



# **NAV-REFORMEN**

## Iverksetting i Troms

**Birger Andre Schjølberg**

*Masteroppgave i statsvitenskap  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet  
Universitetet i Tromsø  
Våren 2009*

## **Forord**

Det har vært spennende, krevende og lærerikt å arbeide med denne oppgaven. Jeg vil her takke de som har bidratt til å gjøre denne oppgaven mulig.

Jeg vil først takke alle informantene som stilte velvillig opp til intervju, samtidig som de har gitt meg innsikt i deres kunnskap og erfaring. En stor takk går også til min veileder Knut Mikalsen for en konstruktiv og verdifull veiledning, i prosessen med å skrive denne oppgaven.

Jeg vil også takk min arbeidsplass, NAV Forvaltning Troms som har gitt meg en unik mulighet i min forskningsprosess, til å være på innsiden av mitt studieobjekt. Dette har gitt meg store fordeler i tilgangen til opplysninger.

Til slutt vil jeg takke mamma og pappa for god støtte, nyttige innspill samt korrekturlesning.

Tromsø, juni 2009

Birger Andre

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>2</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>3</b>
<b>Kap 1. Innledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Problemstilling.....	7
1.2 Oppbygging.....	8
<b>Kap 2. Metode</b> .....	<b>10</b>
2.1 Kvalitativt forskningsintervju .....	10
2.2 Offentlig dokumenter og gjennomføring .....	11
2.3 Reliabilitet .....	13
2.4 Validitet .....	14
<b>Kap 3. Teori og begrepsavklaring</b> .....	<b>16</b>
3.1 Iverksettingsteori .....	16
3.2 Modeller .....	18
3.2.1 Top - Down .....	19
3.2.2 Bottom - up .....	21
3.2.3 Forskjeller .....	23
3.2.4 Iverksetting som læringsprosesser.....	23
3.2.5 Iverksetting for styring av og gjennom nettverk.....	26
3.3 Reform .....	27
3.4 Organisasjonsendring .....	28
3.5 Organisasjonskultur .....	29
3.5.1 Dannelse av organisasjonskultur.....	30
<b>Kap 4. NAV - reformen</b> .....	<b>32</b>
4.1 Historien bak .....	32
4.2 Generelle utfordringer i NAV - reformen .....	34
4.3 Reformens visjon og hovedmål .....	36
4.4 Tidligere forskning og lignende reformer.....	38
<b>Kap 5. Iverksetting i Troms: En prosessbeskrivelse</b> .....	<b>43</b>
5.1 Iverksetting i Troms .....	43
5.1.1 Spesialenheter.....	44
5.2 Utfordringer ved implementeringen i Troms .....	46
5.2.1 Utfordringer og ”mulige” utfordringer.....	46
5.3 Flaskehalser underveis .....	50

5.3.1 Oppretting av spesialenheter.....	50
5.3.2 Grensesnitt - Kulturbygging mellom forvaltning og NAV lokal .....	52
5.3.3 Pensjonsreformen .....	54
5.3.4 Høye restanser og omstrukturering av sykepengeområdet .....	56
5.3.5 Eksterne flaskehalsar.....	58
5.3.6 Rekruttering .....	60
5.4 Håndtering av problemer/utfordringer .....	61
5.5 NAV og kommunen .....	66
5.6 Status NAV Troms i dag .....	69
5.6.1 Situasjonen på arbeids- og velferdsområdet .....	69
5.6.2 Gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken .....	69
5.6.3 Sentrale siktemål framover og mot reformens slutt .....	70
<b>Kap 6. Oppsummering og analyse .....</b>	<b>72</b>
6.1 Gjennomgang og teoretisk analyse .....	72
6.1.1 Iverksetting ved bruk av Top - down .....	73
6.1.2 Iverksetting ved bruk av Bottom - up .....	75
6.2 Konklusjon .....	77
6.3 Avsluttende betraktninger .....	84
<b>Litteratur .....</b>	<b>86</b>
<b>Offentlige dokumenter .....</b>	<b>90</b>
<b>Andre kilder .....</b>	<b>91</b>
<b>Elektroniske kilder .....</b>	<b>92</b>
<b>Vedlegg I.....</b>	<b>93</b>
<b>Vedlegg II.....</b>	<b>94</b>

## **Kap 1. Innledning:**

Arbeids- og velferdsforvaltningen har i lengre tid bestått av *Aetat*, *trygdeetaten* og *sosialtjenesten* og disse institusjonene har over tid hatt hovedansvaret i den norske velferdsordningen. I løpet av de siste år har imidlertid samfunnet endret seg, og nye behov har etter hvert vokst fram. Dette har ført til at mange mente den gamle velferdsstaten var i ferd med å bli foreldet. Argumentene var dårlig måloppnåelse og ressursutnyttelse, samtidig som undersøkelser visste at brukerne opplevde et fragmentert velferdssystem.

Resultatet av dette var at den da sittende Bondevik II-regjeringen la fram et forslag om en gjennomgripende reform av daværende arbeids- og velferdsforvaltning. Forslaget ble lagt fram i mars 2005, og fikk tilslutning i Stortinget 31.mai gjennom St. prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* (NAV). Reformens hovedinnhold omfattet først og fremst en omstrukturering av Aetat (Arbeidsmarkedsetaten), trygdeetaten og sosialtjenesten, der man hadde foretatt en sammenslåing av disse med det formål å skape en ny arbeids- og velferdsetat som skulle samordnes med de kommunale sosialtjenestene i landet.

En reformendring av et slikt omfang er både omfattende og en stor utfordring. NAV – reformen er en av de største og mest komplekse forvaltningsreformene som er utført i nyere tid, og den er unik med hensyn til omfang, struktur, innhold og samarbeid mellom stat og kommune.

Årsakene til dette er mange. Den forutsetter for det første en samlokalisering basert på et tett og avtalefestet arbeid med sosialtjenesten i kommunene. For det andre opprettes det en felles førstelinjetjeneste gjennom at det vil etableres et NAV – kontor i hver av landets kommuner. NAV -kontoret vil være et samarbeid mellom stat og kommune, men skal for bruker framstå som kun ett kontor.

Kontoret skal dermed være brukernes kontaktsted for alle de statlige tjenestene knyttet til arbeid, trygd og sosialstønad. Disse lokale kontorene skal etter planen stå ferdig innen utgangen av 2009.

Reformen berører videre rundt 12 500 statsansatte og mellom 4000 og 6000 kommunalt ansatte, som til sammen forvalter rundt 265 milliarder kroner gjennom stønader og tjenester. Dette tilsvarer rundt en tredel av det norske statsbudsjettet. Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen har videre nær hele befolkningen som brukere i løpet av deres livsløp fra barnetrygd til gravferdsstøtte.

Det har imidlertid vært foretatt lignende reformer der man kan finne likheter til NAV – reformen. Dette blant annet i Stoltenberg-regjeringens "Fornyelse av offentlig sektor" som ble vedtatt november 2000. Målsettingene her var å fornye, omstille og effektivisere offentlige forvaltning, slik at den kunne fungere bedre i forhold til befolkningens behov og samfunnsøkonomiske hensyn (Christensen & Lægreid, 2002.)

Et annet eksempel er Lov om introduksjonsordning for nyankomne flyktninger vedtatt i 2003. Den kan ses som et eksempel på en forløper til enkeltideer i NAV- reformen. Denne ordningen innførte introduksjonsstønad, en alternativ inntektssikring til sosialhjelp, og involverte alle kommuner som ble pålagt å etablere en slik ordning for å gi nyankomne flyktninger og innvandre mellom 18 og 55 år som har fått asyl rett til deltakelse. Loven inneholdt også statlig inngrep i kommunenes selvstyre, ved at det stiltes formelle krav til innholdet i integreringsarbeidet. Videre ble begreper som brukermedvirkning og individuelle planer, satt i fokus. Dette gjøres også i NAV - reformen.

Vi kan likevel slå fast at ingen av disse reformene har en slik størrelse og omfang som det denne reformen har. Dette gjør at den skiller seg klart ut i forhold til tidligere lignende reformer, og gjør den samtidig til et krevende men veldig interessant studieobjekt.

