to statstypene. Et utgangspunkt for reformbølgen er ideen om generic management; en forestilning om at forvaltning er en særegen type virksomhet, uavhengig av hva som forvaltes. Forskjellene mellom offentlig og privat sektor er dermed ikke så stor som man tradisjonelt har argumentert for. Tanken er at det må utvikles konsepter og modeller for anvendelse i offentlig

sektor som bygger på likeheter med den private sektoren (Balderheim og Rose 2005). Av flere grunner kan ikke offentlige tjenester betraktes fullt ut fra en markedsorientert modell. Offentlig sektor har likevel tatt opp stadig flere markedsinspirerte tanker i sin virkemåte, og økt fokuset på økonomiske verdier i NPM. Reformens økende omfang gjør at mange stater vender seg bort fra den tradisjonelle velferdsstatsmodellen, og beveger seg mot markedsinspirerte løsninger (Christensen og Læg Reid 2001).

Likevel; i studier av reformer bør utgangspunktet være at det er en forskjell mellom offentlig og privat sektor. Offentlig sektor må ta hensyn til et bredere sett med verdier og mål, og mange ulike hensyn må avveies mot hverandre. Eksempelvis demokratiske hensyn, rettsstatverdier og hensyn til fellesskapet. I tillegg er ledere av offentlige organisasjoner ansvarlig ovenfor borgerne og velgerne, framfor en spesifikk gruppe mennesker slik som ofte private organisasjoner er. Det stilles andre krav til åpenhet, innsyn, likebehandling og forutsigbarhet fra offentlige organisasjoner enn fra de private (Røvik 1998), denne forskjellen bør dermed ikke undervurderes. Med NPM nærmer man seg en tankegang som tradisjonelt sett har preget den private sektor, man bør likevel ikke glemme de grunnleggende forskjellene mellom det offentlige og private som gjør at man ikke vil ha mulighet til å sidestille dem.

3.4 Hovedkjennetegn ved NPM

NPM setter søkelyset på kostnadseffektivitet og produktivitet på bekostning av mer tradisjonelle måter å bedømme offentlig sektor på, som politisk demokrati, offentlig etikk og rettsikkerhet. NPM er altså ingen helhetlig modell. Optimalisering av offentlig sektor vil skje når den private sektors begreper brukes om effektivitet, hensyn til brukerne og den private ledelsesideologi. Ideene bak NPM kan dermed splittes opp i tre hovedkomponenter; vektleggelse av økonomiske verdier og normer, økt tro på ledelse og lederens funksjon, og større brukerretting og brukermedvirkning.

3.4.1 Vektlegging av økonomiske verdier og normer

Hovedkjennetegnet og det som er karakteristisk ved NPM er vektlegging av økonomiske normer og verdier. Det er en markedsorientert tenkemåte som har utfordret den tradisjonelle hierarkiske og regelstyrte offentlige forvaltningen (Læg Reid og Christensen 2001). Konkurransetsetting har vært et sentralt begrep her, antakelsen

er at økt konkurranse vil føre til økt effektivitet. Dette trekket kan knyttes til public choice skolen som legger vekt på marked, kontrakter og konkurranse for å unngå sløseri og skape en motvekt til egeninteresser blant offentlig ansatte. Hovedpremisen er at alle organisasjoner preges av medlemmenes egeninteresse. Denne egeninteressen gjelder også for offentlige funksjonærer som er interessert i økt ansvar og større budsjetter, noe som vil føre til en uhensiktsmessig ekspansjon av offentlige utgifter (Baldersheim og Rose 2005). Større bruk av ulike markedsmekanismer anses derfor som en motvekt til slike tendenser, og blir begrunnet ut fra hensyn til effektivitet.

3.4.2 En økt tro på ledelse og lederen

Videre kjennetegnes NPM-reformer av en økt tro på ledelse og lederen, og et ønske om å synliggjøre ledelsesfunksjonen, i tillegg til vektlegging av en profesjonell og managementorientert ledelse. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at flere ledere ansettes i åremålstillinger med et større innslag av prestasjonsbasert lønn. Man ser trekk av styrket ledelsesfunksjon gjennom desentralisering og delegering av makt og myndighet til administrative styringsnivåer, og videre til virksomhetslederne.

Innunder en styrket posisjon for lederne går dermed også større grad av desentralisering og delegering, noe som er karakteristisk for NPM inspirerte reformer (Baldersheim og Rose 2005). Dette kan knyttes opp til en tankegang inspirert av Human relations teorier, hvor de mellommenneskelige relasjonene synliggjøres. En slik tankegang preges av at resultater i større grad blir forklart ut i fra sosiologiske variabler. Det blir mer fokus på effektivitet og ledere blir gitt mulighet til å lede gjennom mer utstrakt bruk av delegering og desentralisering. Ovenfor arbeidsstyrken er disiplinering i forhold til produktivitetskrav et stikkord, også ledere ansettes på en kontrakt som knyttes opp til resultatkrav (Flaa 1995). Krav til produktivitet og prestasjoner er trekk som ofte knyttes til NPM.

Dette kan videre knyttes opp til et annet hovedelement ved NPM-reformer, mål og resultatstyring. Denne type styring bygger på et økt fokus på resultatmål, rapportering av resultat, og belønnings -og straffesystemer. I tillegg ligger det en endring i personalpolitikken i denne tankegangen, hvor man i større grad legger vekt på kontrakter, prestasjonslønn, lønnsulikhet og mer midlertidig ansatte (Baldersheim og Rose 2005).

3.4.3 Større fokus på brukerretting og brukermedvirkning

Det tredje trekket som gjør seg gjeldende er større fokus på brukerretting og brukermedvirkning. Begrepet brukermedvirkning er ikke presist eller selvforklarende, derfor vil jeg utdype dette. Det er den enkeltes perspektiv som styrer fortolkningen av hva begrepet innebærer, dette gjelder både bruker og tjenesteyter. Begrepet kan betraktes som todimensjonalt; på individnivå og på systemnivå. På individnivå vil begrepet referere til den innflytelsen som bruker har i forhold til beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet der vedkommende selv er berørt. På systemnivå innebærer begrepet en kollektiv virkningsform der brukerorganisasjoner peker ut representanter som deltar i planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak (Dyhr-Nielsen 2006)

Utsagn som ”brukeren i sentrum” og ”det er brukerens egne ressurser og behov som skal være utgangspunkt for planlegging, etablering og praktisk utforming av tiltak” har vært brukt for å understreke ansvaret det offentlig har for brukerne, det skal anlegges et brukerperspektiv. Kunnskap, makt og ansvarlighet må av alle de som er involvert i å yte tjenestene, deles av de som mottar tjenestene. De formuleringene som har blitt brukt kan være et ønsket om at dette prinsippet også skal innføres i norsk velferdspolitik. Begrepet brukermedvirkning har nærmest blitt et honnørord, og det har vært en sterk utvikling de siste 20 årene for å vektlegge brukermedvirkning (Rønning og Solheim 1998).

I tillegg til fokuset på økonomi og effektivitet er det altså også reformer som tar sikte på å øke borgernes innflytelse og utvikle nye kanaler for kommunikasjon mellom innbyggerne og kommunen/ staten. Det blir i større grad vektlagt hvordan man kan innrette organisasjonen for å legge den mer til rette for økt innflytelse og medvirkning fra brukerne og innbyggerne. Ideen bak er at forvaltningen har lagt for liten vekt på å få fram informasjon om innbyggernes preferanser, behov og interesser. Siden det ikke er noe marked som kan signalisere hva som er den egentlige etterspørselen etter offentlige tjenester søkes det etter mekanismer som kan forbedre informasjonsflyten fra innbygger og inn i beslutningsprosessene. Forvaltningens ansvar ovenfor innbyggerne understrekes her (Baldersheim og Rose 2005).

I forhold til målet om økt brukerretting er det flere tiltak som kan igangsettes. De tiltakene som har vært mest vanlig i de nordiske landene er de som knytter seg til økt bruk av exit-muligheter, som innebærer større valgfrihet med hensyn til alternative tjenestetilbydere. Andre tiltak som har vært brukt er blant annet servicegarantier, utvikling av bedre klagemuligheter og mer utstrakt bruk av bruker og borger undersøkelser. Resultatene fra disse undersøkelsene blir brukt strategisk for å kontrollere kvaliteten på tjenestene, slik at brukerne på bakgrunn av dette kan foreta reelle valg (Balderheim og Rose 2005). Et ledd i økt brukerinnflytelse er også tiltak som opprettelse av brukerstyrer. Dette er organer bestående av representanter for brukerne som skal ivareta brukernes interesser på et bestemt offentlig service område (Øgård 2001).

3.4.4 IKT, et nødvendig verktøy for NPM reformer.

IKT er et viktig verktøy for NPM-reformer, og utviklingen av IKT løsninger kan sies å være en nødvendighet for at man har blitt mer brukerorientert. (Christensen og Læg Reid 2000). Gode IKT løsninger blir ansett for å være en forutsetning for at innbyggerne skal kunne ta kvalifiserte, informerte og veloverveide valg. Velfungerende IKT løsninger er avgjørende for en god brukerretting. Forbedret selvbetjeningsløsninger på nett vil være med på å lette arbeidspresset på de ansatte, og følgelig være et ledd i å fremme effektiviteten (Øgård 2001).

Som det framkommer av denne redegjørelsen er ikke NPM et entydig begrep, man blir tilbudt en handlekurv av ulike elementer hentet fra privatsektor, hvor man kan velge inn det som passer best. En reform av den offentlige administrasjonen krever dermed at noen av reformelementene velges inn, og andre elementer må da velges bort (Christensen og Læg Reid 2001). "Handlekurvtankegangen" gir et bilde av NPM sammensatte karakter som reformbølge, hvor man kan finne at det er spenninger mellom enkelte av reform elementene. Denne spenningen bunner i stor grad ut i at det er en iboende spenning mellom nyere institusjonell økonomisk teori og managementtenkningen. Det kan virke som en selvmotsigelse at man skal delegere mer myndighet til underledere og administrative enheter samtidig som det skal styres etter resultatkrav. Man ønsker både mer kontroll, samtidig som man vil ha mer autonomi.

Spørsmålet som melder seg her er hvilke elementer av NPM som er kompatibel med norsk forvaltnings historikk, tradisjoner og kultur, og dermed har blitt valgt inn.

3.5 NPM i en norsk kontekst.

I et komparativt perspektiv kan Norge karakteriseres som en nølende reformator som reagerer sent på internasjonale styringssignaler om utvikling av en nyliberal stat, og som har valgt sin egen vei basert på historiske tradisjoner i styringsverket. Likevel forgår det stadig endringer i det offentlige, og det internasjonale presset har økt. Norge har derfor i økende grad innført internasjonalt inspirerte og økonomisk orienterte reformer (Lægreid og Christensen 2001).

Som reformmyte har NPM fått et ideologisk hegemoni, og spres på tvers av landegrensene etter hvor godt de samsvarer med forvaltningskulturen i de enkelte land. For å forklare dette kan det være hensiktsmessig å se på omgivelsesfaktorer, nasjonale strukturelle og kulturelle faktorer, dette er faktorer som kan forklare hvorfor reformen har tatt ulik vending i ulike land (Lægreid og Christensen 2001). Det er interessant å se på hva det er som kjennetegner NPM-reformer i Norge.

Økonomien har hatt sterk betydning i forhold til implementering av NPM i de skandinaviske landene. Sverige har kommet lengst, Norge kortest. Dette blir blant annet understreket av Rattsø og Sørensen (1997). De hevder at Norge ikke har hatt det samme effektivitetsbehovet som andre land, det har ikke vært en økonomisk krise som har krevd en straks løsning. Det har også blitt påpekt at fagbevegelsen har vært en bremsekloss i forhold til mange av tiltakene under NPM, for eksempel konkurranseutsetting av offentlige virksomheter.

Det som stort sett har kjennetegnet NPM-reformer som er gjennomført i Norge er at man har satt et økt fokus på brukervedvirkning, innflytelse og rettigheter, økt konkurranse, spredning av makt ut i organisasjonene, og ledelses -og organisasjons utvikling. I forhold til brukervedvirkning tegner det seg i tillegg en demokratisk dimensjon. Brukervedvirkningen kan ta form på ulike måter, man kan måle grad av brukertilfredshet ved for eksempel ha brukere som informanter, at brukerne og

tjenesteyterne har økt dialog, i tillegg kan man gi brukene mulighet til å velge mellom ulike tjenesteytere ved frie valg eller brukerstyring (Rattsø og Sørensen 1997).

I Norge er reformene preget mer av samarbeid enn konfrontasjon.

Kostnadseffektivitet fortrenger ikke de tradisjonelle demokratiske verdiene, men er mer å anse som et supplement. Deler av offentlig virksomhet har altså blitt iverksatt, som for eksempel renhold, kantinedrift og lignende. Det offentliges kjerneaktiviteter har likevel forblitt under den offentlig sektors styre (Øgård 2001).

3.6 Effekter av NPM

Det har allerede kommet fram at NPM ikke er et enkelt identifiserbart tiltak, men en reform bestående av mange ulike elementer. Effektene må derfor sees ut fra dette utgangspunktet. Når effekter skal vurderes er det hensiktsmessig å finne ut hvem som i første rekke blir berørt av endringene. Jeg vil vektlegge hva som har vært oppnådd i forhold til tjenesteproduksjon for personalet, og kvaliteten på tjenestene og for brukerne. Effekter i forhold til personalet som for eksempel lønns og pensjonsspørsmål, og hierarkisk oppbygning innad i organisasjonene vil jeg derimot ikke vektlegge.

Her er det viktig å skille mellom rollen hver enkelt har som borger, og en rolle som bruker. Borgerne har sine rettigheter i kraft av at de er statsborgere, og innehavere av rettigheter som gjelder for, og er de samme for alle i samme situasjon. Brukerne har på andre siden sine rettigheter fordi de oppfyller visse krav og er brukere av en tjeneste (Øgård 2001). Alle har rettigheter knyttet til det å være borger, ikke alle har rettigheter som brukere.

Valgmuligheter innenfor det offentlige et gode som i større og større grad har blitt verdsatt av brukerne, det følger da naturlig at det må være alternativer å velge mellom. En økt markedsorientering innenfor offentlig sektor kan føre til at det blir større valgfrihet for brukerne i forhold til hvilken tjenestetilbyder man velger. Samtidig kan det føre til økt påvirkning fra brukernes side innenfor de områdene man er opptatt av. Økte valgmuligheter for hver enkelt bruker fører følgelig med seg at det blir et større fokus på brukerne. Man har et større engasjement for å beholde de, yte god service og på denne måten hindre at de ikke velger andre og bedre tilbud. NPM

reformer skal gjøre at pressede offentlige ressurser utnyttet mer effektivt, at man har mer forvaltning igjen for hver krone som blir brukt (Øgård 2001).

Sett i forhold til økonomi vet man at konkurranse er viktigere enn eierskap. Privatisering vil ikke gjøre det mer effektivt, da private monopoler ikke driver mer kostnadseffektivt enn offentlige. For at det skal kunne være en effektivitetsgevinst må det også være et reelt marked, det vil si konkurranse mellom flere tilbydere. I flertallet av norske kommuner vil det ikke være et slikt marked. I konkurransesammenheng er det langt større vekt på effektivitet enn kvalitets utvikling, men de fleste som har konkurranse utsatt sin virksomhet har også kvalitetsutvikling som mål (Bladersheim og Rose 2005). Effektiviteten kommer altså når det blir konkurranse.

Brukerundersøkelser viser at det området det knytter seg mest misnøye til er brukervedvirkning. Brukerundersøkelser har blitt et populært virkemiddel, men et problem er å ta disse dataene i bruk. Det har vist seg at de fleste kommunene i liten grad har klar å engasjere brukerne i en aktiv dialog, og vurdering av kvaliteten på de ulike tjeneste områdene. Det understrekes videre at brukervedvirkning er et viktig utviklingsområde, særlig med basis i at kommunene skårer relativt lavt på brukervedvirkning (Øgård 2001).

3.7 Kritikk av NPM

Implementering av nye reformer vil alltid føre til reaksjoner. Hovedkritikken rettet mot NPM-reformer har tradisjonelt kommet fra den politiske venstre siden. Kritikken har ofte gått ut på at NPM undergraver velferdsforvaltningens tradisjonelle verdier som for eksempel likebehandling og vektlegging av lovverk. En annen kritikk har gått ut på at en sammenstilling av markedsorientert tankegang og offentlig sektor er uforenelig. Det offentlige kan ikke tenke vinning og profitt fordi det ikke ligger i dens natur. Mange av de offentlige tilbudene er ikke ment for, og kan ikke, konkurransesettes (Christensen og Lærgreid 2001).

Kritikere av NPM hevder at i overføringen av ideene fra privat sektor til det offentlige står man i fare for å svekke de tradisjonelle demokratiske verdiene med ”en mann – en stemme”. Spørsmålet er dermed hvordan ideene om modernisering og fornyelse av

det offentlige apparatet går sammen med opprettholdelse av det demokratiske aspektet av politikken. Det som har vært den største kritikken mot NPM har vært at den i for liten grad ivaretar de tradisjonelle demokratiske verdiene (Lægreid og Christensen 2001).