I den siste tiden har imidlertid opposisjonen rettet hard kritikk mot NAV – reformen, og det har tidvis stormet rundt Arbeidsminister Dag Terje Andersen og Direktør for Arbeids- og velferdsetaten Tor Saglie. Kritikken er først og fremst knyttet opp imot månedslange dagpengekøer, underbemanning og mangelfull opplæring av ansatte. Ventetid for arbeidsløse har i enkelte medier blitt framstilt til å være opptil tre måneder. I en rapport fra Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), fremgår det at få NAV

ansatte opplever at de får tilstrekkelig med ressurser til å følge opp dem som trenger hjelp. De har heller ikke nok tid til å fokusere på arbeid og aktivitet, som er reformens hovedmål. Dette var situasjonen allerede i høst, før arbeidsledigheten steg i Norge. I tillegg har trykket på lokalkontorene økt betraktelig etter at finanskrisen inntok, der mange tusen nå venter på dagpengeytelser de har rettslig krav på. Det kan finnes mange svar på hva som har forårsaket disse problemene, men et naturlig holdepunkt kan være å se nærmere på selve iverksettingen.

### **1.1 Problemstilling:**

Temaet i denne oppgaven vil derfor være konsentrert mot selve iverksettingen av NAV – reformen. Her vil jeg ta for meg Troms fylke, og forsøke å belyse hvordan implementeringsprosessen er gjennomført. Hovedproblemstillingen kan derfor utbroderes til følgende spørsmål: Hvilke utfordringer og eventuelle problemer har man møtt på ved implementeringen i Troms, og eventuelt hvordan er disse håndtert?

I forbindelse med dette vil det da være naturlig å se nærmere på hvilke omstruktureringer som er gjennomført, samt hvordan samarbeidsklimaet mellom de ulike statlig og kommunale instansene er.

Oppgaven er videre først og fremst bygget opp som en reformstudie. Det er her viktig å presisere at det her går skille mellom reform og endring i en organisasjon. Begrepet reform omfatter i korte trekk at politiske og administrative aktører aktivt prøver å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjonen, mens endringer er selve utøvelsen av disse forsøkene (Christensen, 2004).

Til å finne svar på problemstillingen vil det være vesentlig å innhente opplysninger fra følgende tre instanser i NAV Troms. Dette er NAV Forvaltning Troms, NAV Tromsø arbeid og trygd samt den kommunale sosialtjenesten.

Jeg vil også benytte meg av Stortingsmeldinger samt andre offentlige dokumenter artikler og vedtekter, som kan være relevante informasjonskilder i implementeringsanalysen.

En annen viktig opplysningskilde som jeg anser som både nyttig og relevant for denne oppgaven, er de publikasjoner som er utgitt i forbindelse med Norges forskningsråd sin evaluering av NAV - reformen.

Dette er en flerårig forskningsprosess som ledes av Rokkansenteret, og har til hensikt å gi et svar på hvorvidt reformen når sine mål både når det gjelder implementering og effekten av den.<sup>1</sup>

Til sist vil oppgaven og støttes opp av relevant faglitteratur. Audun Offerdals teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering, er derfor et sentralt verktøy i analysedelen. Her retter jeg spesielt søkelys på to hovedperspektiver; Top down og Bottom up. Dette med den målsettingen å knytte disse perspektivene opp mot de observasjoner og resultater som fremgår i oppgaven, for til slutt å ta en helhetlig og sammenfattende konklusjon basert på de sammenhenger som eventuelt kommer frem. I denne sammenheng finner jeg det også relevant å gi en nærmere innføring, i begrepene reform, organisasjonsendring og organisasjonskultur.

## **1.2 Oppbygging:**

Oppgaven har seks kapitler. Det neste vil omhandle bruk av metode. Her redegjør jeg kort for kvalitativ og kvantitativ forskningsmetode, og understreker samtidig hvorfor denne oppgaven er av kvalitativ art. I sammenheng med dette gis det en innføring i det kvalitative forskningsintervju. Det vil også redegjøres nærmere for forskningsdesign, med definisjon av casestudie. Til sist kommer det en oversikt over utvalg av informasjon og gjennomføringen av intervjuer, der reliabilitet og validitet inngår.

Kapittel 3 omfatter oppgavens teoretiske del. Her vil jeg først komme med en grundig redegjørelse og innsyn av iverksetting som teori, både i forhold til bakgrunn og oppbygging. Deretter vil jeg gå nærmere inn å presentere to av denne teoriens hovedperspektiv; Top down og Bottom up – prinsippene som utgjør en vesentlig del av iverksettingsteorien. Det er også gjort plass til en innføring i iverksetting som

---

<sup>1</sup>De publikasjoner som er utgitt her er delt inn i 7 moduler. (Modul 1 – velferdsmodell, styringssystem og NAV), (Modul 2 – det lokale NAV kontor), (Modul 3 – lokal iverksetting), (Modul 4 – nye yrkesroller i NAV reformen), (Modul 5 – Arbeidsretting/effektstudier), (Modul 6 – Brukererfaringer), (Modul 7 – DEA-analyser). De tre første er imidlertid mest relevant i vårt case.



læringsprosess. Kapitlet avsluttes ved at det gis en presentasjon av begrepene reform, organisasjonsendring og organisasjonskultur, som er relevante i vår forskningsoppgave.

I kapittel 4 vil jeg gi en grundig presentasjon av NAV – reformens bakgrunn, hvilke målsettinger man har satt seg, samtidig som det vil bli foretatt en redegjørelse av innholdet i reformen. I denne sammenheng vil det og være hensiktsmessig med en oversikt over tidligere forskning samt hvilke lignende reformer som er iverksatt, med likhetstrekk til NAV – reformen.

Kapittel 5 er oppgavens hoveddel. Dette kapitlet vil hovedsakelig dreie seg om implementeringen av NAV – reformen i Troms fylke. Her vil jeg ta for meg selve iverksettingen der jeg går nærmere inn på gjennomføring og framkomne resultater, samt hvordan man har løst eventuelle problemer og utfordringer. NAV – reformen innebærer og en sammenslåing med et påfølgende samarbeid mellom tre tidligere uavhengige etater med ulik tradisjon, kultur og historie.

Et av hovedpunktene i analysedelen vil derfor være å se på om dette kan ha vært med å skape frem ulike former for kulturkollisjoner, som igjen kan ha påvirket iverksettingen på det lokal plan. Her har jeg spesielt tatt for meg forholdet mellom lokalkontor og forvaltningsenhet. Informasjonen her, vil i stor grad være innhentet på basis av intervjuer. Kapitlet fylles videre med en redegjørelse om NAV og kommunene, og deres forhold til hverandre. Før det til slutt kommer et underkapittel om NAV - reformens status i Troms i dag.

Kapittel 6 vil først inneholde en gjennomgang- og analysedel. Her vil jeg starte med å gi en analyse hvor jeg diskuterer oppgavens teoridel, og forsøker å knytte dens aktuelle perspektiv opp imot de empiriske funn som er kommet frem i oppgaven. Dette for å få en bedre oversikt, forståelse og sammenheng, i forholdet mellom de empiriske hovedmønstre og de teoretiske tilnærminger som oppgaven viser til. Så kommer det en sammenfattet konklusjon. Her er målet og først og fremst å komme med en oppsummering av de funn og observasjoner gjort med utgangspunkt i oppgavens hovedproblemstilling, om implementeringen av NAV – reformen i Troms fylke. Til slutt i oppgaven vil det komme noen avsluttende betraktninger.

## Kap 2. Metode

Metode omhandler først og fremst om de konkrete fremgangsmåter, for opplegg og gjennomføring av spesifikke vitenskapelige studier. Dette kjennetegnes videre av at det i samfunnsvitenskapen, trekkes et skille mellom kvantitativ og kvalitativ metode. Forskjellen på disse er egenskapene ved de data som samles inn til analyse (Grønmo, 2004).

I kvantitative forskningsmetode samler man som regel inn det empiriske materialet sitt, ved strukturerte spørreskjemaer med svaralternativer (surveydata).<sup>2</sup> De kvalitative undersøkelsene er imidlertid ofte mer personlige, og i de fleste tilfeller basert på tekstbar informasjon og opplysninger. Samtidig er de intervjuer man her gjennomfører, ofte med personer ansikt til ansikt i et mer uformelt preg (Gilje & Grimen, 1993).

### 2.1 Kvalitativt forskningsintervju:

I forhold til vår studie og ut ifra de problemstillinger som knytter seg til iverksetting på lokalt plan, vil det her være mest hensiktsmessig med en kvalitativ gjennomføring av de forskningsintervju og dokumentanalyser som her skal gjøres. Ved å intervju sentrale aktører for hver av de tre instansene som er involvert, samt dokumentanalyse av utvalgte offentlige dokumenter vil dette til sammen gi en innsikt som disse tilnærmingene neppe hadde gitt hver for seg.<sup>3</sup>

I følge Silverman (2006) kan et slikt intervju være av en semistrukturell karakter, basert på en intervjuguide med forhåndsbestemte temaer, samtidig som man gir intervjuobjektet spillerom til å redegjøre for disse temaene.

---

<sup>2</sup> Store tallmaterier som er samlet opp over lengre tid som for eksempel folkeregistret, kan brukes i kvantitative undersøkelser. Hvis man vil finne en oversikt over alle som tok sertifikat et bestemt antall år sortert etter alder, kjønn, antall kjøretimer, bosted osv. kan man bruke slike opplysninger fra enten folkeregistret eller biltilsynet.

<sup>3</sup> Kvalitative forskningsopplegg har vært omstridt i samfunnsvitenskapene, men er til tross for en kortere historie i dag på lik linje med kvantitative forskningsopplegg. Den ble til ut ifra et behov for å forstå samfunn og kulturer innenfra og i dybden, samtidig som hadde et behov for kunnskap om samfunn fra et deltakerperspektiv. Kvalitative studier er også i mange tilfeller forstudier til kvantitative studier (Gilje & Grimen, 1993).

Denne tilnærmingen gir også rom for oppfølgingsspørsmål, samtidig som at informantene selv kan vektlegge det de finner mest relevant. Dette indikerer at denne måten å føre intervju på, benyttes i vår oppgave med å få fatt i intervjuobjektens opplysninger og oppfatninger av implementeringsprosessen i Troms fylke.

Ved videre å ta for oss de ulike kjennetegn ved denne implementeringen, understreker vi også at dette er en forskningsmessig casestudie. Begrepet case har sin opprinnelse fra det latinske ordet casus, som understreker betydningen av det enkelte tilfelle. Dette er noe som går igjen i de aller fleste casestudier som utføres (Andersen, 1997). Formålet med en casestudie er hovedsakelig å gå i dybden av, og samtidig finne fram det unike ved et gitt fenomen eller en enhet. De kvalitative data er ofte byggesteinene ved denne typen forskningsdesign, men man utelukker ikke av den grunn de kvantitative data (Grønmo, 2004). Studiet om implementeringen av NAV – reformen i Troms fylke, er i vesentlig grad basert på kvalitative data.

## **2.2 Offentlig dokumenter og gjennomføring:**

Den kvalitative informasjon som her er innhentet, baserer seg hovedsakelig på offentlig dokumenter og utredninger (eksempelvis NOU)<sup>4</sup>, Stortingsproposisjoner- og meldinger<sup>5</sup>, årsrapporter og rundskriv. De fleste av disse dokumentene er lett tilgjengelige og ligger utlagt på internett. Siden undertegnede også er ansatt i NAV, har man også fått tilgang til enkelte interne dokumenter og rapporter. Dette kan kanskje virke negativt på noen i enkelte tilfeller, men de opplysninger som det her er snakk om er på forhånd klarert, og dreier seg ikke om noe sensitiv informasjon som ikke tåler dagens lys. Det kan heller betraktes som en unik mulighet til å foreta en forskningsstudie, ved selv å være på "innsiden" av en organisasjon. Dette forutsetter likevel selvsagt at jeg som forsker må gå ut av rollen som NAV – ansatt, og tre inn i en objektiv forskerrolle isteden.

I tillegg består mye av den empiriske informasjonen også av opplysninger, som jeg har fått ved gjennomføringen av intervjuer. Ved formulering av spørsmål hadde jeg

---

<sup>4</sup> NOU står for Norges offentlige utredninger og er rapporter skrevet av utvalg eller arbeidsgrupper nedsatt av regjeringen eller et departement.

<sup>5</sup> Stortingsproposisjoner –og meldinger er dokumenter skrevet av departementene og som blir lagt fram for Stortinget av statsråden eller regjeringen. Disse er utformet som tilrådinge om hva Stortinget bør beslutte.

som hovedfokus å få fram ulike synspunkter rundt omstrukturering, samarbeid, problemstillinger og utfordringer som ligger til grunn for iverksettingen av NAV - reformen. Jeg delte derfor intervjuguiden min i to deler.

I den første delen fant jeg det først relevant å undersøke, om hvilken rolle informantene i NAV – prosessen hadde. Ut ifra dette forhørte jeg meg derfor om faglig bakgrunn, og hvilken funksjon de hadde hatt i implementeringen i Troms. Dette blant annet fordi det i de fleste tilfeller, er forskjell på ledere og de ansattes rolle og funksjoner i en slik prosess.

I den andre delen fokuserte jeg mer på selve implementeringsprosessen. Her forhørte jeg meg først, om hva informantene syntes hadde gått bra. Deretter hva de syntes hadde gått mindre bra, og eventuelt hva som burde vært gjort annerledes.

Så rettet jeg mine spørsmål mer mot deltakelse, og spurte informantene om de følte de hadde fått ta del i prosessen, for å bidra til å gjøre noe med den.

Det siste spørsmålet dreide seg om deres synspunkter i forhold til NAV - reformens framtidsutsikter.

Disse spørsmålene føler jeg er med å gjenspeile noe av den informasjonen man ønsker og ikke minst behøver, for å svare på denne oppgavens problemstilling. De er også formulert slik at de gir mulighet for informanten, til å utdype hvert enkelt spørsmål i den grad man ønsker det. Intervjuguiden finnes for øvrig som vedlegg i oppgaven.

Intervjuobjektene består av personer jeg kjenner godt i organisasjonen, og de består av personer jeg kjenner mindre godt. Jeg var bevisst på at jeg måtte balansere dette ved gjennomføringen, slike at det ikke ble en for ”vennskapelig” tone i forbindelse med intervjurundene. Informanter var det imidlertid ikke vanskelig å få tak i, og de er hentet fra alle de tre velferdsinstansene som NAV – reformen i Troms nå skal utgjøre. Disse inkluderer både saksbehandlere og representanter fra ledelsen. Dette fordi mange spørsmål ofte kan oppfattes forskjellig, ut ifra hvilken posisjon man er i besittelse av i en organisasjon. I tillegg kan samarbeidsklimaet mellom ledelsen fra

instansene, vise seg å være ulik i forhold til det samarbeidsklimaet som eksisterer saksbehandlerne mellom.

Alle intervjuer er videre forbeholdt anonymitet, slik at når jeg refererer til disse i oppgaven vil det framstå kun med for eksempel: "ifølge saksbehandlerne på forvaltningsenheten" eller "det fremgår fra de ansatte".

### **2.3 Reliabilitet:**

Reliabilitet er en faktor som er vesentlig å ta hensyn til, i forhold til forskningsstudier og de data som innhentes. Begrepet reliabilitet omfatter den nøyaktighet som finnes i innsamling og behandling av ulike data, der en høy grad av reliabilitet indikerer at data er samlet inn og behandlet på en nøyaktig og riktig måte (Hellevik, 2002).

Reliabiliteten kan videre tilknyttes til den etterprøvbareheten for denne studien. Et relevant spørsmål i denne sammenheng, er i hvilken grad kan andre gjennomføre den samme undersøkelsen og ut fra det oppnå de samme resultater?

I denne oppgaven er det benyttet både skriftlige og muntlige data, i form av dokumenter og intervjuer. Disse dokumentene er som nevnt ovenfor, både av offentlig og intern art.

De offentlige dokumentene som i vårt tilfelle dreier seg om Stortingsmeldinger, artikler og rundskriv, er skriftlige data som alle forholdsvis enkelt kan få tilgang til. Enten ved å gå på nettet, eller ved å henvende seg til offentlige kontorer. Dette vil si at mulighetene for andre til å benytte seg av disse opplysningene, i en senere forskningsoppgave er påfallende gode.

Hovedandelen av de skriftlige kildene som her dreier seg om årsrapporter, interne rundskriv er imidlertid informasjon som til en viss grad ikke er offentliggjort. Likevel kan man finne enkelte av disse opplysningene, utlagt på NAV sine hjemmesider. Dette kan uansett framkalle et metodisk problem som får konsekvenser for reliabiliteten, ettersom dette er informasjon som man må "grave" litt for å finne. At man i denne studien har benyttet seg av interne årsrapporter og rundskriv, svekker dermed muligheten for andre til å etterprøve studien.

Sett fra en annen side, har NAV Troms stort sett vært ærlige og redelige i forhold til media og publikum i forhold til iverksettingen. Det man har fått fram via de interne dokumentene, er ting som uansett senere har blitt offentliggjort.

Den informasjon man har innhentet muntlig, må også gjennomgå reliabilitetsaspektet om hvorvidt intervjuene lar seg etterprøve på nytt. Her spiller to ting inn, det ene i forhold til intervjuobjektene jeg har benyttet, det andre i forhold til framgangsmåte for innsamling og behandling av den informasjonen og opplysninger jeg fikk inn. Under intervjuene fikk jeg til tross for at noen av intervjuobjektene er nære kollegaer av meg, et inntrykk av at det ble svart ærlig på de spørsmål som ble stilt.