3.8 Brunsson og Olsens reformteori

Reformer er ofte et svar på problemer, og det er de underliggende problemene som driver fram reformen. I organisasjoner er visse problemer koblet sammen med tilsynelatende egnede løsninger. Derfor; enkelte problemer fordrer ikke bare enkelte løsninger, men logikken går også andre veien, populære løsninger kan bli brukt for å drive fram reformer, ved å identifisere problemene den vil løse. Problemer man nødvendigvis ikke var klar over at eksisterte. Reformen blir presentert som løsninger, og er ofte attraktive fordi de skal erstatte den nåværende situasjonen med en lysere framtid. Siden nesten alle organisasjoner til enhver tid har et problem er behovet for reform nærmest alltid eksisterende. Reformprosjekter og behovet for gode og effektive reformer kan derfor karakteriseres som reglen heller enn unntaket (Brunsson og Olsen 1997).

Det er også flere grunner som blir trekt fram som forklarende for hvorfor man reformerer; de verktøyene som organisasjonene velger er ofte reformer som på det gitte tidspunkt er populære. Hovedgrunnen til dette ligger først og fremst i at dette vil gi legitimitet til organisasjonen. Man lar omverdenen vite at organisasjonene har en ledelse som er omstillingsdyktig, og villig til å følge med på utviklingen. At en organisasjon følger populære organisasjonsoppskrifter er et tegn på utvikling, effektivitet, fremskritt, fornuft og fornyelse. Dette er noe av forklaringen til hvorfor slike oppskrifter har så stor kraft til å utløse omfattende reformaktivitet og ressursbruk (Røvik 1998). Logikken her kan sies å være:

”Reformer innebærer endringer som betyr forbedringer, som igjen øker legitimiteten til organisasjonen som gjennomfører reformen” (Christensen og Lægreid 2001:296)

Det er derfor i alle organisasjoner, offentlige så vel som private, mange forsøk på reformer og de er ofte enkle å initiere. Likevel hevder Brunsson og Olsen (1997) at

mange reformer ikke blir implementert etter intensjonen, eller ikke lykkes når de er gjennomført. En av forklaringene er at reformer ofte er svar på ytre krav som er stilt til organisasjonen. Det som blir viktig er å endre på det i organisasjonen som er synlig uten fra. Ofte framstår det som en enkel løsning å framlegge for eksempel et skriftlig dokument hvor man redegjør for de endringene man skal foreta seg, uten at de blir gjennomført i praksis.

På den andre siden kan det være en genuin interesse for å implementere reformene, men de eroderer gjennom implementeringsprosessen. Dette kan blant annet skyldes at initiativtakerne ikke har makt nok til å presse reformen igjennom en indre motstand i organisasjonen. Motstanden består ofte i at man er nølende til å gi opp gamle rutiner og vaner. Enkelte organisasjonene har nærmest blitt for institusjonalisert, og kan ikke avskaffes så snart det ikke lengre er behov for de. De later til å motstå enhver form for endring som ikke passer overens med deres egne institusjonelle verdier. I noen tilfeller kan derfor prisen ved å gjennomføre en reform være for høy. Reformatorer lover ofte mer enn de kan holde og gjennomføre, reformen kan ikke oppfylle alle løfter som på forhånd ble gitt, dette vil kunne skape ytterligere frustrasjon og skuffelse senere (Brunsson og Olsen 1997).

En annen årsak til at en reformprosess kan slå feil er at løsningene som tilbys ofte er for enkle. Når reformene blir implementert i en kompleks organisasjon viser de seg å være utilstrekkelig. Problemene som skulle løses er der ennå, i tillegg kan man risikere at nye problemer er kommet til. Ofte klarer man ikke å identifisere hvilke faktorer som har ført til at reformen ikke har lyktes, og det fører til at de samme endringene blir gjentatt om og om igjen. Det dårlige resultatet blir ofte tillagt andre forhold enn reformen i seg selv (Brunsson og Olsen 1997).

Reformer er avhengig av tilgjengelighet på både problemer og løsninger for å bli satt i gang. Problemer er nesten alltid eksisterende i organisasjoner, og flere problemer kan kun løses ved hjelp av ad-hoc metoder; metoder hvor løsningene kun er designet for å løse det spesifikke problemet og kan ikke generaliseres til andre lignende situasjoner. Det er i følge Brunsson og Olsen (1997) ikke mangel på løsninger tilgjengelige for organisasjoner som står ovenfor problemer, men løsninger på de fundamentale og grunnleggende problemene er ofte mer begrenset.

Brunsson og Olsen (1998) hevder at organisasjoner i endring gjennomgår en reformsyklus bestående av fire ulike faser. Den første fasen kjennetegnes av at man erkjenner problemene og søker løsninger. I andre fasen finner man reformer man mener er egnet og velger hvilken type løsning man skal gå for. Fase tre er en implementeringsfase, i denne fasen opplever man ofte at det oppstår nye problemer. I den fjerde og siste fasen opplever man at skuffelse og frustrasjon tar over, og stopper reformen. Dette åpner opp for å finne en ny reform, og for en ny reformsyklus. Det er i fasen bestående av skuffelse og frustrasjon hvor organisasjoner er mest åpne for endringer.

Reformer er altså populære fordi de har en utopisk karakter, og kan medføre økt legitimitet, men de kan sjeldent tette igjen gapet mellom enkle løsninger og en kompleks organisatorisk virkelighet. Dette fører til en situasjon som alltid kan forbedres, og manglende suksess åpner opp for muligheten til å gjennomføre atter nye reformer. Derfor er reformer mer å betrakte som en rutine enn en forstyrrelse i organisasjonslive (Brunsson og Olsen 1997).

3.9 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg redegjort for reformtrenden NPM, hvordan NPM kan karakteriseres som en samlebetegnelse, hvilken rolle staten har, og hvordan NPM kan tolkes i en norsk kontekst. Samt kort om hovedkritikken og effektene av NPM. Videre har jeg gjort rede for Brunsson og Olsens (1997) teori hvor de hevder at endringsarbeid i organisasjoner er det normale. Organisasjoner søker stadig etter bedre løsninger, men reformene oppnår sjeldent det ønskede utfall.

4. Bakgrunn for en ny arbeid og velferdsforvaltning.

For å få en forståelse for hvorfor man har lagt opp til en så omfattende omorganisering er det hensiktsmessig å se på hva som kjennetegner organiseringen slik den tradisjonelt sett har vært, og forhistorien for reformen. Historien kan ikke fortelle oss hvorfor vi endrer på noe, hva vi velger å gjøre, hviler i stor grad på hva vi på et gitt tidspunkt vet om samfunn og økonomi. Likevel; før man bygger opp eller ned, river eller bevarer er det godt å vite hvordan huset ble bygd – hva var den grunnleggende hensikten bak konstruksjonen (Seip 1981). I dette kapitlet tar jeg dermed sikte på å gjøre rede for velferdsforvaltningen slike vi har kjent den fram til i dag, og hva som blir nytt med NAV reformen. Med dette vil jeg få fram de organisatoriske grepene som gjøres, og hvordan dette kan øke effektiviteten. Samtidig klargjøres det hvorfor den gamle organiseringen har vært negativ for brukerne, og hvordan den nye ordningen vil kunne fungere bedre.

4.1 Framveksten av velferdsforvaltningen, og den tredelte organiseringen

Dagens forvaltning går helt tilbake til 1800-tallet hvor det offentlige først kom inn i bildet når folk ble rammet av fattigdom. Det var i begynnelsen altså ikke snakk om noen form for forebygging, kun hjelpetiltak for de som alt var havnet i uføre. Rundt 1900-tallet ble noen av funksjonene løftet ut av fattigdomsforsørgelsen for på denne måten å kunne sikre sosial trygghet. Etter hvert som man oppfattet at mange hadde behov for hjelp fra det offentlige vokste det fram statlige etater, og en kommunal sosialtjeneste som hadde hovedvekt på rettighetsfesting av økonomiske tiltak og ytelser. Ansvar for å løfte mennesker ut fra fattigdommen og inn på rettighetsfestede ytelser ble overført fra lekfolk til profesjonelle (Seip 1981).

Dagens tjenester er et resultat av velferdsstatens oppbygning gjennom det 20. århundret. Et sentralt trekk ved utviklingen har vært at det har gått fra å være store lokale variasjoner til statlig likhet. Det har vokst fram en fagadministrasjon, og det har blitt økt spesialisering i forvaltning og tjenesteproduksjon (Seip 1981). Offentlige trygder er i dag den sentrale forsørgelsen i det norske samfunnet og hver fjerde nordmann har sitt daglige utkomme av trygd, mens annenhver har inntekt gjennom eget arbeid (Hatland mfl 2001).

Velferdsforvaltningen, slik vi har kjent den, er organisert gjennom tre ulike etater, to statlige og en kommunal. De statlige etatene er representert av Aetat og Trygdeetaten, og kommunene er representert gjennom sosialtjenesten. De tre etatene betjener nærmere 16.000 årsverk³. Trygdeetatene er helt klart størst med antall årsverk på om lag 7600 fordelt på ca 9000 ansatte, sosialtjenesten forvalter om lag 4700 årsverk og Aetat 3800 (St.prp nr 46 2004-2005).

4.1.1 Trygdeetaten

Trygdeetaten sitter på det bredeste ansvarsområdet, og har hele befolkningen som brukergrupper i ulike faser av livet. I Norge er det i dag omlag 1.3 millioner mennesker som har trygd som sin hovedinntektskilde. I underkant av to millioner mennesker mottar løpende ytelser fra trygdeetaten. Etatens hovedformål er å bidra til å hindre utstøting fra arbeidslivet, sikre enkelt mennesker rettigheter til stønader og tjenester etter folketrygdloven og de andre ordningene trygdeetaten forvalter.

Hovedoppgavene er dermed økonomiske overføringer, hvor størstedelen av arbeidet er regelstyrt. Regelstyring er et av hovedkjennetegnene ved trygdeetaten, i motsetning til for eksempel sosialtjenesten. Særlig gjelder dette ytelser som alderspensjoner, barnetrygd, kontantstøtte, uføretrygd og lignende. I tillegg har trygdeetaten også ansvar for ytelser hvor det inngår rom for lokalt skjønn, dette er særlig vurderinger i forhold til sykdom og arbeidsevne. Trygdeetaten har gradvis blitt tildelt flere tjenester som tar sikte på at brukerne skal kunne fungere bedre sosialt, og at flere skal kunne ledes mot arbeidslivet. Derfor faller også oppgaver som stimulering til arbeidsaktivitet, og oppfølging av den enkelte stønadsmottaker innunder trygdeetatens oppgavespekter (St.prp.46 2004-2005).

Etaten har en tredelt struktur; de lokale trygdekontorene er underlagt fylkestrygdekontorene og Rikstrygdeverket, mangfoldet i oppgaver i trygdeetaten har ført til at en del av saksbehandlingen har blitt overført fra de lokale kontorene til større kontorer i samme fylke.

³ Pleie og omsorg er da ikke representert

4.1.2 Aetat

Aetats oppgaver er knyttet til formidling og kvalifisering av arbeidssøkere og forvaltning av dagpenger og attføringsstønader under arbeidsledighet. Ovenfor arbeidsledige er de viktigste oppgavene informasjon, veiledning, arbeidsmarkedstiltak og forvaltning av økonomiske ytelser. Ovenfor arbeidsgivere er rekrutteringsbistand den viktigste oppgaven (St.prp46 2004-2005). Mye av arbeidet i Aetat har, i likhet med Trygdeetaten, vært regelstyrt.

Hovedgruppen av brukere til Aetat er yrkeshemmede og ordinært arbeidsledige. Gjennomstrømningen av de som er ordinært arbeidsledige er langt raskere enn hva som er tilfellet for de som på en eller annen måte er hemmet i forhold til arbeidslivet. Et særskilt satsningsområde er derfor bedre tilrettelegging av arbeid for personer som er hemmet i forhold til arbeidsmarkedet.

I likhet med trygdeetaten er også Aetat et statlig ansvars område, og den er organisert ut i fra to nivåer; Aetat arbeidsdirektoratet har den overordnede administrative og faglige ledelsen av etaten, og Aetat lokalt er delegert ansvar for løpende gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken. Aetat har en ulik geografisk dekning i forhold til både trygdeetaten og sosialtjenesten. Aetats kontorer er tilstede i ca en av tre kommuner, hvert kontor dekker dermed større distrikter enn de to andre etatene (St.prp46 2004-2005).

4.1.3 Sosialtjenesten

Sosialtjenesten er et kommunalt ansvarsområde, og er det nedre sosiale sikkerhetsnett i velferdssamfunnet. I Norge er det først og fremst den statlige folketrygden som skal sikre folk mot inntektsbortfall. Når folketrygden ikke lengre strekker til kommer den kommunale sosialhjelpen inn i bildet. Vilkåret for å motta ytelse fra sosialkontoret er at andre løsninger skal være prøvd og tjenesten er rettet mot personer som ikke får dekket sine behov på andre måter. Sosialkontorets brukere har gjennomsnittlig mer sammensatte problemer enn brukerne av de to andre etatene, og virksomheten er langt mer arbeidsintensiv. Sosialhjelpen er i stor grad en skjønnsbasert ytelse, hvor det er fagpersoner som avgjør om brukere har rett til økonomisk stønad i henhold til lov om sosiale tjenester. Hver sak har dermed sin individuelle vurdering. Den som ikke kan

sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter har krav på økonomisk stønad. Sosialtjenesten kan også i særlige tilfeller yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne tilpasse seg eller overvinne en vanskelig livssituasjon (Hatland mfl 2001 og St.prp.46 2004-2005). I tillegg til å yte økonomisk sosialhjelp har sosialkontorene også ansvar for personlig rådgivning og hjelp til rusmisbrukere, personer uten bosted og kommunale tiltak for arbeidsledig ungdom som per i dag er den største mottaker gruppen av økonomisk sosialhjelp. Man kan si det er noe eget ved sosialhjelpen, det er ikke noe samsvar mellom dens økonomiske rolle og oppmerksomheten den gis. I 2006 var de totale utgiftene til sosialhjelp på 4.6 milliarder kroner (SSB 2007b). Dette utgjør kun små prosenter av de totale utgiftene til sosial inntektssikring, likevel vies den betydelig oppmerksomhet. Det er en påminnelse om at det øvrige hjelpeapparatet kommer til kort.

Sosialtjenesteloven stiller kommunene relativt fritt til å organisere tjenestene, men generelt sett har store kommuner høyere spesialiseringsgrad enn små kommuner. I små kommuner arbeider ansatte som generalister med et bredt og variert ansvarsområde, i større kommuner har man gått langt i å spesialisere de ulike delene av tjenesten i for eksempel mottak/avklaring av nye søkere, tiltaksarbeid, bolig, flyktninger/innvandrere og asylsøkere, i tillegg til oppfølging og arbeidsrettede tiltak.

Her ser man altså at trygdeetaten har hele befolkningen som brukergruppe. Aetats mest sentrale brukergruppe er personer i yrkesaktiv alder som ikke er i arbeid og sosialkontorets hovedbrukere er mennesker med alvorlige økonomiske problemer, ofte med sosiale og helsemessige tilleggsproblemer og svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Det er sosialkontoret som har det laveste brukertallet, men det er denne brukergruppen som har størst andel brukere med behov for hjelp fra de andre etatene. Trygdeetatens brukere ligger på det andre ytterpunktet og har i liten grad behov for hjelp fra andre etater, Aetat havner her i en mellomposisjon.

4.2 Hvordan har tredelingen fortont seg i praksis?

Reformbehovet uttrykkes ved at den tredelte organiseringen ikke ivaretar behovene til brukere som trenger bistand fra flere av etatene samtidig. Det er flere grunner til at brukere kan ha behov for hjelp fra flere etater samtidig; for det første kan brukere ha rett til ytelser som er forvaltet av ulike etater. Eksempelvis kan sosialklienter og trygdemottakere ha behov for å bli registrert som arbeidsledig hos Aetat. I 2000 var for eksempel hver tredje sosialhjelpsmottaker også registrert som arbeidsledig hos Aetat. For det andre kan brukere ha økonomiske problemer som gjør at trygden de mottar trenger å bli supplert med sosialhjelp. Mange har opparbeidet rett til trygd, men ytelsene viser seg å ikke være tilstrekkelig til å sikre livsopphold og må bli supplert med ytelser fra sosialkontoret. I 2000 var det om lag 32.000 trygdemottakere som supplerende hjelp (St.prp. nr.46 2004-2005).

I tillegg til at det er flere som bruker flere av etatene samtidig er det også mange overganger mellom ulike ordninger, og over etatsgrenser over tid. Eksempelvis kan det være ytelser knyttet til livsløp, som for eksempel overgang fra yrkesaktiv alder til pensjonisttilværelse, overgang mellom ulike familiefaser, og problemer med å delta i inntektsgivende arbeid for eksempel personer som er mottakere av helserelaterte ytelser (St.prp nr 46, 2004-2005).

Et resultat av at mange brukere behøver bistand på tvers av de nåværende etatsgrensene er at det skapes gråsoner mellom etatene der ingen tar ansvar for å hjelpe og brukere har blitt kasteballer i systemet. Kasteballproblematikken har blitt trekt fram som en av de største svakhetene med dagens organisering og medfører ineffektiv ressursbruk og mye dobbeltarbeid. Eksempel på kasteballproblematikken kan være i tilfeller der en person blir erklært for frisk til å motta sykdomsrelaterte stønader fra trygdekontoret, men samtidig erklært for syk til å arbeide av Aetat (St.prp nr 46, 2004-2005).

4.3 Organisering av den nye arbeid og velferdsetaten.

I den nye organiseringen vil det statlige ansvaret som har vært delt på to selvstendige etater legges ned, og ansvaret samles i en ny etat; arbeid og velferdsetaten. Kommunen beholder sitt ansvar for oppgaver etter lov om sosiale tjenester, og skal

være en likestilt medspiller i reformen (Prosjektplan for NAV Nordkapp). Det skal etableres en felles førstelinjetjeneste i hver kommune som skal være brukerens kontaktsted for hele tjenestespekteret i dagens tredelte forvaltning, og en inngangsdør for alle tjenestene til arbeid og velferdsetaten (St.prp nr.46 2004-2005) Brukerne skal kunne gå inn en dør, og finne de tjenestene de har behov for der inne.

Førstelinjetjenesten skal baseres på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i lokale samarbeidsavtaler. Disse avtalene og samlokaliseringen skal ha en lovmessig forankring, men innenfor de gitte rammene skal det gis stor frihet til å finne fram til hensiktsmessige lokale løsninger som ivaretar lokale hensyn.

Hvordan hvert enkelt NAV kontor blir utformet hviler derfor i stor grad på hva hver enkelt kommune velger å gjøre, og hvilke tjenester de velger å inkludere i samordningen. Som et minimum skal kontoret dekke kommunens oppgaver knyttet til å yte økonomisk sosialhjelp og statlige oppgaver knyttet til informasjon, enklere veiledning og bistand. Innunder dette inngår også bistand til å søke arbeid, fatte helt enkle vedtak, motta søknader, sørge for at vedtak blir fattet og være brukerens kontaktpunkt videre mot andre funksjoner (St.prp nr.46 2004-2005). Som nevnt tidligere har caset for denne oppgaven, Nordkapp kommune, gått for en helhetlig løsning hvor langt flere tjeneste enn de som er lovpålagt går inn under NAV kontoret. Hvert enkelt kontor får dermed sitt eget særpreg, og det kan dermed være varierende hvilken oppfatning man har av reformen. I det neste kapitlet vil jeg dermed redegjøre for de ansatte og brukernes oppfatninger av NAV Nordkapp.

5. Empiriske funn

I denne delen av oppgaven vil jeg sammenfatte de empiriske funnene fra intervjuene, og spørreskjemaene. Jeg har valgt å presentere dette som to deler; først intervjuene med de ansatte på NAV kontoret. Jeg hadde som nevnt tre informanter, hvorav to hadde bakgrunn fra tidligere Aetat, og en fra sosialtjenesten. Der hvor jeg mener det er nødvendig vil jeg henviser til informantens bakgrunn. Deretter presenterer jeg den informasjon jeg fikk av spørreskjemaene fra brukerne. Selv om informasjonen fra brukerne kommer på grunnlag av spørreskjema velger jeg å presentere de to delene på samme måte. Dette er mulig fordi spørreskjemaene var utformet slik at brukerne selv kunne utdype og forklare svarene sine.

De ansattes syn på målene, visjonene og reformens vellykkethet

5.1 Hva mener de ansatte er NAV reformens hovedmål?

Fra sentralt hold er det formulert ulike mål som skal oppnås ved omorganiseringen og innføringen av NAV reformen. Målene er vagt definert, og sier ikke noe om hvordan oppgavene skal prioriteres i forhold til hverandre. Jeg ønsket derfor først å vite hva de ansatte betraktet som reformens hovedmål, det var i hovedsak tre mål som ble nevnt:

5.1.1 Flere i arbeid og aktivitet

Flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønader var det som ble trekt fram som det overordnede målet, og som alle informantene svarte umiddelbart. Implisitt i dette ligger det at flere av brukerne må avklares, en avklaring av brukere betyr da for eksempel å avgjøre om flere av de som nå har arbeidsledighetstrygd kvalifiserer til uførestønad. Det må med andre ord avgjøres om vedkommende er en reel arbeidstaker eller ikke, noe som kan føre til at man vil kunne se en økning i antallet på uførestønader etter at NAV reformen blir innført.

Det ble ikke konkretisert noe nærmere hva de la i dette målet i forhold til hvor mange flere som burde komme seg i arbeid før man anser målene som oppnådd. Det som likevel var vanlig å si var at minst 85 prosent av de som er i systemet skal følges opp, og få bistand på andre måter.

5.1.2 Brukervennlighet og brukermedvirkning

I tillegg var det to andre mål som ble trekt fram som viktig, men som ikke ble nevnt av alle de tre ansatte. To av informantene understrekte viktigheten med brukervennlighet og brukermedvirkning, altså en økt vektlegging av å ta vare på de som kommer for å få hjelp på NAV kontoret. Hva de særskilt sa om brukermedvirkning vil jeg komme tilbake til senere i kapitlet. Med brukervennlighet mentes:

”Brukervennlighet er også ett stikkord i forhold til målene med reformen, man skal ta vare på de som kommer inn her, og de skal føle at de blir tatt vare på. Og også at de i større grad skal være selvhjulpne, de skal selv kunne gjøre mye av det som tidligere ble gjort av oss”

5.1.3 Selvhjulpenhet og gode IKT løsninger

Selvhjulpenhet blant brukerne ble ansett som nødvendig for reformens vellykkethet og fører til det tredje målet som ble nevnt; gode IKT løsninger, som er avgjørende for at brukerne skal bli selvhjulpne. Det er viktig for et velfungerende kontor, men også for at brukerne selv skal kunne ha større påvirkning på egen situasjon. Det skal bli enklere for brukerne å hjelpe seg selv. Ved økt selvhjulpenhet vil arbeidsbyrden for de ansatte bli mindre. Systemene skal gjøres langt mer effektiv enn hva det har vært. De ansatte mente dette har langt på vei vært et vellykket prosjekt. Det var altså disse tre målene; flere i arbeid, brukermedvirkning og IKT som ble ansett som reformens hovedmål.

5.1.4 Synet på reformens mål

Synet på reformens mål hadde ikke endret seg blant informantene etter hvert som reformen hadde blitt iverksatt. Antakelsen min her var at etter hvert som omorganiseringen har blitt gjennomført har man endret synet på reformens mål. Avhengig av hvordan dette har gått er man enten blitt mer positiv eller mer negativ. Det som kom fram var at alle informantene var positivt innstilt både før og etter omorganiseringen, men det ble understreket at det var tidkrevende. At resultatene ikke kom så fort som man på forhånd hadde trodd ble nevnt av alle tre informantene:

”Jeg hadde nok på forhånd trodd at det ville gå litt lettere enn hva det faktisk har gjort. Vi har svettet – jeg må si det. Det har nok tatt tid før man har sett resultater,

men det er vel kanskje heller tålmodigheten det bør jobbes med her. Det er tross alt en veldig stor reform. Likevel, jeg var positiv før reformen, og det er jeg ennå.”

5.1.5 Ble målene betraktet som realistiske av de ansatte?

Jeg ønsket også å finne ut hvor realistisk målene ble ansett for å være blant informantene. I forhold til målet om å få flere i arbeid var svarene som kom fram noe varierende. Det ble understreket at det aldri vil være mulig å få alle i arbeid, men at dette heller ikke var et mål i seg selv – alle i yrkesaktiv alder vil aldri kunne være i arbeid. Det skal også bli lettere å komme tilbake i arbeid, dette ble ansett for å være realistisk, hadde man uføretrygd tidligere var du utenfor, og var du først utenfor arbeidslivet og erklært uføretrygdet var det vanskelig å komme tilbake. Nå vil det kunne være lettere å få disse personene i for eksempel halv stilling. Det ble også understreket at målet ikke utelukkende er at flere skal være i arbeid, men også at flere skal være i aktivitet.

Det som var fellesnevneren i svarene på om målene var realistisk, var at måloppnåelsen var noe som var meget tidkrevende, kanskje mer enn man på forhånd hadde forestilt seg. Dette gjaldt både målet om å få flere i arbeid, og i forhold til at brukerne skulle være mer selvhjulpne. Det ble poengtert at målene ikke vil bli oppnådd over natten. Særlig gjaldt dette i forhold til IKT, og de eldre brukerne som ikke har kunnskaper og ferdigheter knyttet til bruk av IT. Fra informanten på Sør-Varanger NAV kontor ble det også poengtert at IT kan være en utfordring for unge brukere som har lite skolegang, og ikke vært vant med bruk av internett hjemme. I en så stor og omfattende reform kan ikke alt være på plass umiddelbart. Informantene var likevel enige om at det de anså som hovedmålet var noe som helt klart var realiserbart på sikt, men at tålmodighet var viktig.

5.2 Behovet for reform og holdningen til reformen

Alle de ansatte var av samme oppfatning når det gjaldt behovet for reform; det var behov for en omorganisering av arbeid og velferdsetaten, og det var på høy tid at den kom. De ansattes oppfatning var også at brukerne mente det var behov for en endring.

To av informantene understreket sammenhengen mellom positiv holdning til reformen, og oppfatningen av behovet for en omorganisering. Den positive holdningen hang i stor grad sammen med at man så at noe måtte gjøres for å få bedre tjenester. NAV framstod som løsning på et problem som hadde vært eksisterende i lenge. Alle hadde stort sett positive erfaringer fra NAV prosjektet, men understrekte at det ennå er mye som skal gjøres, og flere utfordringer som har oppstått og krevd løsninger underveis:

”Det er ingen fasit svar på hvordan man skal gjennomføre dette, og ingen steg for steg bruksanvisning å følge, veien har blitt til mens vi har gått. Jeg er likevel positivt innstilt, det var absolutt behov for en reform”

En positiv holdning gjorde seg gjeldende blant alle de ansatte. Man sto, og står fortsatt, ovenfor krevende utfordringer. Likevel var de ansatte positiv fordi de mente NAV reformen til syvende og sist vil gjøre hverdagen og organisasjonen bedre. Synet på reformen både før og etter omorganiseringen, og på behovet for en reform var samsvarende blant alle de ansatte. Det var stor enighet om at det var på tide med en endring av den tidligere tredelingen. Det var misnøye med den eksisterende ordningen, og man ønsket seg nye og mer passende løsninger.

5.3 Endringer og utfordringer i arbeidet som følge av reformen.

NAV reformen innebærer en sammenslåing av tre tidligere uavhengige etater, tre ulike kulturer skal finne en felles plattform, og skal inn i en og samme etat. Dette innebærer endringer i hvilke arbeidsoppgaver hver enkelt har, og ikke minst hvilken kompetanse man behøver.

Endringene i selve arbeidet til de ansatte ble i stor grad knyttet opp mot at hver enkelt skal dekke et bredere felt av oppgaver nå enn tidligere, og ha en mer generalist orientert rolle. Saksområdene er blitt utvidet, og de aller fleste har flere og andre oppgaver nå enn tidligere. Utvidede saksområder vil innebære at man nå får nye og tidvis ukjente oppgaver, som man kanskje ikke alltid føler man har kompetansen til. Også andre endringer ble trukket fram, blant annet at det nå var et større krav til *effektiv produksjon, og mer produksjon*. Som en av de ansatte uttalte:

”Det er nok forventninger om mer effektiv produksjon, eller i alle fall mer produksjon”

Det var også endringer på et mer personlig plan, endringer som kanskje ikke i like stor grad var forventet, og en av de ansatte sa følgende:

”Nye forventninger til meg som ansatt går faktisk mye på det at jeg må være mer lærevillig og omstillingsvillig. Man har vært nødt til å kunne være på gyngende grunn noen ganger, og være inneforstått med at det faktisk ikke er alt man kan”

Hva ble så ansett som den største utfordringen med reformen? Alle informantene mente *kompetanseoverføring* helt klart var den største utfordringen. Dette er samsvarende med det som kommer fram i flere rapporter at dette har vært en utfordring over hele linja når NAV reformen har trådt i kraft (MeMu - Mennesker og muligheter, Nr.03/07).

Som det ble uttalt: *”Tidligere hadde hver enkelt ett felt de skulle kunne, det var et lovverk og et datasystem, nå er det nye lovverk og regler å forholde seg til, nye datasystem og nye arbeidsmetoder. Man må arbeide med mennesker på en annen måte enn hva man har vært vant med fra tidligere, og en mer ulik gruppe av brukere. Mennesker som tidligere har gått på sosialkontret og eksempelvis hatt sammensatte problemer som rus, dårlig helse og liten eller ingen utdanning, kan være veldig ulik en arbeidssøker på Aetat som kun sliter med å få tilpass på arbeidsmarkedet etter endt utdanning. De ansatte må dermed ha bredere kunnskap innenfor flere felt, og finne en ny måte å forholde seg til en gruppe veldig ulike mennesker for å kunne tilby brukerne et tilstrekkelig og fullverdig hjelpetilbud.”*

Om kompetanseoverføringen ble det videre sagt:

”Den aller største utfordringen er helt klart kompetanseoverføringen, alle skal lære alt på nytt, dette er noe som det har vært slit med over hele linja, og det er ikke noe spesielt for Nordkapp”

En annen endring var at det ble brukt mer tid på hver enkelt, noe som henger sammen med at man nå har et mer helhetlig fokus på hver enkelt bruker:

”Dette med at man ikke lenger henviser personen til en annen etat, men skal finne en løsning for vedkommende selv, det fører nok at blir brukt litt lengre tid. Kunne man for eksempel ikke hjelpe en person på trygdekontoret tidligere måtte vedkommende henvises til for eksempel sosialkontoret for å heve økonomiskstønad. Mente man på sosialkontoret at personen ikke oppfylte kravene til sosialhjelp, kunne det være tilbake

til trygdekontoret igjen. Dette er ikke tilfellet i dag, den personen som kommer inn din dør er også ditt ansvar, og vil dermed, så langt det er mulig, få den hjelpen som trengs her. Dette gjør at hver ansatt gjennomsnittlig vil bruke mer tid på hver enkelt bruker, men for brukeren skal det bli en raskere behandling av saken”

Det kom fram at dette også er noe som kan variere etter hvilken etat man tidligere har tilhørt, sosialtjenesten brukte mer tid på brukerne i forhold til både Aetat og trygdekontoret. I sosialtjenesten har de hatt en annen form for oppfølging, i tillegg til at sosialtjenesteloven gir større rom for bruk av skjønn. Hver sak skal ha sin individuelle vurdering, like saker skal behandles likt og ulike saker skal behandles ulikt. Når det gis rom for bruk av skjønn og individuell tilpassning er et utalt mål vil det også bli brukt mer tid. Større grad av dialog og kommunikasjon mellom ansatt og bruker vil naturlig nok legge føringer på hvor lang tid som blir satt av til hver enkelt bruker. For noen vil altså dette være en ny måte å arbeide på, for andre igjen har dette vært en del av arbeidsmetodene også før sammenslåingen.

5.3.1 Endringer i begrepsbruk

Et annet forhold som kom fram under intervjuene, og som jeg ble gjort oppmerksom på av en av informantene, var endring i begrepsbruken. Selv om terminologien som blir brukt stadig blir skiftet ut er det nå gått i retning at man i større grad snakker om for eksempel produksjon, da i forbindelse med hvor mange saker, og hvor mange vedtak som er produsert. Tidligere ble for eksempel begrepet klient brukt, det er en terminologi som man i dag har gått helt bort fra, i dag er ordet bruker den riktige betegnelsen. Det er ennå ikke kommet så langt at ordet kunde er blitt tatt helt inn i dagligtalene, selv om det kan forkommes at de ansatte hørte det fra tid til annen.

Begrepsbruken har blitt endret noe etter hvert ja, samtidig har det vært jevnlig utskiftninger i hvilken terminologi som brukes, men det snakkes nå i større grad med begreper som for eksempel produksjon; hvor mange saker som produseres og hvor mange vedtak som produseres.”