Å kjenne de man intervjuer kan i mange tilfeller være noe negativt, men her følte jeg at dette var med å bidra til at informantene på enkelte områder åpnet seg enda mer om sine erfaringer, enn hvis jeg ikke hadde hatt status som NAV – ansatt. At intervjuobjektene også ble informert om at de kom til å bli behandlet anonymt, var nok også en innvirkende årsak til dette.

Etterprøvbareheten i forhold til dette kan på en måte sies å være god, ettersom man finner intervjuguiden vedlagt bak i oppgaven. Etterprøvbareheten kan imidlertid sies å svekkes, siden alle intervjuobjektene er anonyme. Dette betyr at de eventuelle uttalelser som man i studien referer til, ikke kan knyttes direkte opp til den enkelte aktør. I tillegg kan man heller ikke utelukke at enkelte av intervjuobjektene, hadde vært mindre ærlige hvis det hadde vært en "utenfra" organisasjonen som hadde stilt de samme spørsmålene. Risikoen hadde da vært at man kunne fått mer formelle "top-down" svar fra lederne, og ikke kommet så nært inn på de ansatte.

#### **2.4 Validitet:**

En annen viktig faktor som er relevant for de aller fleste forskningsstudier, er validitet. Validitet dreier seg om datamaterialets gyldighet i forhold til konkrete problemstillinger.

Validitetsvurderinger bygger videre på systematiske og kritiske drøftinger av undersøkelsesopplegget, datainnsamlingen og datamaterialet med vekt på relevante validitetstyper. Slike validitetsvurderinger underbygges empirisk gjennom sammenligninger av ulike typer av data om de samme fenomenene (Grønmo, 2004).

Det vil oppstå et validitetsproblem hvis målemetoden vi bruker innebærer en meningsforandring av innholdet i begrepet som definerer fenomenet vi ønsker å måle. Et sentralt spørsmål blir om det kildematerialet som her er brukt til å belyse problemstillingen i denne oppgaven, har høy eller lav grad av validitet?

Når det gjelder de offentlige dokumenter som det refereres til, kan vi si at vi må anta at disse inneholder høy grad av validitet. Det er dokumenter som er direkte utarbeidet av Storting, regjering og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi må også gå ut ifra at de dokumenter og rapporter som er innhentet med tilknytning til NAV i Troms, er pålitelige kilder. I kildematerialet inngår også en rekke publikasjoner fra Rokkansenteret. Disse er utarbeidet av kompetente forskningsgrupper med høy kompetanse, og en god del av deres resultater ligger også ute til offentlig lesning. Dette er derfor en indikasjon på et kildemateriale av høy validitet.

Når det gjelder intervjuene, er det her informantenes svar basert på de ulike spørsmål som ble stilt, som må analyseres. Her spørres det både om deres rolle i iverksettingen, samt hvilke ulike oppfatninger de har om prosessen. Ved å spørre om dette, dekkes det meste av de områder man ønsker å få opplysning om. Man må i tillegg gå ut ifra at informantene svarer ærlig. Dette spesielt siden jeg som intervjuer også er ansatt innenfor organisasjonen, og på den måten og til en viss grad og kan være med å bekrefte/avkrefte noen av de opplysninger som kommer fram. Man kan også sjekke om de opplysninger som framkommer, stemmer med det skriftlige dokumentmaterialet. Basert ut ifra dette kan vi anse at validiteten her er god.

## **Kap 3. Teori og begrepsavklaring:**

### **3.1 Iverksettingsteori:**

Studiet av iverksetting dreier seg om en kartlegging rundt prosessen, der et politisk vedtak er fattet, og det er tatt en beslutning på hvilken politikk som gjelder på et samfunnsområde. Teorier rundt iverksetting har nok eksistert i lengre tid, men fikk sitt gjennombrudd i statsvitenskapelig sammenheng gjennom en studie utarbeidet av Pressman og Wildavsky i 1973 (Offerdal, 1992). Den første generasjonen av iverksettingsstudier var preget av deskriptive og forholdsvis ateoretiske case-studier, som hadde til oppfatning at iverksetting av offentlige tiltak stort sett endte som mislykkete prosjekter. Etter hvert utviklet det seg nye teorier rundt iverksetting, og det utbroderte seg to hovedtilnærminger. Den ene tok utgangspunkt i iverksettingsprosessen ovenfra og ned (Top down), mens den andre så den nedenfra og opp (Bottom up). Den videre litteratur som har kommet til rundt iverksetting, er hovedsakelig bygget opp rundt disse tilnærmingene (Offerdal, 1992).

På slutten av 80-tallet prøvde en rekke forskere seg, på et mer rigorøst forskningsopplegg av studiet om iverksetting. De hevdet at 90-tallet skulle bli implementeringsforskningens tiår. Det visste seg imidlertid at de skulle ta feil, da en gjennomgang av antall bøker og tidsskriftartikler rundt iverksetting gjort av Harald Sætren (1996), bekreftet det motsatte. Her framgikk det at publiserte forskningsstudier rundt iverksetting, foreløpig hadde hatt sin storhetstid fra slutten av 70-tallet til midten av 80-tallet. Etter denne tid har antall studier av dette avtatt i stor grad.

Det er imidlertid viktig å understreke, at iverksetting fortsatt er en viktig del av studiet av offentlig politikk. Hovedgrunnen kan heller sies å være at enkelte av de fenomen som førstegenerasjonsstudiene av iverksetting var opptatt av, nå er blitt fanget opp av andre begreper som evaluering, læring, politikkkutforming og administrasjon.

Den tidligere forskning rundt iverksetting bidro imidlertid til, at man innså at iverksettingsfasen i stor del omfattet mer enn ren administrasjon. Den ble av mange ansett som en videreføring av politikken, men med andre midler. Dette framgikk og i



en rekke undersøkelser, der man tydelig så at det var stor avstand mellom ideal og realitet innenfor offentlig politikk. En ting var å fatte et vedtak, noe annet var hvordan vedtaket ble satt ut i livet.

I den senere tid har iverksettingsteori blitt ansett som et viktig verktøy, i de forklaringer som er gitt rundt kommunal politikk og forvaltning. Dette kommer først og fremst av de forandringer i forholdet mellom stat og kommune, veksten i profesjonaliseringen av den kommunale organisasjon og endringer i samspillet mellom politikk og administrasjon i kommunene. Store deler av den politikk som blir vedtatt fra sentralt politisk hold i, må iverksettes gjennom lokale organer (Offerdal, 1992).

Hva ligger så i begrepet iverksetting? I en snever definisjon fra Underdal fremgår det at: "Iverksetting dreier seg om å etterspore samsvar eller mangel på samsvar mellom et politisk vedtak og de handlingene vedtaket pålegger leddene i en offentlig forvaltning å gjennomføre, og kunne forklare eventuelle avvik".

Når man skal gi en forklaring på iverksetting er det viktig å få fram at skillet mellom vedtak og iverksetting, ikke må sammenlignes med skillet mellom politikk og administrasjon. Dette til tross for at forvaltningen som regel vil spille en større rolle i iverksettingsfasen enn i vedtaksfasen. Selve iverksettingsfasen er en fase der politikken blir gitt innhold, og i denne sammenheng er den helt klart en del av en politisk utformingsfase. Det som imidlertid gjør at iverksettingsprosessen skiller seg ut, er at det som regel ligger et politisk vedtak eller utspill fra offentlige myndigheter tilknyttet den. Dette legitimerer en viss politikk, og setter grenser for det vi kan kalle for iverksettingspolitikken.

For å skaffe en legitim iverksettingspolitikk i tilfelle den blir utsatt for kritikk, må den defineres innenfor rimelige tolkninger av den opprinnelige politikken. Dette bidrar til at man ofte i iverksettingsfasen vil oppleve politiske aktører som hevder ulike og konkurrerende definisjoner, av det de oppfatter som riktig i den offisielle politikken.

I noen tilfeller kan politiske aktører åpent forsøke, å motarbeide iverksetting av politiske tiltak. Dette skjer som oftest ved å rette kritikk mot legitimeringsgrunnlaget i form av saksbehandlingsfeil i vedtaket, eller ved å peke på at de grunnleggende moralske verdiene ikke er tilstede og at vedtaket dermed ikke er legitimt. Et godt

eksempel på dette er forslaget fra Bondevik II – regjeringen om en ny Arbeids- og velferdsforvaltning, som først ble vedtatt etter tredje forsøk fra Stortinget.