5.4 Om brukervedvirkning

Dette studiet har fokus på målet om økt brukervedvirkning, flere av spørsmålene var dermed knyttet til dette. At brukerne selv skal ha mulighet til å være med å påvirke egen situasjon har vært et sentralt mål for NAV reformen. Brukervedvirkning ble ikke trekt fram som et hovedmål for NAV reformen av alle de ansatte. Det er likevel

et av de formulerte hovedmålene og jeg ønsket derfor å vite hva de ansatte la i målet om mer brukerrettede tjenester. Svarere jeg fikk var i stor grad samstemte, brukernes egne ønsker skal legges til grunn:

”Det som først og fremst ligger til grunn for målet om brukermedvirkning er at brukernes egne ønsker og erfaringer skal tas i betraktning, man skal kartlegge hva det er brukeren selv ønsker, og så langt det lar seg gjøre forsøke å arbeide etter disse ønskene”

Skreddersøm ble trekt fram som stikkord i henhold til brukermedvirkning, det skal være en individuell skreddersøm til hvert individuelle tiltak:

”Det er tiltakene som skal tilpasses brukerne, ikke brukerne som skal tilpasse seg tiltaket. Et individ er et tilfelle, man kan ikke sette alle med lignende problemer i samme bås, tro at de kan få samme hjelp, og at denne hjelpen vil være den riktige for alle”

Veiledning av brukerne for en økt brukermedvirkning ble også ansett for å være viktig, som for eksempel nye pcer og opplæring i bruken av disse. I tillegg hadde Nordkapp kommune en person i en stilling som vert, denne personen skulle være ute i hovedmottaket, være en utadrettet hjelpeperson og et serviceansikt, samt ta i mot de som kom inn på NAV kontoret. Personen skulle altså være et ledd for å heve tjenestene for brukerne ved at det vil gå raskere å komme i kontakt med riktig person ved henvendelse til NAV kontoret.

Bedre innflytelse fra brukerne ble av alle informantene betraktet som viktig, og en svakhet med den gamle ordningen. Det ble samtidig poengtert av den ansatte som tidligere hadde jobbet i sosialtjenesten, at innflytelse fra brukerne ikke var noe grunnleggende nytt med NAV reformen. Det var heller *fokuset* omkring brukermedvirkning som hadde økt nå:

”Det med medvirkning fra brukeren er noe som har ligget til grunn hele tiden, men fokuset på det har økt nå, og man kan nok si at det var en svakhet ved den gamle ordningen at for lite fokus på det.”

Medvirkning fra brukerne har alltid stått som et sentralt prinsipp, det grunnleggende nye var altså at det hadde blitt et større fokus på dette nå. Selv om fokuset hadde økt

var det ikke blitt gitt noen formell skolering i nye arbeidsmetoder, utenom litt uformell kursing i hvordan man skulle snakke med brukere:

”Det ble i utgangspunktet ikke gitt noen formell opplæring, det har vært mer en skulder til skulder opplæring, vi har lært av hverandre på en mer uformell måte”

Alle de tre ansatte var av den oppfatningen at det var lagt bedre tilrette for å motta en mer individuelt tilpasset hjelp nå enn før, og samtlige knyttet dette opp mot den helhetlige vurderingen hver enkelt nå har krav på:

”Det er lettere å få en forståelse for hvilke behov og ønsker hver enkelt har når det kun er en person som har ansvaret, man kan ikke sende vedkommende ut døra og til neste etat”

Den helhetsoversikten man nå har ble trekt fram som hovedgrunnen til at det var blitt bedre tilrettelagt å motta individuelt tilpasset hjelp.

Sett fra de ansattes ståsted hadde ikke interessen blant brukere for å påvirke egen situasjon endret seg i særlig grad med NAV reformen. Dette var i følge informantene langt på vei et individuelt anliggende, hvor noen kom inn med klare oppfatninger av hvilke ønsker de hadde, andre var mer tafatte. Brukerne hadde, i følge de ansatte, ikke sett en økt mulighet for å få sine ønsker og behov oppfylt etter NAV reformen, slik jeg på forhånd hadde forventet. Det var ikke endringer her som de ansatte mente kunne tilskrives reformen.

Det samme bildet som tegnet på spørsmålet om brukerne hadde realistiske mål. Ingen av de ansatte hadde inntrykk av at dette var noe som hadde endret seg som følge av reformen, eller at forventningene til hva som var gjennomførbart hadde endret seg. Det ble poengtert at dette var et veldig viktig spørsmål;

”Dette med forholdet mellom forventninger og hva vi faktisk kan gjøre er viktig. Har man inntrykk av at brukerne har urealistiske forventninger, og man ikke har mulighet å innfri disse vil brukernes tilfredshet med tjenestene synke. Brukeren vil være misfornøyd med den hjelpen de har fått, og vi som ansatte vil sitte med en følelse av å ikke strekke til. En viktig oppgave vil dermed være å få til et samsvar mellom det man har å tilby og brukernes forventninger. Det er viktig at man klarer å få brukene til å skjønne hva vi kan hjelpe med og hva vi ikke kan, hvis ikke kan det oppstå et skjevt

forhold som ingen er tjent med – vi vil føle at vi ikke strekker til, brukeren vil føle at de ikke har fått hjelp”

5.4.1 Hinder for en bedre brukermedvirkning

På spørsmål om hva informantene mente var det største hindret for å få økt medvirkning fra brukerne var det i hovedsak tre ulike faktorer som ble trekt fram som avgjørende. Først og fremst stod det på hvilke *ressurser* som var tilgjengelig. Ressurser som i stor grad var knyttet til økonomi; å sette i gang slike tiltak er kostnadskreven, skal de være lønnsomme er man avhengig av at de gir positive resultater. Man må sitte igjen med en statistikk som faktisk viser at det har vært en endring. Økonomien er alltid begrenset, om tiltak ikke gir resultat sitter man igjen med en situasjon hvor man har brukt av de knappe ressursene, uten å ha noe igjen for det. Det ble også trekt fram som viktig å ha riktige ressurser i forhold til kompetanse og personell. Positive effekter av tiltak avhenger av at man har nødvendig personell med riktig kompetanse.

”Ressurser er et hinder, slike tiltak koster, lønnsomhet er viktig og skal de være lønnsomme er de nødt å gi resultater, i tillegg er man avhengig av å ha rett personell med rett kompetanse.”

Tid ble også trekt fram som et hinder, jo mer det legges opp for at brukeren selv skal være en aktiv part, jo lengre tid vil det da. Man er da tilbake til økonomi, jo mer tid man bruker, jo mer er man avhengig av at det er lønnsomt for at man skal sitte igjen med en positiv gevinst. Bruker man lang tid på hver person og det ikke skjer forbedringer kan man igjen oppleve en situasjon hvor man har brukt mye ressurser, men har lite igjen for det. Som en av de ansatte uttalte:

”Tid er også et hinder, særlig i forhold til saksbehandling, jo mer brukermedvirkning man legger opp til jo mer tid vil det da. Igjen er man tilbake på ressurser, jo mer tid som brukes, jo mer ressurser går, dermed blir man avhengig av positive resultat”

To andre faktorer ble i tillegg nevnt som et hinder for en forbedret brukermedvirkning; *interessen* til deltakelse blant brukerne og *lovgivningen*. For at aktive tiltak skal fungere er det viktig at brukerne ønsker å delta, og ser at de har noe igjen for å delta. En av informantene mente at interessen hadde vært manglende i tiltakene de hadde satt i gang, dermed vil de fortone seg som ulønnsomme. Også lovgivningen ble ansett for å være et hinder. Det kom fram at det med fordel kunne

vært en endring i hvor lenge man kunne gå på tiltak, og hvor lenge man kunne motta stønad. Lovgivningen ble betraktet som forhold som kan være et hinder som gjør at mennesker ikke kommer i arbeid. Flere studier viser at jo lengre en person er utenfor arbeidslivet, jo større er sjansen for at de varig faller utenfor. Om lovgivningen hadde blitt endret slik at man raskere kom med på aktive tiltak, eller perioden man krav på stønader var kortere kunne kanskje flere vært i arbeid.

5.4.2 De ansatte om brukernes tilfredshet.

Samtlige av de ansatte var av den oppfatningen at brukerne var mer fornøyd med den nye ordningen i forhold til den gamle, og hadde også fått tilbakemelding fra brukerne på dette. På spørsmål om de hadde gjort seg opp en mening om noen brukergrupper var mer fornøyd enn andre var også svarene sammenfallende; alle mente at de som tidligere gikk på sosialkontoret var mer fornøyd nå.

”Ja jeg tror absolutt de er mer fornøyde, det har vi også fått flere tilbake meldinger på. Mange har sagt at de er meget fornøyde. De er jo blitt mye enklere for de, du får også et mer personlig forhold til de du samhandler med. Du slipper og flyge mellom tre etater nå, tilbudet er mer helhetlig og det går fortere, særlig om bruker selv tar litt ansvar.”

For brukere som kun har behov for lovfestede ytelser var ikke endringene i forhold til tilfredsheten like tydelig. At de som tidligere var brukere av sosialtjenesten var mer fornøyd enn andre mente alle tre kunne forklares med at noe av stigmatiseringen med å gå på sosialkontoret og rollen som sosialklient nå var blitt borte. De blir møtt på en ny måte, og føler kanskje at de ivaretar verdigheten sin bedre. Som en av informantene uttalte:

”Noe av stigmatiseringen er nok borte nå. Dette er å betrakte som positivt, flere føler at de kan gå med hevet hode både inn og ut av kontoret. Bare dette gjør at man kan føle at noe er oppnådd.”

Det var ikke inntrykk blant de ansatte at det var en spesiell brukergruppe som *ikke* var fornøyd med den nye organiseringen, men en understrekte likevel at ikke alle var like fornøyde. Dette mente vedkommende skyldes at samtidig som flere tjenester skal inn under NAV, er det andre oppgaver som flyttes ut. Det som har skjedd er at personell, og dermed også kompetansen på området er blitt flyttet først, brukerne har blitt igjen.

Det har oppstått en situasjon hvor man sitter igjen med brukere som ingen kan hjelpe tilstrekkelig. Oppfatningen til de ansatte var at i noen tilfeller skjedde endringer for fort. En større grad av samkjøring mellom flytting av brukere og personell ville vært en mer hensiktsmessig måte å gjøre endringene på, og tilfredsheten blant brukerne kunne blitt bedre på denne måten. Som det ble uttalt:

”Ting går kanskje litt for fort framover noen gang, og man kan vel si at de går i feil rekkefølge. Man kan ikke flytte brukerne først, men en større grad av samkjøring mellom flytting av både personell og bruker kunne med fordel vært gjort”.

Brukernes syn på reformens mål, visjoner og vellykkethet.

5.5 Brukernes syn på reformbehovet.

De ansatte jeg intervjuet på NAV kontoret i Nordkapp mente det var et stort og åpenbart behov for en endring av arbeid og velferdsforvaltningen, begrunnet av både effektivitets hensyn, og hensyn til brukerne. Jeg synes dermed det var interessant å se om brukerne var av samme oppfatning. Hvorvidt brukerne av NAV mente det var behov for en endring

Det kom fram av spørreskjemaet til brukerne at alle seks mente det var behov for reform. Dette gjaldt uavhengig av utenforliggende variabler som alder, hvor mange ganger de var i kontakt med NAV kontoret og hvilken etat de tidligere hadde vært i kontakt med. Noe som indikerer at det har vært en misnøye med den tredelte ordningen.

Når alle brukerne har uttrykt en misnøye med den tredelte organiseringen er det av interesse å vite om de mener den nye ordningen fungerer bedre. Flere av spørsmålene var indikator på brukernes tilfredshet, blant annet om de føler seg bedre ivaretatt, om de hadde gjort seg opp en mening om hva NAV var, om disse forventningene hadde blitt innfridd, i tillegg til et spørsmål hvor de selv kunne utdype hva de var mest fornøyd med.

Tredelingen mellom Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten ble av brukerne ansett for å være tungvint og tidkrevende, og det var bred enighet blant brukerne om at det var et

reformbehov. Det kom fram at hovedgrunnen er at man skal slippe å gå fra kontor til kontor, og for at det skal kunne bli en bedre dialog mellom etatene, og dermed lettere for brukeren. Som en av brukerne utdypet:

”Det var behov for en reform slik at etaten skal kunne håndtere ”skyggeområder”, i tillegg at det var et stort behov for bedre dialog mellom de tre kontorene”

Det var varierende hvorvidt brukerne hadde gjort seg opp en mening om hva NAV var før reformen trådte i kraft, det var fire som hadde gjort seg opp en mening på forhånd, to som ikke hadde det. Det var kun for en av brukerne som på forhånd hadde gjort seg opp en mening at forventningene ikke var blitt innfridd, dette ble begrunnet på følgende måte:

”Det har blitt bedre for stat og kommune, billigere, mer effektivt og mer administrativt. Men jeg syntes ikke det har blitt vesentlig bedre for brukerne. Mitt forhold til etaten er ikke blitt særlig bedre”

Det ble også utdypet i et av svarene, at brukeren hadde gjort seg opp en mening om hva NAV var, men hadde ikke særlige forventninger, så ut i fra det kunne man si at de var blitt innfridd.

”Jeg hadde gjort meg opp tanker om hva det var, men hadde ikke høye forventninger, så jeg kan vel si de har blitt innfridd”

Selv om svaret ikke er utelukkende positivt, bærer det heller ikke preg av misnøye. Det kan likevel være kilde til feil informasjon om samtlige av de som svarte hadde lave forventninger, og det er grunnen til at de forventningen man hadde er blitt innfridd.

Det som brukerne understrekte som den største forskjellen var at de nå hadde kun en person å forholde seg til. De behøver dermed ikke å forholde seg til etatens interne organisering. At brukerne ikke lengre behøver å forholde seg til tre etater innbærer mindre byråkrati, raskere kundebehandling og en bedre flyt mellom etatene.

5.6 Brukerne om brukermedvirkning.

Jeg ønsket å finne ut om det var diskrepans eller samsvar mellom hva de ansatte på NAV kontoret mente om endringene i retning av mer brukermedvirkning, og hvordan brukerne betraktet målet. Som nevnt kom det fram at de ansatte mente det nå var et langt større fokus på brukermedvirkning framfor at det var en ny arbeidsmetode, og at det var lagt mer til rette for en mer helhetlig oppfølging ved at *en* bruker er *en* ansatts ansvar. Ved å stille spørsmål om brukerne mente det var lettere nå enn tidligere å få den hjelpen de behøver, om deres ønsker og meninger blir tatt mer hensyn til nå enn tidligere, om de ansatte bruker mer tid nå enn før, og om de ansatte gjør nok for at deres ønsker og behov skal bli ivaretatt ønsket jeg å få svar på brukernes syn på egen påvirkningskraft.

Et av spørsmålene som kan måle tilfredsheten med målet om økt brukermedvirkning var om brukerne mente det var letter å motta den hjelpen de selv mente de behøver nå enn tidligere. Det var fem som mente det var lettere, og en som ikke var sikker. Her valgte noen å utdype svaret sitt nærmere. Det som kom fram var lettere fordi man bare hadde en etat, og en person å forholde seg til:

”Det er lettere å få den hjelpen man trenger, dette henger sammen med at man ikke trenger å gå til flere kontorer, man slipper ørkenvandringen og kommer både fortere og tidligere i kontakt med riktig kurator ved forespørsel”

Etter samtale med de ansatte i NAV Nordkapp hadde jeg på spørsmål til brukerne om de ansatte nå bruker mer tid enn tidligere forventet at svarene ville variere etter hvilken etat man har mottatt hjelp fra. Har man for eksempel vært mest i kontakt med sosialkontoret er det grunn til å tro at det ikke blir brukt mer tid i dag. Det som imidlertid kom fram da jeg analyserte skjemaene var at det ikke var en synlig sammenheng her. Det var forholdsvis likt fordelt mellom de som mente det nå ble brukt mer tid og de som var uenig i dette. To mente det ble brukt mer tid, to mente det ikke ble brukt mer tid og to krysset av for ”vet ikke”. Hvorvidt man mente det ble brukt mer tid eller ikke, hang ikke sammen med hvilken etat man tidligere hadde fått hjelp fra.

Jeg ønsket også å vite om brukerne følte at deres ønsker og meninger ble tatt mer hensyn til nå enn tidligere⁴. Det var kun en som mente at dette ikke var tilfellet, tre mente det var tilfellet, og to svarte at deres meninger delvis ble tatt mer hensyn til. Overvekten av de som har svart ”ja” tegner et bilde av at de fleste mener at deres ønsker og meninger blir tatt mer hensyn til nå enn tidligere. Men som en av brukerne skrev:

”Ønskene mine har verken blitt tatt mer eller mindre hensyn til nå enn tidligere, det er bare blitt mindre byråkrati. Jeg trenger ikke å hente ut skriftlig dokumentasjon på at jeg får for lite dagpenger, de kan finne det ut selv, prosessen går fortere – det er alt”.

En annen skrev:

”Jeg tror ikke det har blitt særlig bedre fordi holdningen til loven, og kunnskapen om den ikke er blitt særlig bedre. Selve holdningen til klienten er kanskje bedre. Tanken bak dette er god, men det er ikke godt nok gjennomført”.

De ansatte ved NAV kontoret var av den oppfatning at det var brukere som tidligere har vært i kontakt med sosialkontoret som i dag er mest fornøyd med den hjelpen de har fått. Ut i fra de spørreskjemaene jeg fikk inn kunne jeg ikke se noe vesentlig forskjell etter hvilken etat man har tilhørt. Dette kan likevel henge samme med andre faktorer, og at resultatet ville vært annerledes om jeg hadde fått inn flere spørreskjema.

Det var også varierende hvorvidt brukerne mente de ansatte gjorde nok for at deres ønsker og behov skulle bli ivaretatt. Det var tre som svarte at de syntes de gjorde det, en som mente dette ikke var tilfelle, og to som krysset av for ”vet ikke”. En hadde valgt å utdype hvordan dette kunne bedres:

”For at mine ønsker og behov skal bli bedre ivaretatt burde det vært en mer menneskelig og helhetlig vurdering, framfor lovmessige vurderinger”.

⁴ Her var det tre ulike svar alternativer; ja, delvis og nei. Ved å slå sammen kategoriene ja og delvis vil man få et svar som viser at samtlige mener at deres ønsker blir ivaretatt nå enn tidligere, samtidig kan de gi et feil bilde av virkeligheten å slå sammen kategorier på denne måten, bildet ville blitt annerledes om jeg valgte å slå sammen kategoriene ”delvis” og ”nei”

Effektivitet er et viktig stikkord for både NPM reformer, og for NAV reformen, derfor ønsket jeg å undersøke om brukerne mener det har blitt mer effektivitet i organisasjonen etter omorganiseringen. For å få svar på dette stilte jeg spørsmål om brukerne mener de får raskere hjelp nå enn tidligere. Her var det ikke et entydig svar som kom fram. Det var tre som mente de fikk raskere hjelp nå enn tidligere, en var uenig i dette, og to svarte ”vet ikke”. Dette hadde heller ikke sammenheng med hvilken etat man tidligere hadde vært i kontakt med. Overvekten av svarene indikerer likevel at man raskere får hjelp nå enn tidligere, noe som kan karakteriseres som positivt for reformens hovedmål.

5.6.1 Deltakelse på aktive tiltak.

Ingen av de som svarte på spørreskjemaet var i arbeid når de svarte, og det varierte fra å ha vært arbeidsledig i ti år til to uker. Et av målene med NAV reformen er at det skal være flere i arbeid og *på aktive tiltak*. Jeg ønsket derfor å vite hvor mange som er med, eller har vært med på aktive tiltak, og hvorvidt de var fornøyd med utfallet av å delta på et slikt tiltak.

Det var to brukere som hadde deltatt, og fire som ikke hadde deltatt på aktive tiltak. For de to som hadde deltatt var det en som var fornøyd med tiltaket, vedkommende var likevel ikke i arbeid i dag. Blant de som ikke hadde deltatt var det to som svarte at grunnen var at de ikke kunne delta, en svarte ”annet”. Den siste valgte å ikke oppgi noen grunn.

5.6.2 Tilfredshet med NAV

Jeg ønsket også å vite hva brukerne mente var det mest positive med NAV reformen så langt. Jeg stilte dette som et åpent spørsmål, da jeg ikke ønsket å legge noen føringer på hva som ble svart. Det var bare fire av de seks som hadde valgt å svare på dette. Jeg velger å gjengi de svarene som kom:

”Jeg har egentlig ikke registrert noe ekstraordinært etter oppstart, miljøfaktoren innad i kontoret er kanskje bedre”

”Mindre byråkrati, raskere kundebehandling, og bedre flyt mellom de tre tidligere atskilte etatene – det er alt”

”Det går vel kanskje litt raskere nå”

Og:

”De er hyggelige og smilende, kanskje mer serviceinnstilt nå. Jeg føler meg velkommen på kontoret”

Til sist stilte jeg spørsmål om hvor fornøyd brukerne alt i alt var med reformen. Her valgte jeg å ha med tre svarkategorier, fornøyd, passelig fornøyd, og misfornøyd noe jeg mener gir et godt oversiktsbilde over tilfredsheten. Det var et betydelig flertall som sa at de var fornøyde med reformen, det var en som var misfornøyd, og en som var passelig fornøyd. Brukeren som var misfornøyd begrunnet dette på følgende måte:

”Det som kunne vært bedre er den faglige innsikten hos de ansatte, ikke alle har like god forståelse og kompetanse til å ivareta det helhetlige synet.”

Selv om spørsmålet var stilt slik at det kun gav mulighet for de som var misfornøyd til å utdype svaret var det likevel en respondent som var fornøyd som hadde skrevet følgende⁵:

”Jeg er fornøyd, og det er fordi jeg slipper ørkenvandring fra etat til etat, det er langt lettere når alt er innenfor samme dør.”

5.7 Oppsummering

Bildet som tegnet seg var altså at både bruker og ansatt mener det var behov for en reform. Hvorvidt brukerne mener det var et reformbehov var ikke påvirket av variabler som hvor lenge man har vært uten arbeid, hvilken etat man tidligere har vært i kontakt med, eller hva som var årsaken til at man tok kontakt. At synet på reformbehovet ikke er påvirket av hvilken etat man har tilhørt er ikke i samsvar med svarene fra de ansatte. De mente at det var de brukerne som tidligere hadde vært i kontakt med sosialkontoret som var mest fornøyd med reformen til nå.

Av de spørreskjemaene jeg fikk tilbake var det et flertall av brukerne som oppgav at de, alt i alt var fornøyde med NAV, det som ble trekt fram som positivt var at det var mer effektivitet fordi man ikke behøvde å oppsøke ulike etater. Når alt er samlet blir det også mer tilrettelagt. Bedre tilrettelegging for brukerne var også et av målene med

⁵ I spørreskjemaet var spørsmålet formulert slik at de som hadde krysset av for ”misfornøyd” ble oppfordret til å utdype svaret sitt (Se vedlegg, spørsmål 19). Det var likevel en av respondentene som var fornøyd som hadde utdypet dette, noe som var veldig positivt.

reformen. Tilfredsheten med målet om at brukerne i større grad skal få være med å påvirke egen situasjon, altså målet om økt brukermedvirkning var imidlertid ikke like positivt. Videre kom det fram at kompetanseoverføring hadde vært den største utfordringen med reformen. Dette var et syn som gjorde seg gjeldende både blant de ansatte og brukerne.

6. Analyse

Oppgavens teoretiske og empiriske grunnlag er nå lagt. Jeg skal i dette kapittelet svare på problemstillingene jeg gjorde rede for i kapittel 1. Det kommer fram at NAV reformen har noen elementer av NPM i seg, andre er blitt utelatt. Man kan se en sammenheng mellom målene for omorganiseringen av arbeid og velferdsetaten og NPM. Ut i fra teorien om NPM-reformer og empirien skal jeg svare på oppgavens første spørsmål: **”På hvilken måte er NPM uttrykt i NAV reformen, og hvilke utfordringer skaper dette?”**

Økt konkurranse blant tjenestetilbydere blir karakterisert som et av hovedtrekkene i NPM, men er ikke en del av NAV reformen. Noe som fra Brunsson og Olsens ståsted gjør det mulig å hevde at løsningene som er valgt er for enkle til at reformen kan lykkes. Dette vil jeg drøfte i henhold til spørsmålet om NAV kan lykkes. Det andre spørsmålet som skal besvares er: **”Kan NAV reformen lykkes sett fra et reformteoretisk utgangspunkt?”**

Et av hovedmålene med NAV reformen er fokus på brukerne og økt brukermedvirkning. Jeg vil avslutte analysen med å se på hvilke oppfatninger de ansatte og brukerne har av målet om brukermedvirkning. Det siste spørsmålet som skal besvares er som følger: **”Hva slags oppfatninger har de ansatte og brukerne med tanke på målet om økt brukermedvirkning?”**

6.1 Hvordan er NPM uttrykt i NAV reformen?

Om NAV er en NPM-reform avhenger først og fremst av hvordan man tolker NPM som reform. Om tolkningen man gjør er at alle elementene av NPM må inngå i reformen, kan ikke NAV karakteriseres som en NPM reform. Anser man derimot NPM som et samlekonsept for beskrivelse av en reformpolitikk, kan man konkludere med at elementer av NPM finnes i NAV. NAV blir derfor en reform som føyer seg inn i rekken av NPM-inspirert tenkning. Det enkelte land velger inn de elementene som passer overens med landets forvaltningstradisjoner. Det er visse trekk av NPM som er mer kompatible med norske forvaltningstradisjoner enn andre.

Selv om kompatibilitet med forvaltningstradisjoner er et argument for at man utelater enkelte element av NPM, er det viktig å understreke at det ikke *nødvendigvis* er en følge de norske forvaltningstradisjonene. For eksempel kan tjenestene som tilbys i arbeid og velferdsforvaltningen ikke overføres til en markedstankegang. Kritikken mot NPM har gått på at en sammenstilling av en markedsorientert tankegang og offentlig sektor er uforenelig. Det offentlige kan ikke tenke vinning og profitt fordi mange offentlige tilbud rett og slett ikke er konkurransedyktig. Man kan sette i gang tiltak som skal øke effektiviteten, men dette må gjøres på en annen måte enn gjennom økt konkurranse. Hvilke elementer er det da som gjør NAV til en NPM-reform?

6.1.1 Økonomiske normer og verdier i NAV

I offentlig sektor har det i økende grad blitt tatt opp en markedsinspirert tankgang, og man har vendt seg bort fra den tradisjonelle velferdsstatsmodellen. NPM har blitt utviklet i skjæringsfeltet mellom den suverene staten, kjennetegnet av å være sentralisert og regelstyrt, og supermarkedstaten kjennetegnet av dens tilknytning til økonomiske verdier og normer (Christensen og Lærgreid 2001). Et av hovedmålene ved innføringen av NPM inspirerte reformer er at det skal bli mer økonomisk effektivitet. Effektiviteten skal økes med større grad av konkurranseutsetting av virksomheten, eller deler av virksomheten. Som Øgård (2001) skriver skal det være større valgmuligheter for brukerne, og at en økt markedsorientering fører til at det blir økte valgmuligheter.

I Norge har man i større og større grad konkurranseutsatt deler av offentlig virksomhet. Det er likevel ikke feil å si at man har vært nølende på dette området, noe som til en viss grad bekreftes av NAV reformen. Elementer fra NPM som konkurranseutsetting og flere tjenestetilbydere er ikke forhold som har fått betydning i NAV reformen. Mer effektivitet er et av reformens hovedmål, men effektiviteten skal ikke oppnås ved økning i antall tjenestetilbydere. Brukerne kan ikke velge bort en tjenestetilbyder de er misfornøyd med til fordel for en annen. Det er ikke et marked med fri konkurranse, eventuelle effektivitetsgevinster kan følgelig ikke skrives tilbake til konkurranseutsetting.

Selv om markedselementene uteblir i NAV reformen er effektivitet fortsatt et av hovedmålene. Det forteller at målet er i tråd med NPM tenkningen, framgangsmåten er annerledes. Spørsmålet er om man vil kunne få en mer effektiv arbeids og velferdsforvaltning når markedselementene ikke er tilstede. Teorien gir ikke noe direkte noe svar på dette spørsmålet. I NAV skal effektiviteten skal økes med en horisontal integrering av tjenestene. Man skal avskaffe dobbeltarbeidet som tidligere har blitt gjort, hvor ansatte i tre ulike etater måtte hente inn den samme informasjon om en og samme bruker. Ved å kutte ned på dobbeltarbeidet håper man altså at det skal bli mer effektivitet. Av både intervjuene av de ansatte og spørreskjemaet til brukerne kom det fram at økt effektivitet var viktig for reformen; som en av de ansatte sa: *”det er forventninger om mer effektiv produksjon, eller i alle fall mer produksjon”*. Og en av brukerne understrekte følgende: *”(...) det er blitt mer effektivt, og mer administrativt (...)”*

6.1.2 Vektlegging av ledelse og lederen i NAV

Videre kjennetegnes NPM av en økt tro på lederen, noe som i hovedsak innebærer at fokuset dreies mot utstrakt bruk av delegering, desentralisering, produktivitetskrav og resultatkrav. Disse fire trekkene gjør seg alle gjeldende i NAV reformen, blant annet ved at myndighet skal delegeres til det lavest mulig nivå. NAV innebærer også større forventninger til resultater, og dermed at man skal lede i henhold til disse resultatkravene. I NAV reformen er det for eksempel et mål at en større andel i arbeidsdyktig alder skal være i arbeid. Dette målet vil man kunne se resultater av i tall. I tillegg skal det gjennomføres brukerundersøkelser og brukerutvalg som skal finne ut hvorvidt man lykkes med målet om mer fornøyde brukere (Dyhr-Nielsen 2007)

6.1.3 Brukermedvirkning i NAV

Det tredje hovedkjennetegnet som blir redegjort for i teorikapitlet, og som i størst grad gjør at man kan knytte NAV opp mot NPM er brukermedvirkning, og tjenester som skal være rettet inn mot brukernes egne ønsker og preferanser. Mye av fokuset i NAV er på økt vektlegging av brukernes egne ønsker og behov, og mer brukervennlige tjenester. Brukermedvirkning og brukervennlighet ble også understreket som et mål med reformen av de ansatte på NAV Nordkapp: *”Brukervennlighet er et stikkord (...)”*

man skal ta vare på de som kommer inn her, og de skal føle at de blir tatt vare på”.

Som det kom fram i empirikapittelet var det fokuset omkring brukerne som nå hadde økt, dette var ikke noe grunnleggende nytt.

Dyhr-Nielsen (2006) sier brukermedvirkning er et todimensjonalt begrep; på individnivå, og på systemnivå. Det er på individnivået at målformuleringen har vært tydeligst i NAV reformen; ”å la behovet til de enkelte brukerne styre hvilke tjenester som blir gitt og hvordan de gies” (St.prp nr.46, 2004-2005). Brukernes egne ønsker og erfaringer skal i større grad tas hensyn til når avgjørelser blir tatt. Det var også individnivået som ble referert til under intervjuene med de ansatte. Brukerne sett som enkelt individ ble trekt fram som målet. Nødvendigheten av å kartlegge brukernes ønsker, og ha dette som en veiviser når man utformet løsninger var viktig. Gjennom uttalelsene: *”det er tiltakene som skal tilpasses brukerne, ikke brukerne som skal tilpasse seg tiltaket”* og *”(...) man skal kartlegge hva det er brukeren selv ønsker og så langt det lar seg gjøre arbeide etter dette”* blir målet om brukermedvirkning ytterligere tydeliggjort.

På systemnivå gir begrepet brukermedvirkning en mer kollektiv mening, og henviser til en situasjon hvor representanter fra ulike brukerorganisasjoner deltar i planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak (Dyhr-Nielsen 2006). I flere fylker, Finnmark inkludert, har det blitt utpekt brukerutvalg, eller referansegrupper som skal gi brukere mulighet for innflytelse på utforming av tjenestens kvalitet. Brukerutvalgene fungerer kun som et rådgivende organ, og hensikten er at brukernes stemmer i større grad skal bli hørt, og at utvalgene fungerer som et diskusjonsforum (NAV 2007c). Opprettelsen av brukerutvalg forteller at NAV dekker begge nivåene som utgjør begrepet brukermedvirkning. Begge nivåene ble likevel ikke vektlagt av informantene. Dette kan skyldes andre forhold enn at de ansatte ikke anser det som viktig. For eksempel at det ikke er NAV lokalt som utpeker brukerutvalgene, men at det er et fylkeskommunalt anliggende (NAV 2007c). Det er altså særlig i formuleringene av målet om brukermedvirkning at NPM tankegangen kommer til uttrykk i NAV reformen.

6.1.4 IKT som verktøy for måloppnåelse i NAV

IKT, og gode IKT løsninger blir trekt fram som viktig for NPM-reformer. IKT gjør at organisasjoner kan bli mer brukerorientert, samtidig som det kan spares tid ved at brukerne selv gjør mye av det som tidligere ble gjort av personalet. Slike løsninger er altså viktig både for hensynet til brukerne og for målet om effektivitet. I dag er selvbetjeningsløsningene i NAV den viktigste kanalen for å avlaste førstelinjetjenesten. Det er per i dag 370.000 brukere innom nav.no hver uke, noe som gjør det til det mest brukte nettstedet i Norge. 72 prosent av arbeidssøkerne i landet har registrert seg på nett, og 59 prosent sender elektronisk meldekort. Arbeidsgivere har per 1. juni 2007 registrert 40.000 stillinger gjennom nav.no. Disse tallene indikerer at mange brukere av NAV tyr til internett for å bli betjent, noe som samtidig vil lette arbeidspresset på de ansatte i førstelinjetjenesten (MEMU – Mennesker og muligheter nr.03/07). De ansatte på NAV anså også selvbetjeningsløsninger som viktig; "(...) også at de (brukerne) i større grad skal være selvhjulpne, de skal selv kunne gjøre mye av det som tidligere ble gjort av oss". I Nordkapp var det lagt stor vekt på utvikling og forbedring av IT løsninger som skulle gjøre det lettere for brukerne, og opplæring i disse.