Skillet mellom iverksetting og vedtaksutforming, dreier seg også om et spørsmål om skifte av politisk arena. I selve iverksettingsfasen er det nemlig satt visse grenser for hvilke deltakere som anses som legitime, hvilke problemstillinger, verdier og situasjonsoppfatninger som er sentrale, i tillegg til å definere hvilke typer kunnskap som regnes som ekspertise. Dessuten vil spilleregler og rutiner for problem- og konfliktløsning være gitt i utgangspunktet.

Hvor stor vekt det skal legges rundt disse grensene, vil for det første være avhengig av den gitte politikken utforming, men også hvordan de involverte politiske parter oppfatter politikken og makter å få gjennomslag for sine ytringer rundt iverksettingen. Dette fører til at de politiske vedtak som er besluttet sentralt, kun blir oppfattet som *begrensninger* på de ulike politiske prosesser som foregår på lokalt plan.

På grunnlag av dette vil det viktigste i studiet av iverksetting, derfor være å foreta en kartlegging av slike begrensninger. En slik kartlegging vil omfatte både undersøkelser av beslutningstakere på politisk og administrativt nivå, men og hva som former samhandlingen rundt de lokale iverksetterne. Denne samhandlingen dreier seg både om klimaet dem i mellom, men også forholdet til klienter og allmennheten.

Det man forhåpentligvis står igjen med ved å studere slike begrensninger, er en indikasjon på hvilke vilkår for hvilken iverksettingsstrategi som vil passe. For dermed å få klarlagt hvilke anbefalinger, som vil gi en vellykket iverksetting i konkrete tilfeller (Offerdal, 1992). Dette er og relevant for vår studie, der et av hovedpunktene også vil være å undersøke samhandlingen mellom de lokale iverksetterne i Troms fylke.

### **3.2 Modeller:**

Det har i årenes løp vært framlagt en rekke tilnæringsmodeller, i forsøk på å gi en forklaring på hvordan offentlig politikk blir satt ut i livet. Forskningen bærer imidlertid preg av liten oversikt, der forklaringsvariablene blir flere og flere. I en undersøkelse der man tok for seg over 100 iverksettingsstudier, fant man ut at forfatterne hadde brukt mer enn 300 forklaringsvariabler som de mente var grunnleggende i forståelsen

av offentlig politikk (Offerdal, 1992). Etter hvert har disse variablene økt i antall, noe som bidrar ytterligere til at både samvariasjon og forståelse rundt dette blir ansett som en svært vanskelig oppgave.

Til tross for at antall forklaringstyper om iverksetting etter hvert hadde utviklet seg i en uoversiktlig og negativ retning, hadde man likevel klart å fremskaffe to hovedmodeller som tidligere nevnt i kapitlet. Disse er: Top down og Bottom up – tilnærmingen. Den første er mest relevant i vår studie, men for å få en helhetlig og bedre forståelse finner vi det derfor naturlig å gi en prestasjon av begge perspektivene (Offerdal, 1992).

### **3.2.1 Top Down:**

I denne tilnæringsmodellen er siktemålet å ta utgangspunkt i de målsettinger, slik de er utformet og beskrevet av beslutningstakere på sentralt nivå i den aktuelle organisasjonen. Oppgaven videre vil være å få klarlagt i hvilken grad disse målsettingene, har blitt implementert nedover og utover i organisasjonen. Dette gjør denne tilnæringsmodellen svært relevant for vår del, siden det akkurat er implementeringsprosessen på fylkesnivå med fokus på Troms som vi ønsker å kaste lys over.

For å oppnå en vellykket iverksetting, er det vesentlig å få i gang en organisasjonspraksis som samsvarer med målsettingene. Top down – modellen tar ikke bare sikte på å fremskaffe en forståelse av iverksettingsprosesser, den tar også siktemål om å bidra med løsninger for en vellykket iverksetting. Denne tilnæringsmodellen innehar og et rasjonalistisk tilsnitt, der den iverksettende organisasjonen oppfattes som et instrument for beslutningstakerne (politikere).

Det eksisterer og et normativt grunnlag for tilnærmingen, der det i klartekst kommer til uttrykk at et demokratisk styresett forutsetter at det er de folkevalgte som skal styre. Forvaltningens oppgave er å utføre de pålagte oppgaver som er gitt på en nøytral måte, uten selv å ha noen påvirkningskraft på de ulike tiltak som den forvalter.

Top down – modellen er i hovedsak opptatt av det som skjer i forvaltningen innad, og har i mindre grad øye for at iverksettingen ofte også involverer andre organer enn de som i utgangspunktet er pålagt å stå for gjennomføringen.

De ulike løsningene som framkommer, er ofte varierte og mangfoldige. De viktigste omhandler likevel, at de mål som er satt må være klare og konsistente. De må kunne spesifisere de viktigste faktorene, som er med og påvirker gjennomføringen. Viktig er det og at de kausale forbindelsene mellom faktorene spesifiseres. Dette vil si at man må finne sannsynligheten for at iverksetterne handler som forutsatt, noe som omfatter hierarkisk integrasjon og tilstrekkelig ressurser. I tillegg burde det stilles krav om at ledere på lokalt plan, må ha en viss kompetanse og vilje til å følge de mål som er satt. En kompetanseheving på lokalt plan har lenge vært et hyppig diskutert tema i kritikken mot NAV. Til sist at det program som er satt opp og vedtatt, støttes opp av lokal grupper med innflytelse.

De problemer som kan oppstå i en iverksettingsprosess og som disse løsningene er ment som et bidrag til, har som regel tilknytning til følgende faktorer: 1. Mangel på klare mål med bakgrunn i en gyldig teori. 2. Mangel på klare autoritetsstrukturer. 3. Motstand hos lokale iverksettere og manglende effektivitet lokalt (Offerdal, 1992).

I enkelte tilfeller er klare mål i seg selv uheldige. Når målene er klinkende klare, vil sjansene for motstand og konflikt ofte være større og gjøre det vanskeligere å unngå motstand hos de lokale iverksetterne. Til motsetning kan en uklar politikk derimot være tilsiktet for blant annet å unngå konflikter.

Et annet moment i denne sammenheng er at selv om det fremgår at offentlig forvaltning skal være nøytral, viser en rekke undersøkelser at forvaltningen likevel har et forholdsvis vidt handlingsrom. Dette kommer til dels av at den er delegert myndighet til å fatte vedtak på egen hånd, og dels at regler og forskrifter gir rom for bruk av skjønn. Dette eksisterer på alle nivå i forvaltningen. Dette betyr at pålegg ovenfra må tolkes, og oppgaver må delegeres videre til underordnede (Offerdal, 1992).

En slik forvaltningspraksis kunne framstå som motstand og manglende effektivitet, sett fra en annen side vi motstanden fra ansatte være reell og avdekke politiserende funksjonærer. Forvaltningen vil av den grunn kunne oppfattes treg, men dette skyldes at det tar tid før en vel innarbeidet praksis blir endret, uten at det skyldes motstand mot den nye politikken. Problemet med dette perspektivet er derfor ikke at forskerne påpeker at det å ha ansatte som slutter helhjertet opp om en politikk, vil lette gjennomføringen. Det man heller glemmer, er at gjennomføringen skjer i organisasjoner som allerede eksisterer, og som har ansatte som ikke så lett kan ansettes eller skiftes ut etter graden av entusiasme for den enhver tid mest aktuelle politikken (Offerdal, 1992).

### **3.2.2 Bottom up:**

Dette perspektivet er først og fremst en reaksjon på styringsgiveren og styringsoptimismen, som er innebygd i den foregående tilnærmingen. Hovedpersonene bak regnes for å være Benny Hjern, David O. Porter og Chris Hull (Offerdal, 1992). På 80-tallet presenterte de en tilnærming som var et klart brudd både teoretisk og metodisk, i forhold til Top down perspektivet. Iverksetting var for dem ikke en prosess styrt og programmert ovenfra, der resultatene utviklet seg som en plante i fra et frø. Det som heller ble ansett som viktig, var å se på hvordan en iverksettingsprosess bidro til å løse et samfunnsproblem.

NAV – reformen er på mange måter her et godt eksempel. Den har blitt vedtatt med målsetting om å løse de nye samfunnskrav som etter hvert har utviklet seg, og som velferdsetaten tidligere har stått ovenfor.

En rekke offentlige vedtak kunne være mer eller mindre relevante for løsningen av problemet, men de utelukket ikke at andre aktørers beslutninger også kunne bidra til løsninger. Dette gjorde at iverksettingsprosessen ble ansett som en prosess der iverksetterne ikke var definert på forhånd; for eksempel ansatte i offentlig forvaltning eller som målgrupper.

Hvem som faktisk var iverksetterne, ble ansett som et åpent spørsmål. Dette kunne dreie seg om enkeltpersoner, lag og foreninger i samfunnet som fant vedtakene nyttige for å løse egne problemer, og som derfor tok del i iverksettingen. En del av

forskningsoppgaven ble derfor på mange måter, å identifisere de faktiske deltakerne i iverksettingen.

Ut ifra dette kan man konkludere med at de krav som stilles for en vellykket iverksetting, er veldig ulik mellom perspektivene. På mange måter kan vi hevde at de søker svar på forskjellige ting. Top down tilnærmingen tar sitt utgangspunkt i offentlige vedtak og undersøker i hvilken grad det er iverksatt, og om de offentlige ansatte har utført det som de er satt til. Dette er helt klart en forskjellig problemstilling i forhold til Bottom up tilnærmingens hovedintensjon, om å finne ut offentlige vedtaks betydning for løsning av samfunnsproblemer. Mange hevder dette hører mer hjemme under evalueringsstudier.

Sett fra en annen side er ikke avstanden dramatisk mellom de to tilnærmingene. Tilhengere av Top down forutsetter at politikken bygger på gyldige teorier, som selvsagt også må innbefatte oppfatninger om hvordan ikke-offentlige aktører vil forholde seg til den offentlige politikken som blir ført. De impliserer derfor at politikken bygger både på en administrativ teori og det vi kan kalle substantiv teori; som er en teori om hvilke tiltak som må settes i verk, for å løse det samfunnsproblemet politikken er innrettet mot.

Styrken i bottom up, er derimot at den retter søkelys mot den substansielle teorien, og spørsmålet om hvordan en politikk kan utformes slik at effektene av den blir som ønsket, og at det fremgår en metode for å kartlegge iverksettingsstrukturene. Den er imidlertid svakere når det kommer til å gi anbefalinger om hvordan administrasjonen bør organiseres, og hvordan en politikk som møter motstand fra sterke interesser i forvaltningen eller i samfunnet, skal kunne gjennomføres (Baldersheim & Rose, 2005).

Mange hevder at mens top down tilnærmingen er mer preskriptiv og normativ, gir bottom up tilnærmingen en bedre beskrivelse av det som faktisk skjer når offentlig politikk skal settes ut i livet. Sett fra en annen side inneholder retningen likevel preskriptiv tankegang idet den foreskriver stort handlingsrom for forvaltningens fotsoldater, og understreker at det må tas hensyn til at iverksettingen foregår i et samspill mellom offentlig forvaltning og interesser i samfunnet ellers. I tillegg er den

normativ fordi den ikke kun undersøker iverksetting nedenfra, men uttrykker også at avvik kan være et tegn på et velfungerende demokrati (Offerdal, 1992 ).

### **3.2.3 Forskjeller:**

Metodisk ligger den viktigste forskjellen mellom de to hovedtilnærmingene, i kartleggingen av iverksettingsstrukturene. I bottom up tilnærmingen er den for forskeren i liten grad gitt på forhånd, men avdekkes gjennom selve undersøkelsen. Aktører fra offentlige politiske og administrative organer er viktig bare i den grad de er i stand til å levere ytelser, som interessegruppene ser på som relevante for egen vinning. Sett ovenfra vil derfor iverksettingsstrukturen for mange virke både fragmentert og uoversiktlig, men disse strukturene vil måtte være en viktig del av de substansielle teoriene også innenfor top down tilnærmingen.

Det kan argumenteres for at denne tilnærmingen forgriper forestillingen, om de fragmenterte styringsstrukturene vi kjenner under begrepet "governance" (Rhodes, 1997). Problemet er at tilnærmingen ikke tar for seg denne delen av iverksettingsprosessene. Bottom up tilnærmingen er i dette tilfellet nettopp egnet til å avdekke mangfoldet, i iverksettingsstrukturene og interessene som utgjør nettverket. Problemer vil likevel oppstå dersom de avdekkede strukturer, også tas som uttrykk for hvilke interesser som bør støttes.

Dette betyr mindre fokus på bakenforliggende makt- og innflytelsesrelasjoner, som holder disse nettverkene oppe (Offerdal, 1992).

### **3.2.4 Iverksetting som læringsprosesser:**

Et læringsperspektiv er blitt mye av en fellesnevner i nyere iverksettingsstudier. Et sentralt spørsmål i et slikt perspektiv blir hvilke betingelser som må være til stede, for at en organisasjon skal kunne utvikle evnen til å lære av erfaringer, gjennom de vanlige prosessene som kjennetegner den daglige aktiviteten i organisasjonen. Rundt dette kan det framheves fire vilkår. Vilkårene er av henholdsvis *teknisk, kulturell, etisk og politisk art*. Ved å undersøke om hvilke av disse vilkår som er oppfylt, kan man da få et bilde av hvordan kommunene har fungert som iverksettingsorganer.

*De tekniske vilkårene* for læring omfattes av den kvalitet på informasjonen, som tilbakeføres fra iverksettingsnivået til beslutningsnivået. Det viktige i læringssammenheng er ikke først og fremst informasjonen og kommunikasjonen som kommer ovenfra og ned, men nedenfra og opp. Organisasjoner kan nok ha problemer med å få ordrene fulgt på grasrota. Men undersøkelser viser at de ofte har langt større problemer med å få informasjonen andre veien, dvs. få informasjon som er relevant i læringssammenheng. Dette betegnes som en delvis teknisk utfordring, en utfordring med hensyn til å utforme målemetoder og resultatindikatorer. Det pågår rundt i mange kommuner et slikt utviklingsarbeid med formål om å utvikle metoder for resultatrapportering, sammenligning og evaluering (Offerdal, 1992).

En bedre datakvalitet løser imidlertid ikke læringsproblemet. Læringsdrivende informasjon omfatter særlig informasjon om ting som går galt, om ulike feil man foretar seg, men som kan rettes på. Denne typen informasjon flyter ikke like lett oppover i organisasjonen. Informasjonsflyten oppover i systemet betinges av blant annet *kulturelle faktorer* som normer, som innebærer en aksept for at det er tillat å gjøre feil. Sett fra en annen side er det ofte slik i byråkratiske organisasjoner, at den som rapporterer om feil som er begått, blir kritisert for å ha gjort feilen. Feilen blir ikke tillagt organisasjonen eller politikken, men heller dem som setter de politiske beslutningene ut i livet.

Dette er et problem som sannsynligvis er hyppigst i organisasjoner med lite gjensidig tillit, eller en kultur preget av maktavstand og usikkerhetsangst.<sup>6</sup>

Organisasjoners læringsevne reiser også *etiske spørsmål*. Hvor langt går den enkelte funksjonærs plikt i forhold til å informere ikke kun de over overordnede, men også allmennheten om flaskehalsen ved den politikken som vedkommende er med på å iverksette? Dette er et spørsmål som i særlig grad gjelder offentlig forvaltning, underlagt demokratisk politisk kontroll akkurat slik som Arbeids- og velferdsetaten. Har offentlige funksjonærer rett eller plikt til å informere allmennheten, om forhold som overordnede eller folkevalgte av bekvemmelighetshensyn ønsker å holde skjult?

---

<sup>6</sup> Stor maktavstand innebærer at underordnede opplever det som vanskelig å kommunisere med overordnede. Stor usikkerhetsangst vil føre til at funksjonærene søker å unngå situasjoner der det er sjanser for at de kan gjøre feil som de kan kritiseres for, noe som igjen bevirker passivitet og liten evne til fornyelse i organisasjonen. Dersom man inntar det standpunktet at organisasjonskultur kan påvirkes, vil en organisasjonsutvikling som reduserer maktavstand og usikkerhetsangst, antakelig også fremme læring i organisasjonen og dermed i neste omgang iverksettingsevnen (Offerdal, 1992).



Selv om det ikke dreier om noe kriminelle forhold? Kan funksjonærene i visse situasjoner tillate seg å heve seg over instruksjer, gitt av demokratiske valgte organer?

I følge Offerdal (1992) hevdet den svenske forvaltningsteoretikeren og statsviteren Lennart Lundquist på sin side at funksjonærens plikt, utvilsomt er å se til at allmennheten får den informasjon de har krav på for at de skal kunne fylle sin rolle. Videre framstiller han embetsmennene, som en slags demokratiets voktere. Dette er mer enn en teoretisk debatt. I mange av Norges kommuner er det strid om hvem som har rett til å uttale seg på vegne av kommunen, og om kommunalt ansatte har rett til å komme med offentlig kritikk mot politiske vedtak i egen kommune.

Man kan også ut ifra vår oppgave se dette i sammenheng med innføringen av NAV – reformen, der spørsmålet vil være om de ansatte har rett til å komme med kritikk til de beslutninger som tas.