6.1.5 Endring i begrepsbruk i NAV

I intervjuene kom det også fram at det har vært en endring i terminologien man brukte. Man snakket nå i større grad om produksjon, for eksempel hvor mange vedtak som var blitt produsert. Som det ble uttalt fra en av informantene: "*det snakkes i større grad om produksjon; hvor mange saker som produseres og hvor mange vedtak som produseres*". Dette er endringer som gjør det naturlig å tenke i retning av NPM og effektivitetshensynet, og det er igjen med på å forsterke argumentasjonen om NAV som en NPM reform.

Man ser altså at NPM kommer til uttrykk i NAV reformen på flere punkter.

Konkurransetsetting som er et av de mest sentrale elementene i NPM-tenkningen kommer derimot ikke til uttrykk i NAV. Uteblivelse av økt konkurranse gjør at den tradisjonelle kritikken mot NPM-reformer ikke er treffende for NAV. NAV reformen vil ikke svekke de tradisjonelle demokratiske verdiene.

Da NPM er å betrakte som en "handlekurv" hvor man i gjennomføringen velger inn enkelte elementer, og andre uteblir, kan man ut i fra denne redegjørelsen klassifisere NAV som en NPM-reform.

6.2 Hvilke utfordringer skaper det at NAV er en NPM reformen?

Med NAV reformen ønsker man å oppnå en mer effektiv tjenesteproduksjon. Samtidig skal man ivareta ønskene til hver enkelt bruker; deres behov og erfaringer skal i større grad bli tatt hensyn til. Slik jeg ser det er det rimelig å anta følgende; ved at man skal ta større hensyn og lytte mer til brukeren vil prosessen med å hjelpe hver enkelt bruker ta lengre tid. Dette blir en kontrast til målet om økt effektivitet, individualisering av tjenestene vil kunne gjøre det mindre effektivt. En utfordring for NAV reformen er knyttet til disse motstridende målene.

En mer effektiv arbeids og velferdsforvaltning er både av formuleringen for reformens mål, og fra informantene ved NAV Nordkapp understreket som reformens hovedmål; *"flere skal i arbeid, og flere skal forbli i arbeid"*. Flere av de som kan arbeide må altså arbeide, og flere av de som ikke kan arbeide må avklares. Effektivitetshensynet ble også understreket av endringen i begrepsbruken; *"Det snakkes i større grad om hvor mange saker som produseres, og hvor mange vedtak som produseres"*. Det er en kjensgjerning at ingen reformer blir satt i gang uten at man ønsker at det skal bli mer kostnadseffektivt, NAV reformen er intet unntak. Man skal produsere mest mulig, for minst mulig. Ved redegjørelsen av reformens bakgrunn kommer nødvendigheten av kostnadseffektiviteten ytterligere fram. En aldrende befolkning kombinert med færre i yrkesaktiv alder gjør at man står ovenfor en finansieringsutfordring i velferdsstaten. Kostnadseffektivitet er avgjørende for å kunne opprettholde velferdsstatens ytelser på dagens nivå.

Det kommer fram av målformuleringen i St.prp nr 46 (2004-2005) at man skal ta bedre vare på brukerne; behovene til brukerne og de enkelte brukergruppene som skal styre hvilke tjenester som blir gitt, og hvordan de gis. Fokuset på brukerne understrekes ytterligere med uttalelsen fra de ansatte: *"Brukernes egne ønsker og erfaringer skal tas i betraktning (...) og så langt det lar seg gjøre skal man arbeide etter disse ønskene"*. De ansatte på Nordkapp var av den oppfatningen at den største

hindringen for økt brukermedvirkning var ressurser knyttet til økonomi. Økonomien er alltid begrenset, man er avhengig av at de endringene man gjør, og som man bruker ressurser på, gir positive resultater. Skal man bruke ressurser på brukermedvirkning er man altså avhengig av at tiltakene får et positivt utfall. Jo mer tid som brukes på saksbehandling og helhetlige vurderinger, jo mer brukermedvirkning det legges opp til, dess mer ressurser vil man bruke. Som en av de ansatte uttalte: *"(...) jo mer tid som brukes, jo mer ressurser går, dermed blir man avhengig av positive resultater"*.

Det samme bildet tegner seg med hensyn til målet om at flere brukere ikke bare skal være i arbeid, men også i aktivitet, eller på aktive tiltak. Tiltak vil alltid være avhengig av resultater, uten resultater vil man alltid sitte igjen med en situasjon hvor man har brukt betydelige ressurser uten at man har noe igjen for det. En situasjon som dette kan ytterligere understrekes med en av informantenes uttalelser:

"(...) lønnsomhet er avgjørende. Skal tiltak man setter i gang være lønnsomme er de nødt å gi resultater".

Man ser altså at effektivitetsmålene man skal oppnå ved gjennomførelse av NPM-reformer, som også er målet med NAV, i dette tilfellet representerer en motsetning til målet om økt brukermedvirkning. Denne motsetningen kan skyldes at i NPM-tenkningen er økt konkurranse om brukerne en av forutsetningene for at brukerne blir tatt bedre vare på. Det er ikke blitt økt konkurranse med NAV reformen, man mister ikke brukerne om de ikke er fornøyd. Det kan fortone seg økonomisk ulønnsomt å bruke lang tid på hver enkelt bruker, man vil da produsere færre saker. Når kostnadseffektivitet skal stå side om side med målet om en bedre brukermedvirkning kan det føre til en vekting av hvilke hensyn som veier tyngst, det til brukerne eller de økonomiske hensyn.

Velfungerende IKT løsninger er avgjørende for at de ansatte skal bli avlastet. Det har likevel vist seg å være en utfordring når disse skal tas i bruk. Bruken av selvbetjeningsløsninger har vært særlig vanskelig for den eldre brukergruppen med lite kjennskap til internett. Informanten fra NAV Sør-Varanger kunne fortelle at det også var utfordringer knyttet til de yngre brukerne, noe som kunne fortone seg ennå mer problematisk. I dag er det nærmest forventet at unge mennesker behersker brukt av internett, dette er likevel ikke tilfellet for alle. Flere av de som har droppet ut av

skolen tidlig og ikke hatt pc og internett tilgang hjemme har begrenset kunnskap og ferdigheter i bruk av slike løsninger. Det kan være flaut å innrømme at man ikke behersker bruken av internett; *”Det er klart, det er ikke noe hyggelig å måtte innrømme at du ikke mestrer bruk av noe som framstilles som så enkelt. Derfor kvier mange unge seg for å innrømme det, men de fleste lærer veldig fort”*. De ansatte regnet med at gevinstene av IKT løsningene ville komme etter hvert. Det er forventet at man vil kunne se resultater når brukerne har fått tid til å bli bedre kjent med systemet. Selv om IKT i startfasen ble ansett som en utfordring vil dette kunne gå seg til. Utfordringen med motstridende mål er derimot vanskeligere å overkomme.

6.3 Kan NAV reformen lykkes, sett fra et reformteoretisk utgangspunkt?

NAV reformen inneholder altså mål som kan betraktes som motstridende. Det er da interessant å se på argumentasjon for hvorfor NAV som forvaltningsreform kan lykkes. Jeg vurderer dette ut i fra kriteriene Brunsson og Olsen (1997) setter fram, og som blir redegjort for i kapittel 3. De lister opp en rekke faktorer som kan føre til at reformer *ikke* vil lykkes. Slik jeg ser det vil det være en overforenkling å anta at NAV vil lykkes om reformen overkommer disse faktorene. Likevel; det kan være et skritt i riktig retning, og mulighetene for å lykkes kan bli større enn om disse kriteriene ikke var tatt høyde for.

Det må her tas i betraktning at det er forskjeller mellom de enkelte NAV kontorene. Som nevnt varierer det fra kommune til kommune hvilke endringer som faktisk blir gjort. NAV Nordkapp har gått for en helhetlig løsning og inkluderte flere tjenester enn de som er lovpålagt. De kommunene som har valgt en minimumsløsning vil naturlig nok også gjøre store endringer, likevel er det mulig å anta at disse kommunene i større grad kan få problemer med gjennomføringen, i tråd med de føringene som Brunsson og Olsen (1997) legger. For eksempel; rusmisbrukere er ofte brukere av sosialtjenesten. Ved å utelate rustjenesten fra NAV, vil man kunne skape nye muligheter for overføring av brukere. En slik løsning kan betraktes som mer lettvent enn om man inkluderer flere av de kommunale ansvarsområdene inn under NAV, men sjansen for å lykkes kan minskes. At NAV Nordkapp har valgt en helhetlig

løsning vil med de kriteriene jeg her legger til grunn legge føringer på hvorvidt de kan lykkes eller ikke.

Brunsson og Olsen (1997) hevder at reformer blir presentert som attraktive løsninger på problemer organisasjoner. Endrings- og forbedrings prosesser er blitt en del av hverdagen. Likevel er det få reformer som lykkes, noe som blant annet skyldes at endringene kommer som følge av krav stilt utenifra og løsningene preges av dette. Det kommer fram at NAV reformen ikke bare er et svar på krav utenifra. De tre ansatte fra Nordkapp mente alle det var et stort behov for reform, og det var på høy tid at den kom: ”*Det var absolutt behov for en reform*”. Det samme bildet tegnet seg ved analysen av spørreskjemaene. Brukerne mente tredelingen hadde vært for dårlig, og at det måtte en endring til. NAV reformen er altså ikke bare et strakstiltak som settes i gang fordi man har oppfattet en misnøye hos brukerne. De ansatte i organisasjonen så også svakheter og ønsket en forbedring. Dette står i kontrast med de argumentene som Brunsson og Olsen setter fram. Man har ikke bare endret på det som er synlig utenifra, men også interne endringer som omgivelsene ikke med det blotte øye kan se. De interne endringene er knyttet til blant annet arbeidsoppgaver, og oppgavefordeling innad i NAV.

Videre hevder Brunsson og Olsen (1997) at selv om det er en genuin interesse blant initiativtakerne til å implementere reformen, er ikke dette nødvendigvis en oppskrift på suksess. En indre motstand i organisasjonen fører til at reformatorene ikke har makt nok til å presse reformen igjennom. Organisasjoner kan ha blitt *for* institusjonaliserte og motstår enhver form for endring. Den tredelte organiseringen av arbeid og velferdsetaten har blitt betraktet som institusjonalisert og tunggrodd, spørsmålet er hvorvidt den var *for* institusjonalisert til at NAV reformen vil kunne lykkes. De ansatte ved Nordkapp så potensialet i reformen, og antok at endringene ville gi positive utfall. Det kom fram at de ansatte ønsket endring fordi de så store svakheter med ordningen slik den var. De var villig til å lære, å være på usikker grunn, jmf uttalelsen fra en av de ansatte: ”*man må kunne være på gyngende grunn noen ganger, og være inneforstått med at det faktiske ikke er alt man kan.*” Denne holdningen var representativ for alle de tre ansatte; man var positive til det nye fordi den gamle organiseringen ikke var tilstrekkelig. De holdningene som her gjør seg gjeldende står i kontrast til det bildet som er skissert av Brunsson og Olsen (1997).

Det later ikke til at det har blitt for institusjonalisert. Det var en positiv holdning til reformen på NAV Nordkapp. Det har derimot vært uttrykt mer misnøye på den nasjonale linjen. Denne misnøyen kan blant annet illustreres av overskriften i Dagbladet 26.04-07 "NAV reformen en fiasko". Det kan være flere grunner til at ansatte i NAV ikke er fornøyd, men siden denne misnøyen ikke var representativ i caset for dette studiet vil jeg ikke gå nærmere inn på det her.

Reformprosesser kan i følge Brunsson og Olsen (1997) videre slå feil fordi løsningene som tilbys er for enkle, og de viser seg å være utilstrekkelig for en kompleks organisatorisk virkelighet. NAV reformen er et forsøk på å løse et grunnleggende problem i den norske velferdsforvaltningen. Reformen framstilles ikke som en løsning på et spesifikt problem, men som en løsning på en et langt større organisatorisk problem. Ineffektivitet, dobbeltarbeid, og kasteballproblematikk har preget den tredelte velferdsforvaltningen, nå skal effektivitet og hensyn til brukerne i høysete. NAV er den største forvaltningsreformen i nyere norsk historie, og representerer er stor omveltning både for ansatte og brukerne (St.prp nr.46 2004-2005). Reformens omfang ble understreket av de ansatte, og gjentatt flere ganger under intervjuet: "NAV er tross alt en veldig stor og omfattende reform." Endringene som er blitt foretatt innbærer med andre ord ikke bare at ansatte har skiftet kontor, det er også endringer som går på de ansattes arbeidsoppgaver. Endringene i arbeidsoppgavene har ført til at mye av kompetansen man har opparbeidet seg innenfor sitt fagfelt ikke lengre er tilstrekkelig. De ansatte har måtte lære nye arbeidsmetoder, og da spesielt nye måter å forholde seg til brukerne på, på nytt. Hvor store endringer hver enkelt ansatt faktisk må igjennom vil være varierende, alt etter hvordan kontorene er organisert, og inndelt. Noen har blitt nødt å tåle langt større endringer og utfordringer enn andre. Likevel; uavhengig av hvordan kontorene organiseres ser man at NAV reformen innebærer omfattende endringer, og går i mot tenkningen som preger Brunsson og Olsens teori.

Det er Brunsson og Olsens kriterie om at løsningene som tilbys er for enkle som er mest problematiske i henhold til NAV reformen. Endringene i NAV er, som vist, omfattende spørsmålet er om de er store nok. Dette gjelder særlig i forhold til målet om økt brukermedvirkning. NAV er en reform som er inspirert av NPM tenkning. Konkurransetsetting som er det mest typiske virkemidlet innenfor NPM er utelatt i NAV, dette skaper problemer. Hadde NPM tenkningen blitt tatt ut til det fulle i NAV

reformen ville man fått en situasjon hvor man hadde flere tjenestetilbydere innenfor arbeid og velferdsforvaltningen, og følgelig en økt konkurranse om brukerne. De økonomiske incentivene til å holde på brukerne ville da vært på plass, slik er det ikke i dag. Man kan dermed anta at det må mer omfattende endringer til for at målet om brukermedvirkning kan oppnås. Når innlæring av nye arbeidsmetoder og opplæring av brukere er det eneste som skal sikre at målet om økt brukermedvirkning oppnås, er det nærliggende å anta at en for enkel løsning er blitt valgt.

Brunsson og Olsen (1998) fremsetter en reformsyklus bestående av fire ulike faser. NAV reformen kan på mange måter plasseres i fase tre, omtalt som implementeringsfasen. Man har erkjent at organisasjonen har problemer, man har funnet de løsningene man mener er egnet, og søker å implementere disse løsningene. I denne fasen forventes det at nye problemer oppstår, problemer man ikke nødvendigvis var klar over eksisterte. På bakgrunn av opplysninger som har kommet fram både i media (Dagbladet 26.04-07), rapporter om NAV (Alm Andreassen mfl 2007) og informasjon fra de ansatte kan man se at det har oppstått problemer og utfordringer underveis. Problemer har vært knyttet til både samordningsprosessen, og mer praktiske problemer i arbeidshverdagen. Ansatte har rapportert om at de føler et høyt stress nivå for å innfri NAV reformen innen fristen (1 januar 2010), manglende bemanning, og at kravene til hver enkelt ansatt er høyere nå enn tidligere. Samlet sett har dette ført til at de ansatte oppfattes som misfornøyde.

Opplysningene jeg fikk fra intervjuene med de ansatte var ikke så dystre. Alle var likevel enige i at arbeidet med reformen hadde vært et slit og meget tidkrevende, et syn som forsterkes av uttalelsen: *"vi har svettet mye – jeg skal innrømme det"*. Selv om det begynte å gå seg til nå, stod man fortsatt over utfordringer. Særlig var det utfordringer knyttet til personell og kompetanse, da spesielt overføring av kompetanse mellom det som tidligere hadde vært atskilte etater med ulike arbeidsmetoder.

Den fjerde reform-syklusen som Brunsson og Olsen (1997) skisserer er en fase hvor man opplever at frustrasjon og skuffelse tar over, og organisasjonen åpner opp for å finne en ny reform. På bakgrunn av NAV reformens omfang, og de store omveltningene som har blitt gjort, er det rimelig å anta at reformen vil bli gjennomført etter den modellen man har forespeilet seg. Denne argumentasjon forsterkes av

opplysningene som kom fra under intervjuene hvor det på spørsmål om måloppnåelse ble uttalt: ”*det er heller tålmodighetene det bør jobbes med*”. Man har ikke gitt opp selv om det har vært humper på veien. Pågangsmotet blant de ansatte på Nordkapp kan ha sammenheng med at det var bred enighet om at det var behov for en reform. De ansatte mente at NAV reformen vil kunne gjøre arbeid og velferdsforvaltningen bedre, noe som blir fremhevet av følgende uttalelse; ”*jeg var positiv før reformen, og det er jeg ennå, det var behov for en endring*”.

Når det er samstemthet mellom reformatorenes mål, og de som implementerer reformen om hva som er egnede løsninger, vil man kunne unngå det utfallet som Brunsson og Olsen skisserer. Sett fra dette utgangspunktet kan man si at NAV reformen på Nordkapp har forutsetninger for å lykkes. Det knytter seg likevel utfordringer til målet med brukervedvirkning. Det gjenstår dermed å se hvorvidt man har lyktes med dette målet. Den siste delen av analysen blir viet til dette spørsmålet.