Det viser seg at enkelte kommuner faktisk har vedtatt reglementer, som begrenser funksjonærenes ytringsmuligheter sterkt i så henseende. Som regel er det ønsket om å poengtere det politisk-demokratiske ansvaret for de vedtak som ligger bak. Ut ifra resonnetet ovenfor, kan slike ytringsrestriksjoner være med på å redusere kommunenes læringsevne (Offerdal, 1992).

Initiativ som enkelte kommuner (for eksempel Kristiansand) har tatt i retning av å innføre etiske regnskaper, tyder på at det er noen kommuner som er oppmerksomme på disse problemstillingene. Formålet med etiske regnskaper er å gjøre ting lettere for innbyggerne til å danne seg en mening, om hvorvidt kommunen har oppfylt de politiske vedtatte målene for en gitt periode. Hadde dette kanskje vært noe å tenke på, ved implementeringen av NAV – reformen?

Læring har ofte et *teknisk preg* over seg. Man skal lære det rette, enten det dreier seg om hvorvidt mål er oppfylt, eller om gangetabellen sitter som den skal. I begge disse tilfellene har man imidlertid et riktig svar. I politiske sammenhenger er situasjonen ofte at man ikke har noe spesifikt svar. Det er derfor viktig at man ved læring i organisasjoner utvikler kunnskap om nye måter å realisere gitte mål på. Det er også viktig å vurdere disse målene, og samtidig kunne endre dem man ikke lengre finner noen grunn til å forsvare. Dette gjør kommunene viktig på to arenaer: Gjennom

sin samordningsfunksjon, og gjennom at de har sitt eget legitimitetsgrunnlag (Offerdal, 1992).

Kommunene har ansvar for en rekke ulike oppgaver, og de har et generelt ansvar for å styre samfunnsutviklingen i sitt distrikt. Det betyr at iverksettingen av en bestemt oppgave ofte blir preget, av det som ovenfor ble omtalt som interferens fra andre iverksettingsoppdrag.<sup>7</sup>

Denne *politiske* generalistkompetansen som kommunene har, og samordnings- og prioriteringsfunksjonen knyttet til den, er også en viktig læringsdrivende faktor. Om ikke før, så i alle fall i forbindelse med budsjettprioriteringene må politikerne se på tvers av politikkområdene. Denne politiske faktoren gjør at kommunene er den samfunnsarenaen der man mest sannsynlig først oppdager, hvordan en sektorpolitikk utformet i god tro kan virke i praksis i samspill med andre sektorer og samfunnsforhold.

Det er særlig gjennom denne generalistkompetansen og de tverrsektorielle iverksettingsproblemene som kan oppstå, at kommunen blir en politisk-administrativ læringsarena og et samfunnslaboratorium.

Det politiske elementet er vesentlig for denne rollen. Men i et normativt perspektiv er det også vesentlig, at et stort antall kommuner gir samfunnet muligheten til å vedlikeholde et mangfold av forskjelligartede politiske spill. Det bidrar videre til å sikre mangfold i samfunnets læringsprosesser (Offerdal, 1992).

### **3.2.5 Iverksetting som styring av og gjennom nettverk:**

Styringsproblemene for sentrale myndigheter øker ikke bare, ved bruk av kommuner som iverksettere av statlig politikk. De økes ytterligere ved at de offentlige styringsstrukturene fragmenteres. En fragmentert velferdsorganisasjon har lenge vært et av de største problemene til den norske stat, og er en av hovedårsakene til at NAV – reformen så sitt lys. Styringsproblemene øker i tillegg for både stat og kommune ved at det offentlig i større og større grad, blir eller har gjort seg avhengig av andre organisasjoner i samfunnet. Etter hvert hevder mange at det har vokst frem

---

<sup>7</sup> Eksempler på interferens kan være at man oppdager at byggingen av en ny skole krever sikring av fortau og fotgjengerovergang, eller at gjennomføringen av Reform 94 medfører at en ønsket satsing på sykehusutbygging må vente (Offerdal, 1992).

en sterkere erkjennelse, av at det offentlige ikke kan styre uavhengig av andre maktgrupperinger. Dessuten har det rent normativt blitt gjennomslag, for at det offentlige heller ikke bør styre alene.

Vi er nå inne på det som på engelsk kalles "governance". Dette begrepet som rett og slett indikerer styring, blir imidlertid ofte brukt i to betydninger. Det retter seg mot det offentlige sitt ansvar for å styre samfunnsutviklingen, men der andre ressurssterke aktører dras med for å gjennomføre målsettingene. Dette resulterer i at det offentlige styrer gjennom et nettverk av andre aktører. Den andre varianten påpeker i større grad, det offentliges avhengighet av andre aktører.

Staten og kommunene blir aktører på lik linje med andre i et nettverk som styres ut fra hver enkelt aktørs egeninteresse av å delta i nettverket, og der spørsmålet om hvem som styrer, blir et spørsmål om evner til å bygge og holde ved like koalisjoner av ulike interesser (Offerdal, 1992).

Perspektivet er imidlertid ikke nytt, men retter et sterkere hovedfokus mot forholdet mellom det offentlige styringsnettverket og samfunnet omkring. I tillegg fremheves det også her at nettverkene som det offentlige styrer eller er en del av, favner om aktører både på tvers av skillet mellom offentlig og privat, på tvers av geografiske og administrative grenser og på tvers av styringsnivå.

Dette har hovedsakelig vært en teoretisk presentasjon, av iverksetting på kommunalt grunnlag. Mange av disse løsningene og problemene som kan oppstå, vil likevel være relevant i forhold til vår studie av NAV – reformen og implementeringen i Troms fylke. Imidlertid for å få en bedre forståelse av denne teorien i forhold til oppgavens case, blir det derfor en videre oppgave å forsøke å knytte noe av dette opp mot det empiriske materialet i studiet. Dette for bedre å se sammenhengen mellom teori og de eventuelle empiriske funn oppgaven viser til.

### **3.3 Reform:**

Å gi en klar definisjon av begrepet reform, kan være vanskelig fordi begrepet er nokså mangfoldig. Vi kan likevel si at begrepet reform innebærer at politiske og administrative aktører aktivt prøver å endre organisasjonens formelle struktur, det vil si oppbygging, eller trekk ved organisasjonskulturen. Begrep som reform,

omorganisering, reorganisering og organisasjonsendring blir imidlertid ofte brukt om hverandre i mange sammenhenger.

En distinksjon mellom reform- og reorganiseringsbegrepet finnes likevel. Skillet går på at en reform ikke nødvendigvis, trenger å føre til noen faktiske endringer. Dette er noe som imidlertid er et vilkår ved reorganisering. I vårt tilfelle vil disse begrepene brukes om hverandre, fordi NAV - reformen både er en reform *og* en reorganisering. Dette har sin forklaring i at det her dreier seg om en intendert organisasjonsendring, som vil føre til faktiske endringer (Christensen m. fl, 2006).

Videre kan vi betegne den reorganiseringen av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten har stått ovenfor, som et uttrykk for såkalt horisontal inter - organisatorisk despesialisering. Det innebærer at separate organer på samme hierarkiske styringsnivå blir slått sammen (Kruuse-Meyer, 2005).

### **3.4 Organisasjonsendring:**

En organisatorisk endring innebærer at organisasjonen forandres. Dette kan skje på tre følgende måter ulike måter 1) utvikling av nye elementer som nye avdelinger og nye rutiner, 2) eksisterende elementer kobles sammen eller splittes opp på nye måter, for eksempel sammenslåing av etater, eller avdelinger, eller 3) forkasting av eksisterende elementer i form av nedleggelse av avdelinger eller funksjoner i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2002).

Det er også viktig å trekke et skille mellom endringer i organisasjoner og reformer. Reformen er aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner, mens endringer er utøvelsen av disse forsøkene (Christensen, 2004). Når det kommer til begrepet omstilling omhandler dette imidlertid den løpende endringsprosessen, som en virksomhet er avhengig av for å fornye seg i takt med omgivelsene (Bredal, 2003).

Det identifiserer seg videre fire faser i selve endringsprosessen. I den første fasen, *eksponerings- og erkjennelsesfasen*, identifiserer organisasjonen sentrale problemstillinger og utfordringer, og erkjenner endringspresset. Nøkkelinteresser, krav og forventninger identifiseres i fase to, som er betegnet som *klargjøringsfasen*.

Her kartlegger man også harmoni- og konfliktområder. De konkrete forandringene som skal gjennomføres skjer i den tredje fasen, *endringsfasen*, og man går her fra gitt tilstand til en ønsket tilstand.