6.4 Hva slags oppfatninger har de ansatte og brukerne av NAV Nordkapp med tanke på målet om økt brukervedvirkning?

Det området det er knyttet mest misnøye til blant brukerne i dag er det med brukervedvirkning, og brukervedvirkning er et av de viktigste utviklingsområdene (Øgård 2001). Kvaliteten på tjenestene i arbeid og velferdsforvaltningen blir i siste innstans vurdert i møtet mellom bruker og ansatt, det er derfor interessant å se hvordan det i praksis har fungert etter NAV reformens inntog. Det siste spørsmålet som skal drøftes er altså de ansattes og brukernes oppfatninger om målet med økt brukervedvirkning.

Da jeg utformet spørsmål til intervjuene var det særlig fire kriterier jeg la til grunn i henhold til brukervedvirkning; kompetanse, tidsbruk, helhetlige vurderinger og hensyn til brukernes ønsker. Jeg vil vurdere oppfatningen om brukervedvirkning ut i fra disse kriteriene.

6.4.1 Nye arbeidsmetoder og ny kompetanse.

Økt brukermedvirkning innebærer nye arbeidsmetoder, nye arbeidsmetoder innebærer ofte at ny kompetanse er nødvendig. Det ble understreket av informanten med bakgrunn fra sosialtjenesten at brukermedvirkning alltid har vært et sentralt prinsipp, og ligget til grunn når avgjørelser har blitt tatt: *"Dette er noe som har ligget til grunn hele tiden, men fokuset har økt nå"*. Brukermedvirkning er dermed ikke noe nytt. Slik jeg ser det er det ikke tilfeldig at det er den ansatte med bakgrunn fra sosialtjeneste som poengterer dette. I kapittel 4 redegjør jeg for hovedkarakteristikkene ved de tre etatene, og det kommer fram at sosialtjenesten skiller seg fra trygdeetaten og Aetat. Avgjørelser i sosialtjenesten er ofte skjønnsbasert og hver sak har en individuell vurdering. Brukerne av sosialtjenesten har tradisjonelt sett mer sammensatte problemer enn brukerne av Aetat og Trygdeetaten. Det er fagpersoner som skal avgjøre hvorvidt brukerne har rett på økonomisk sosialstønad, og det ligger en individuell sosialfaglig vurdering basert på skjønn bak hver avgjørelse. Den tidligere Aetat og trygdeetaten har vært langt mer regelstyrt, avgjørelser blitt tatt i henhold til et rigid lovverk som ikke gir særlig stort rom for bruk av skjønn.

Min antakelse er at de som tidligere har jobbet i sosialtjenesten ikke har opplevd så store endringer i arbeidsmetodene, da særlig i forhold til brukermedvirkning. For andre yrkesgrupper kan gapet mellom den kompetansen man har hatt, og den man har bruk for nå blitt større. Som en av informantene med bakgrunn fra Aetat utalte *"For eksempel har jeg vært vant til å forholde meg til brukere på en helt annen måte enn hva jeg gjør nå. Det skulle nok kanskje vært litt mer opplæring"*. Hvilken erfaring hver enkelt ansatt har med tanke på samhandling med bruker og arbeidsmetoder varierer etter hvilken etat man tidligere har tilhørt. Denne variasjon i erfaringen kan sees i sammenheng med det problemet samtlige av de ansatte understrekte, hvor kompetanseoverføringen ble nevnt som den største utfordringen man stod ovenfor.

I forhold til lover og datasystemer er utfordringen den samme for alle, noe som kommer fram av disse uttalelsene fra to av de ansatte: *"Tidligere hadde hver enkelt ett felt de skulle kunne og det var ett lovverk, nå er det nye lovverk og nye datasystemer å forholde seg til"*. Og: *"(...)alle skal lære alt på nytt, dette er noe det har vært et slit med over hele linja"*.

At kompetansen blant de ansatte ikke alltid var god nok ble også klargjort i to av spørreskjemaene jeg fikk inn: *”Jeg tror ikke det har blitt særlig bedre tjenester fordi holdningen til loven, og kunnskapen om den ikke er blitt særlig bedre”* For å kunne nå målet om en bedre brukermedvirkning er det viktig at de ansatte har den kompetansen som behøves. Videre er det viktig at det blant brukerne blir en oppfatning av de ansatte faktisk har denne kompetansen. Om brukerne føler at de ansatte ikke har tilstrekkelige kunnskaper, vil også tilfredsheten med tjenestene synke.

Selv om overføring av kompetanse ble understreket som den største utfordringen med reformen av de ansatte, og var et syn som delvis ble bekreftet av brukere, var det ikke satt i gang noen formelle kompetansehevings tiltak. Som en ansatt fortalte: *”Det ble i utgangspunktet ikke gitt noen formell opplæring, det har vært mer skulder til skulder opplæring. Vi har lært av hverandre på en mer uformell måte”*. Når både enkelte brukere og de ansatte understreker den samme utfordringen i gjennomføringen av NAV framstår det noe underlig at det ennå ikke har blitt satt i gang mer formell opplæring.

6.4.2 Tidsbruk og helhetlig vurdering.

De ansatte var av den oppfatningen at det ble brukt mer tid på hver enkelt bruker fordi det er krav om en mer helhetlig vurdering. At det er *en ansatt* som har ansvar for *en bruker*, i motsetning til at det var to eller tre personer ved ulike etater som gjorde dette tidligere, gjør det naturlig å anta at det blir brukt mer tid. At det nå brukes mer tid bekreftes av uttalelsen fra en av de ansatte *”den personen som kommer inn din dør er også ditt ansvar, dette gjør nok at det blir brukt litt mer tid ja”*. Økt tidsbruk kan være ett ledd i ønsket om bedre medvirkning fra brukeren selv. Når brukeren skal bli mer involvert, vil det også brukes mer tid.

Brukerne var ikke samstemte i om det faktisk ble brukt mer tid nå enn tidligere. Det var jevnt fordelt mellom de som mente det ble brukt mer tid og de som svarte nei, to var usikre. Det var altså ulik oppfatning om brukerne mente det blir brukt mer tid, og de ansattes syn på det. At det er sprikende svar trenger likevel ikke bety at det har blitt brukt mindre tid til vurdering nå enn tidligere. Det kan like gjerne begrunnes i at hver

ansatt bruker lengre tid på hver bruker jf den helhetlige oppfølgingen, men at det for brukeren går fortere fordi det er en person som avgjør deres sak.

Man kan videre anta at de brukerne som tidligere har vært i kontakt med sosialtjenesten sannsynligvis er mer vant til at det brukes tid til individuelle vurderinger når avgjørelser skal tas. På andre siden; de som har vært mest i kontakt med Aetat og Trygdeetaten vil kanskje oppleve at det nå blir brukt mer tid. Ut fra spørreskjemaene jeg fikk inn så jeg derimot ikke en slik sammenheng. Dette kan først og fremst henge sammen med at alle som svarte hadde vært i kontakt med sosialtjenesten. For det andre kan det tenkes at utfallet ville vært annerledes om jeg hadde fått inn flere skjema.

Selv om det ikke var enighet blant brukerne om det ble brukt mer tid nå, var alle brukerne enige om at det nå var lettere å motta den hjelpen man hadde behov for. At det nå var lettere mente brukerne hang sammen med at man ikke lengre behøvde å gå på ”ørkenvandring” fra kontor til kontor for å finne riktig kurator. Når brukerne kommer lettere i kontakt med riktig person, er det lettere å ivareta helhetsoversikten. Ved NAV Nordkapp var det i tillegg en person som fungerte som vert. Denne personen skulle være i hovedmottaket, og ta i mot de brukerne som kom innom. Målet var at mest mulig skulle bli klarert allerede på dette nivået. At det er en person som på et tidlig tidspunkt klarer hvilket behov brukerne har, fører til at brukerne lettere vil komme i kontakt med riktig ansatt. Slik kan man unngå ”ørkenvandringen” som det blir referert til. De ansatte lot til å være av samme oppfatning som brukerne når det gjaldt muligheten for å kunne gi bedre tilpasset hjelp; ”*det er lettere å få en forståelse for hvilke behov og ønsker hver enkelt har når det kun er en person som har ansvaret*”. Helhetsoversikten vil være et ledd for bedre tilretteleggelse for at brukerne kan motta individuelt tilpasset hjelp.

6.4.3 Hensynet til brukernes egne ønsker

Et av målene med NAV reformen er at brukernes ønsker i større grad skal ligge til grunn for de avgjørelser som blir tatt. Det kommer fram av St.prp nr 46 (2004-2005) at det nå er en forventning hos brukerne om en mer individuelt tilrettelagt hjelp. Det ble understreket av en av de ansatte at hensynet til brukerne alltid har blitt vektlagt når

avgjørelser blir tatt, men at fokuset rundt brukerne nå har økt. At fokuset har økt ble poengtert som positivt. Et økt fokus vil sannsynligvis føre til at det blir en større bevissthet omkring brukervedvirkning hos både ansatte og brukere.

Blant brukerne var det en overvekt av de som mente at deres ønsker faktisk ble tatt mer hensyn til, eller delvis tatt mer hensyn til, nå enn tidligere. Noe som er positivt. Det var her to brukere som understreket at ivaretagelsen av deres ønsker verken har blitt verre eller bedre; *”ønskene mine er verken blitt tatt mer eller mindre hensyn til, det er bare mindre byråkrati”* og *”jeg tror ikke dette har blitt særlig bedre (...)”*. Oppfatningen av at det ikke er blitt noen endring kan ha sees i sammenheng med uttalelsen fra de ansatte om at dette faktisk ikke er noe grunnleggende nytt. Misnøye behøver nødvendigvis ikke å være forklaringen. Hensynet til brukeren alltid har vært et prinsipp, og det kan være en av grunnene til at brukerne ikke ser forbedringer.

Samtlige av de ansatte mente at det nå var lagt bedre til rette for at man skulle kunne ta mer hensyn til brukernes ønsker og behov. Det er derfor interessant å se om brukeren mener det er god nok innsats blant de ansatte for at ønskene deres skal bli ivarettatt. Hvorvidt brukerne mente de ansatte gjorde nok var varierende, men et flertall var fornøyd med de ansattes innsats. En av de som var misfornøyd begrunnet det på følgende måte: *”den menneskelige og helhetlige vurderingen kommer i skyggen av de lovmessige”*, når det var loven som var styrende ble ikke ønskene tatt hensyn til. Det er vanskelig å basere diskusjonen på denne uttalelsen, det kan være mange grunner til at lovverket setter en stopper for hva man som ansatt kan gjennomføre. For eksempel kan det henge sammen med hvilket lovverk de ansatte i dette spesielle tilfellet skal forholde seg til. Som det kommer fram av kapittel 4 er enkelte ytelser, særlig innenfor trygd, knyttet til et mer rigid lovvert enn hva som er tilfellet i sosialtjenesteloven. Her kan man igjen se viktigheten av det som ble understreket av den ene ansatte; *”det er viktig at man klarer å få samsvar mellom det man kan tilby og brukerens forventninger, vist ikke kan det oppstå et skjevt forhold som ingen er tjent med”*.

Ut fra spørreskjemaene kan man anta at NAV Nordkapp har lyktes med samsvaret mellom forventninger og hva man faktisk kan tilby. At de har lyktes kommer delvis fram av spørsmålet om hvorvidt forventningene brukerne hadde til NAV reformen har

blitt innfridd. Tre av de fire som på forhånd hadde gjort seg opp en mening om hva NAV var, mente disse forventningene var blitt innfridd. Selv om flertallet av de som svarte på spørreskjemaet sa at forventningene deres hadde blitt innfridd, gir det likevel ikke grunnlag for å si noe om hvorvidt de har lyktes med målet om brukervedvirkning. Om brukerne ikke på forhånd hadde forventninger om at mulighetene for å påvirke egen situasjon skulle bli bedre, vil det ikke ha betydning for innfridd forventninger om denne muligheten har blitt bedre eller ikke.

6.4.4 Hva mener brukerne er det mest positive med NAV?

En indikasjon på hvorvidt målet om økt brukervedvirkning per dags dato var vellykket er at brukervedvirkning hadde blitt understreket som en positiv konsekvens av reformen i spørreskjemaene. I et av spørsmålene ble brukerne bedt om de kunne trekke fram det de mente så langt hadde vært det mest positive med reformen⁶. Det var ingen av brukerne som nevnte økt innflytelse og vedvirkning som det mest positive. Økt effektivitet ble derimot nevnt; ”Mindre byråkrati, raskere kundebehandling, og bedre flyt mellom de tre tidligere atskilte etatene – det er alt” og ”det går vel kanskje litt raskere nå”. Bedre mulighet for å påvirke egen situasjon, eller en mer helhetlig vurdering ble ikke trekt fram som en positiv konsekvens av reformen.

Selv om ingen av brukerne nevnte økt brukervedvirkning som det mest positive trekket er det viktig å understreke at det ikke nødvendigvis innebærer at man ikke er fornøyd, eller at målet ikke har blitt nådd. Det er flere faktorer som kan spille inn, og hadde det for eksempel blitt stilt et spørsmål om brukerne mente økt brukervedvirkning var en positiv ”bivirkning” av reformen kan det tenkes at utfallet hadde vært et annet. Likevel mener jeg at siden det ble understreket av flere brukere at effektiviteten var blitt bedre, kan dette gi grobunn til antakelsen om at det er en motsetning mellom målet om økt brukervedvirkning og større effektivitet.

Jeg avsluttet spørreskjemaet med et spørsmål om den generelle tilfredsheten med NAV, hvor fornøyd var brukeren alt i alt? Flertallet var totalt sett fornøyd, det var kun en av de seks brukerne som var misfornøyd med reformen. At flertallet av de som

⁶ Se spørsmål 18 i vedlegg 2.

svarte på spørreskjemaet var fornøyd samsvarer med de ansattes oppfatning av brukernes tilfredshet. De ansatte oppfattet brukerne som mer fornøyde nå enn tidligere, brukerne rapporterer å være mer fornøyd nå. Det er naturlig nok misnøye men enkelte ting, men det store bildet er altså at man er fornøyd.

6.5 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg svart på problemstillingene for denne oppgaven. Ved redegjørelse av hvilke elementer av NPM som inngår i NAV reformen viser jeg hvordan NPM kommer til uttrykk i NAV, og hvorfor NAV kan karakteriseres som en NPM-reform. Det er særlig i argumentasjonen rundt brukerne, og i målet om effektivitet man ser at NAV er inspirert av NPM. Videre viser jeg hvordan det skapes en utfordring for NAV at man både ønsker økt effektivitet og mer brukervedvirkning.

Jeg ser på NAV reformens mulighet for å lykkes i lys av kriterier som Brunsson og Olsen (1997) setter fram. De redegjør for flere fallgruver som reformer kan gå i. NAV reformen ser ut til å kunne overkomme flere av de hindrene som skisseres. Det er målet om økt brukervedvirkning som i størst grad kan bli skadelidende i henhold til de kriteriene som legges til grunn her. De løsningene man har valgt for målet om brukervedvirkning framstår som for enkle.

Til slutt har jeg vurdert oppfatningene de ansatte og brukerne har med tanke på økt brukervedvirkning. Det kommer fram at det er stor grad av samsvar i oppfatningene her. Totalt sett later begge parter til å være fornøyde. Det er likevel to forhold jeg bemerket meg særlig her. For det første at både de ansatte og brukerne uttrykker kompetanseoverføring og manglende kompetanse som den største utfordringen. På det tidspunktet jeg gjennomførte intervjuene hadde det likevel ikke blitt gitt noen formell kursing i nye arbeidsmetoder, eller tiltak for å heve kompetansen. For det andre at ingen av brukerne uoppfordret nevner økt brukervedvirkning som en positiv konsekvens av reformen, økt effektivitet blir derimot nevnt av flere brukere.

7. Avslutning

Avslutningsvis vil jeg oppsummere hovedfunnene for hver av de tre problemstillingene. I prosessen med å skrive oppgaven har jeg naturlig nok gjort meg opp flere tanker omkring NAV. Jeg vil ta med noen av refleksjonene jeg har gjort underveis, og skissere min oppfatning av veien videre for reformen.

”På hvilken måte er NPM uttrykt i NAV reformen, og hvilke utfordringer skaper dette?”

Det er flere grunner til at man kan si at NAV-reformen er et barn av NPM. Ved å gå gjennom hovedkarakteristikkene til NPM som reformtrend, og målene med NAV ser man at NAV inneholder flere sentrale NPM-elementer. Målet om økt effektivitet, og en kostnadseffektiv forvaltning indikerer dette. Videre ser man at NPM særlig gjør seg gjeldende i forholdet til brukere. Det er brukerne som skal i sentrum, og det skal være større fokus på hvert enkelt individ, og deres erfaringer. Brukerfokus samsvarer også med den samfunnsutviklingen man ser, hvor flere og flere har blitt bevisst på hvilke rettigheter de har. Med NAV forsøker man å følge denne utviklingen. IKT er et viktig verktøy for NPM reformer, og utvikling av gode IKT løsninger har vært et viktig satsningsområde for NAV reformen.

Ved redegjørelsen av NPM og NAV ser man at det er utfordringer på veien.

Utfordringene er i hovedsak knyttet til at NAV skal ivareta hensyn som kan oppfattes som motstridende. På den ene siden skal det bli mer effektivitet, og økonomiske lønnsomhet. På den andre siden skal man ta mer vare på brukerne. På bakgrunn av den informasjonen som kommer fram fra intervjuene ser man at økonomisk lønnsomhet er avgjørende. Det er alltid knapphet på ressurser, så når store ressurser brukes må det føre til resultater. Når det blir brukt mer tid på hver bruker, bruker man mer ressurser. Disse ressursene kan til en viss grad spares inn ved at man ikke lengre har doblet arbeid, men man er likevel avhengig av resultater. Noe som kan skape utfordringer for NAV reformen, og en avveining av hvilke hensyn som skal veie tyngst, det til brukerne eller det til økonomi.

”Kan NAV reformen lykkes sett fra et reformteoretisk utgangspunkt?”

Jeg spurte videre om NAV reformen kunne lykkes. For å vurdere dette brukte jeg Brunsson og Olsens teori om hvorfor mange reformer ikke lykkes. På flere punkter går NAV reformen i mot de faktorene Brunsson og Olsen mener ligger til grunn for at reformer ikke lykkes. I henhold til de kriteriene som er brukt her kommer NAV Nordkapp i en gunstig posisjon fordi de har valgt en helhetlig løsning, og inkludert flere enn bare de lovpålagte tjenestene inn på NAV kontoret. Dette kan slå positivt ut. På NAV Nordkapp var det i tillegg en stor vilje til å endre på organisasjonen. Den positive holdningen kan tilskrives at de ansatte så at det var behov for en endring. At det er et ønske blant de ansatte for å endre organisasjonen er slik jeg ser det en forutsetning for å lykkes.

NAV er en omfattende reform, og man kan på mange måter hevde at løsningene er tilstrekkelig for å dekke gapet til en kompleks organisatorisk virkelighet. Det er likevel her jeg finner det mest problematiske punktet i henhold til målet om en økt brukermedvirkning. Man har ikke de økonomiske incentivene til å holde på brukerne som ville vært tilfellet om det er konkurranse om brukerne. Det kan derfor fortone seg som en utfordring å skulle motivere de ansatte til å forbedre og lære nye arbeidsmetoder i henhold til målet om økt brukermedvirkning.

Min oppfatning er at NAV reformen har muligheter for å lykkes. Særlig med tanke på effektivitetsmålet. Det er vanskeligere å predikere utfallet av målet med økt brukermedvirkning, det later nærliggende å anta at måloppnåelsen her vil være vanskeligere. Med oppgavens siste spørsmål ønsket jeg derfor å se hvilke oppfatninger de ansatte og brukerne hadde om brukermedvirkning.

”Hva slags oppfatninger har de ansatte og brukerne med tanke på målet om økt brukermedvirkning?”

Både de ansatte og brukerne later til å være tilfreds med målet om brukermedvirkning. De ansatte oppfattet brukerne som mer fornøyde, de brukerne som svarte på skjemaet var totalt sett fornøyd med reformen. Det var likevel ikke på alle punkter at de ansatte og brukerne var fornøyde. To forhold i denne delen er ekstra interessant; *kompetanseoverføring* mellom de tidligere etatene ble trekt fram som den største utfordringen man stod ovenfor. I Nordkapp hadde man likevel ikke hatt noen formelle

tiltak for å heve kompetansen, noe som kan virke nokså underlig, særlig siden synet på manglende kompetanse ble delt av brukerne. Det kom fram at enkelte av brukerne mente de ansatte ikke alltid hadde tilstrekkelig kompetanse. At både ansatte og brukerne mener kompetanse er en utfordring, gjør det ytterligere nødvendig å ta tak i problemet.

Det andre forholdet jeg syntes var interessant å merke seg var at ingen av brukerne nevnte økt brukermedvirkning som en positiv konsekvens av reformen. Her ble imidlertid effektivitet understreket som et resultat av omorganiseringen. Det kan naturlig nok være flere årsaker til at brukerne ikke har nevnt brukermedvirkning, blant annet at hensynet til brukerne alltid har vært et prinsipp i velferdsforvaltningen. Jeg er likevel av den oppfatning at dette kan gi grobunn til antakelsen om at det er en motsetning mellom målet om økt effektivitet og mer brukermedvirkning.

Egne refleksjoner og veien videre

Hvorvidt man med NAV reformen kan oppnå både økt brukermedvirkning og mer effektivisering gjenstår å se. Det er rimelig å anta at når man unngår dobbeltarbeidet vil man også kunne få effektivitetsgevinster. Jeg mener målet om økt kostnadseffektivitet vil kunne oppnås. Målet med brukermedvirkning vil kunne bli skadelidende for fokuset på økonomi. Når det til stadighet snakkes om mer produksjon og økt produksjon, vil dette kunne være et hinder for medvirkning fra brukeren. Min oppfatning er at det vil være vanskelig å inkludere brukerne mer fordi de økonomiske hensynene alltid veier tyngst. Skal målet med brukermedvirkning oppnås må det være mer drastiske tiltak enn bare et dokument som beskriver dette målet. Rammeverket og reglene må åpne opp for en økt medvirkning. Store endringer er gjort i NAV for at det skal bli mer effektivt. Endringene for brukermedvirkning er langt mer beskjedene. De beskjedene endringen mener jeg vil reflekteres i måloppnåelsen.

Vil NAV reformen føre til et lavere sosial budsjett? Hva vil skje med NAV som kompetansereform? Kommer det faktiske flere ut i arbeidslivet? Spørsmålene er mange, svarene er ennå få. Det er særlig tre forhold jeg synes er interessante her. For det første hvordan de ulike lokale tilpassningene som blir gjort til NAV reformen, vil

gi utslag i praksis. I denne studien kommer jeg fram til at NAV Nordkapp har gode utsikter for å lykkes, dette kan delvis forklares med at de har valgt en helhetlig løsning. Jeg mener valget av den helhetlige løsningen er et forhold som vil gi positive utslag, men ikke alle NAV kontor har denne muligheten. Større kontor vil nødvendigvis bli mer fragmentert. Kan denne fragmenteringen føre til en fortsatt oppsplittet forvaltning?

For det andre; man regner med at stigmatiseringen av brukerne, da særlig brukere av sosialtjenesten, vil bli mindre ved opprettelsen av NAV. Dette er naturligvis positivt, og ivaretar enkelt menneskets selvfølelse på en bedre måte. Et interessant spørsmål er hvordan mindre stigmatisering vil slå ut i praksis. Kan det tenkes at terskelen for å søke om økonomisk sosialhjelp faktisk blir lavere, og at man vil kunne oppleve en økning i antallet sosialhjelpsmottakere?

Det tredje spørsmålet jeg syntes er interessant er i forhold til brukermedvirkning. Hva vil resultatet være her, er målet om brukermedvirkning alvorlig ment, eller er det bare løfter på papiret? Veien fram mot målet er ennå lang, og mye kan ennå skje. Jeg mener mulighetene og forutsetningen for å lykkes er tilstede, og at NAV i Nordkapp kommune så langt er et eksempel på en vellykket omorganisering av arbeid og velferdsetaten. Det gjenstår dermed bare å se hvordan NAV vil utvikle seg i framtiden.

7. Litteraturliste

- Alm Andreassen, Tone mfl. (2007): *"På vei mot en integrert velferdsforvaltning? – Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeid og velferdsforvaltningen"* AFI-rapport 4/2007.
- Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (1997): *The reforming organization*. Bergen - Sandviken: Fagbokforlaget.
- Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (1998): *Organizing Organizations*. Bergen – Sandviken: Fagbokforlaget
- Baldersheim, Harald og Lawrence Rose (2005): *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Christensen, Tom og Per Lægveid (2001): *New Public Management, the transformation of ideas and practice*. Ashgate Publishing Company.
- Dalby, Kristen (2005): *Omstilling i kommunene med fokus på New Public Management*. Stiftelsen IMTEC.
- Dalland, Olav (2000): *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Gyldendal Norske Forlag.
- Dyhr-Nielsen, Reidun (2006): *"Ny arbeid og velferdsforvaltning. Oppretting av NAV-kontorer i kommunene"* Rapport fra en pilotstudie. Høgskolen i Agder, 2006
- Dyhr-Nielsen, Reidun (2007): *"NAV reformen – et ektefødt barn av NPM eller et uttrykk for en helt ny forvaltningsstrategi?"* Paper til Nordiske Kommuneforskningskonferanse 2007.
- Flaa, Paul et al. (1995): *En innføring i organisasjons teori*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hatland, Aksel, Kuhnle, Stein og Tor Inge Romøren (red): (2001): *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1996): *Metodevalg og metodebruk*. Tano Aschehoug.
- Klausen, Kurt Klaudi (2001): *"New Public Management – en fortolkningsramme for reformer"* i Busch, T, Johnsen, E, Klausen, K.K og J.O Vanebo (red): *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kvale, Steinar (2001): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Møller, Geir (2006): "Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten". Sluttrapport, rapport nr.231 -2006. Telemarksforskning-Bø.

Seip, Anne Lise (1981): *Om velferdsstatens framvekst*. Oslo: Universitetsforlaget AS

Thagaard, Tove (1998): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen –Sandviken: Fagbokforlaget Vigemostad og Bjørke AS.

Rattsø, Jørn og Rune J. Sørensen (1997): "Kommunen som serviceprodusent/ tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet", i Baldersheim, Harald, Bernt, Jan Fridthjof, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.

Ringdal, Kristen (2001): *Enhet og mangfold, samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Rønning, Rolf og Liv Johanne Solheim (1998): *Hjelp på egen premisser? Om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Universitetsforlaget AS

Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen – Sandviken: Fagbokforlaget Vigemostad og Bjørke AS

Øgård, Morten (2001): *Forvaltningsinnovasjon i de nordiske regionen/ kommunene: I felles takt mot New Public Management?* Det samfunnsvitenskapelige Fakultet, Universitetet i Oslo.

Offentlige skriv:

NOU 2004:13: *En ny arbeids og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetats og sosialtjenestens oppgaver*.

St.prp nr. 46 (2004 -2005): *En ny arbeid og velferdsforvaltning*.

Internett kilder:

Dagbladet: lokalisert på: <http://www.dagbladet.no/nyheter/2007/04/26/498892.html>, sist lest: 27.09-2007. Publisert: 26.04-2007: "NAV reformen er en fiasko"

NAV 2007a: Lokalisert på: <http://www.nav.no/805329966.cms>, sist lest: 23.12-2007. Publisert 28.11-06

NAV 2007b: Lokalisert på: <http://navet/ansatt805342866.cms>, sist lest: 24.12-2007. Publisert 16.03-07

NAV 2007c: Lokalisert på: www.nav.no/page?id=1073743528, sist lest: 24.10-2007.
Publisert 25.09.06.

Nordkapp kommune 2007: Lokalisert på: <http://www.nordkapp.kommune.no/fakta-om-nordkapp-kommune.33863-2941.html>. Sist lest 02.11-2007

SSB 2007a: Lokalisert på: http://www.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=2019
Sist lest: 03.12-2008.

SSB 2007b: Lokalisert på: <http://www.ssb.no/emner/03/04/30/soshjelpk/index.html> .
Sist lest: 02.01-2008.

SSB 2007c: Lokalisert på: <http://www.ssb.no/arbeid/>. Sist lest 10.01-2008

Annet:

Lokal samarbeidsavtale mellom Nordkapp kommune og NAV Finnmark (Arbeid og velferdsetaten Finnmark)

MEMU, Mennesker og Muligheter. Nr. 03.2007. Internmagasin for NAV. August 2007. Utgiver: Arbeids og velferdsdirektoratet.

MEMU, Mennesker og Muligheter. Nr. 04.2007. Internmagasin for NAV. Oktober 2007. Utgiver: Arbeids og velferdsdirektoratet.

Prosjektplan for Nordkapp. Produsent: Prosjektgruppa for Pilot Nordkapp, 11.10-2006.

Vedlegg 1: Intervjuguide til ansatte.

Hvilken etat jobbet du i før sammenslåingen?

Hva er dine hovedoppgaver i dag?

Om reformen generelt:

1. Hva mener du er hovedmålet med NAV reformen?
2. Anser du dette målet for å være realistisk? Hvorfor/ hvorfor ikke?
3. Har synet endret seg etter hvert som reformen har blitt iverksatt? I så tilfelle; hvordan har det endre seg?
4. Hva har vært den største utfordringen med gjennomføringen
5. Hvilke nye forventninger er blitt stilt til deg som ansatt?

Om brukerretting:

6. Hva legger du i målet om at tjenestene skal være mer brukerrettede?
7. Ble det gitt skolering i en ny arbeidsmetode når målet om større brukermedvirkning ble innført?
8. Følte du at liten medvirkning fra brukerne var en svakhet ved den gamle ordningen?
9. Er det større grad av dialog og meningsutveksling i samtalerne med brukerne nå?
10. I forhold til den gamle tredelte ordningen, bruker du i dag mer tid på hver enkelt bruker?
11. Er ditt inntrykk at det er lettere for brukerne å få bedre tilpasset hjelp i dag enn hva som var tilfellet tidligere? Hvorfor/ hvorfor ikke?
12. Brukes det mindre tid på henvisninger og prosedyreforklaringer nå enn tidligere? Hva tror du grunnen til dette kan være?
13. Synes du det er interesse blant brukerne for å påvirke sin egen situasjon?
14. Er ønskene deres er realiserbare?
15. Hvilken type endring har du opplevd i brukermønster, er det flere på aktive tiltak nå enn tidligere?

16. Hva tror du er det største hindret for å få en forbedret brukerretting?
17. Hvordan oppfatter du brukernes tilfredshet nå –tror du de synes det er bedre nå enn før reformen?
18. Hvilke andre erfaringer har du med NAV reformen?
19. Er det til slutt noe du har lyst å tilføye?

Vedlegg 2: Spørreskjema til brukere.

Spørreskjema – om tilfredsheten med NAV

1. Alder:

2. Kjønn:

Mann Kvinne

3. Er du i jobb per dags dato?

Ja Nei

Hvis nei; hvor lenge siden er det du sist var i jobb?

4. Hvilken av de følgende etatene har du tidligere vært i kontakt med: (kan sette flere kryss)

Aetat Trygdekontor Sosialkontor
Ingen

5. Hva var grunnene til at du tok kontakt?

6. Fikk du den hjelpen du ønsket?

Ja Delvis Nei

Hvis nei, hvorfor ikke?

7. Har du vært i kontakt med NAV kontoret tidligere?

Ja Nei

8. Hvis ja; hvor ofte har du vært i kontakt med NAV kontoret?

Ukentlig Månedlig Årlig Vet ikke

9. Mener du at du får god nok informasjon om NAV kontorets tjenester?

Ja Nei

10. Mener du det var behov for en sammenslåing av Aetat, sosialkontor og trygdeetaten?

Ja Nei Vet ikke

Hvorfor/ hvorfor ikke?

11. Gjorde du deg opp en mening om hva NAV var før endringene ble satt i gang?

Ja Nei Vet ikke

Hvis ja: Har forventningen blitt innfridd?

Ja Nei Vet ikke

12. Er din oppfatning at det er lettere å få den hjelpen du behøver nå enn hva som var tilfellet før NAV kontoret ble opprettet?

Ja Nei Vet ikke

Kan du begrunne svaret ditt nærmere?

13. Blir dine ønsker og meninger tatt mer hensyn til nå enn tidligere?

Ja Delvis Nei

Hvis nei/ delvis, hva tror du er grunnen til at ønskene dine ikke blir tatt hensyn til?

14. Bruker de ansatte mer tid på deg, og din sak nå enn tidligere?

Ja Nei Vet ikke

15. Synes du de ansatte gjør nok for at dine ønsker og behov skal bli ivaretatt?

Ja Nei Vet ikke

Hvis nei; hva synes du kan forbedres for at dine ønsker og behov skal bli ivaretatt?

16. Får du får du hjelp raskere etter at NAV kontoret startet opp?

Ja Nei Vet ikke

Hvis nei; hva tror du grunnen kan være?

17. Har du vært på noen tiltak hvor du må jobbe for å motta støtte?

Ja Nei

Hvis ja; var du fornøyd med dette tiltaket?

Hvis nei; hvorfor har du ikke deltatt på et slikt tiltak?

18. Hva mener du er det mest positive med NAV reformen så langt?

19. Alt i alt; hvor fornøyd er du med reformen per i dag?

Fornøyd

Passelig fornøyd

Misfornøyd

Hva mener du kunne vært bedre?

Tusen takk for at du tok deg tid til å dele dine erfaringer og hjelpe meg med min oppgave 😊