Her fokuseres det på det organisatoriske atferdssystemet, siden det er her endringene som oftest finner sted. I den siste fasen, *stabiliseringsfasen*, blir endringene og den nye atferden fryst og stabilisert. Målet er å hindre at atferden faller tilbake til gamle mønstre (Busch & Vanebo, 2000).

### **3.5 Organisasjonskultur:**

For at en organisasjon skal nå de mål den har satt seg, er organisasjonskultur en viktig nøkkelfaktor. Den kan også virke som et styringsverktøy for organisasjoner i endring og omstilling. Sammensmelting av organisasjonskultur, er også relevant i vår casestudie om implementeringen av NAV – reformen.

De fleste definisjonene av begrepet organisasjonskultur legger vekt på, at organisasjoner former felles verdier og oppfatninger om hvordan ting skal gjøres i organisasjonen, blant annet Herskovits (1948), G. Kaufmann, og A. Kaufmann (2005). Dette gjelder også den klassiske definisjonen av organisasjonskultur, som blir gitt av Edgar H. Schein (2004:17):

*“a pattern of shared basic assumptions that was learned by a group as it solved its problems of external adaption and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems”.*

Scheins definisjon av organisasjonskultur fokuserer på at kultur er basert på læring, og at tidligere erfaringer og endring i arbeidssituasjon påvirker tilpasning til nye utfordringer. Han knytter også begrepet til grupper i organisasjonen som deler et sett med grunnleggende antakelser, og at kulturen opprettholdes så lenge den oppfattes som riktig. Kulturen blir stadig testet mot virkeligheten gjennom praksis, og blir derfor endret dersom de grunnleggende antakelsene viser seg å være gale (Jacobsen & Thorsvik:2002).

Organisasjonenes kultur handler om virksomhetens praksis og tenkesett, og uttrykkes i mange tilfeller gjennom medarbeidernes innstilling, verdier, arbeidsmiljø, holdninger overfor brukere og andre. Organisasjonskultur kan videre sammenlignes med personligheten til et individ – vi kan se atferden som kulturen medfører, men ikke de underliggende kreftene som fremkaller atferden (Schein, 2004).

Den består av to hovedfunksjoner. For det første skal den sikre organisasjonens overlevelse, og tilpasning til de ytre omgivelsene. For det andre skal den sørge for integrasjon av indre prosesser for å sikre denne evnen til fortsatt overlevelse og tilpasning.

Hvis man imidlertid ser dette fra organisasjonsmedlemmenes side, er kulturens tre viktige funksjoner er: 1) å gi en følelse av identitet gjennom assosiasjon med organisasjonens mål og verdier, 2) å skape forpliktelse til disse målene, og 3) å klargjøre og styrke stabile standarder for atferd gjennom veiledning (Greenberg, 2005).

G. Kaufmann og A. Kaufmann mener på sin side at forholdet derimot, mellom organisasjonen og medlemmene er gjensidig. Gjennom sosial utveksling identifiserer medlemmene seg med kulturen, former den og gjør den til sin egen, samtidig som organisasjonskulturen igjen former samspillet mellom medlemmene.

### **3.5.1 Dannelse av organisasjonskultur:**

Det er tre faktorer som er særlig viktige for dannelsen av organisasjonskultur. For det første vil ledelsens holdninger, visjoner og verdier om hvordan organisasjonen skal fungere overføres til de ansatte. Dersom disse aksepteres vil disse være til stede så lenge ledelsen består. For det andre kan organisasjonskultur dannes ut fra organisasjonens erfaring med eksterne omgivelser, ettersom man finner ut at enkelte verdier og praksiser fungerer bedre enn andre. For det tredje vil kontakt med andre og samspill mellom grupper innen organisasjonen også være med på å forme organisasjonen, siden tolkninger av handlinger og hendelser ofte deles mellom gruppene (Greenberg, 2005).

I utgangspunktet er dette en omtale av selve dannelsen av organisasjonskultur, men mange mener imidlertid at dette også kan være med å beskrive endringer i organisasjonskultur.

Betydningen av organisasjonskultur kan ofte ses i reformprosesser og omorganiseringer i offentlige organisasjoner, særlig hvis det eksisterer trusler mot de dominerende, uformelle normene og verdiene.

Dette kan man både se i interne omorganiseringer, hvor nye enheter opprettes og personale flyttes rundt, men også når flere offentlige organisasjoner involveres.<sup>8</sup>

Hvis man i denne sammenheng spesielt tar for seg offentlig sektor, hender det imidlertid ofte at organisasjonskulturen vil påvirkes av det overordnede departementets normer og verdier. Hvis man trekker denne tendensen over til NAV, vil dette bety at den nye organisasjonskulturen som etableres her vil bli påvirket av de kulturelle normene og holdningene til Arbeids- og Sosialdepartementet. Dette fordi det er her NAV – reformens mål og verdier formuleres.

---

<sup>8</sup> Et eksempel på dette er den kulturelle motstanden på samferdseletater på 1980-tallet og framover mot moderne reformer. En økende konkurranseeksponering ble ledsaget av et ønske om å endre både organisasjonsstrukturen og fysiske symboler. De ansatte reagerte f.eks mot endringer i logoer, fra kongekrone til såkalt moderne symboler, noe som medførte en utsettelse på et par år i å innføre ny logo på de ansattes uniformer i NSB (Christensen m.fl, 2004).

## Kap 4. NAV Reformen

### 4.1 Historien bak:

Arbeids- og velferdsforvaltningen, var i lengre tid representert ved *Aetat*, *trygdeetaten* og *sosialtjenesten*, som lenge utgjorde kjernen i det norske velferdssystemet. De tre er institusjoner som har vokst fram gjennom ulike historiske ordninger, og hadde i lang tid et overlappende ansvar for viktige deler av velferdspolitikken, der både inntektssikring, arbeid og sosiale tjenester inngikk. Ulike endringer som de senere år har funnet sted på samfunnsnivå, satte imidlertid velferdsstaten overfor nye utfordringer som krevde nye svar.

Mange hevdet at det overlappende ansvaret mellom de tre daværende institusjonene gav en dårlig måloppnåelse og ressursutnyttelse, samt at brukerne i stor grad opplevde et fragmentert system.

Resultatet av dette var at den sittende Bondevik II-regjeringen la fram et forslag om en gjennomgripende reform av daværende arbeids- og velferdsforvaltning. Forslaget ble lagt fram i mars 2005, og fikk tilslutning i Stortinget 31.mai gjennom St. prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* (NAV). En reorganisering av Aetat (Arbeidsmarkedsetaten), trygdeetaten og sosialtjenesten, der disse nå skulle slås sammen til en etat, lå nå til grunn.

Selve prosessen som ledet fram til beslutningen om en ny arbeids- og velferdsforvaltning i 2005, kan imidlertid deles i tre hovedfaser. Den første fasen ble initiert fire år tidligere etter et enstemmig vedtak i Stortinget 2001: *"Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om én felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten og legge saken frem for Stortinget på en egnet måte i løpet av 2002"* (B. innst. S. nr. 11 (2002-2003): 9).

Dette resulterte i at den daværende regjeringen, Bondevik II la fram sitt forslag i form av en stortingsmelding (St.meld. 14 (2002-2003)). Dette forslaget gikk ut på en videreføring av en tredelt forvaltning med to statlige etater - en jobbetat pensjonsetat. Sosialtjenesten skulle fortsatt styres kommunalt (Kruuse-Meyer, 2005).



Dette ble kalt SATS-meldingen, men Stortinget var imidlertid ikke fornøyd forslaget. Det ble derfor sendt i retur til regjeringen for ytterligere utredning våren 2003. I prosessens andre fase ble det så nedsatt et offentlig eksperttunget utvalg ledet av professor i økonomi, Jørn Rattsø. Dette Rattsø-utvalget endte i en anbefaling som i grove trekk, tilsvarte den organisasjonsmodellen som ble foreslått i SATS-meldingen. I det som defineres som fase tre foretok regjeringen en ny utarbeidelse av en stortingsproposisjon som de framla for Stortinget (St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

Den inneholdt en vesentlig endring fra sist, nemlig at Aetat og trygdeetaten skulle slås sammen til én statlig etat. Denne skulle samordnes med den kommunale sosialtjenesten gjennom en felles førstelinjetjeneste i form av statlige arbeids og velferdskontor. Resultatet var at Stortinget denne gang godkjente regjeringens forslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning, og NAV var dermed skapt.

Selve etableringen av den nye velferdsetaten ble satt i gang 1.juli 2006, og påregnes å være ferdig innen 2010. NAV - Reformen må kunne sies å være både gjennomgripende og kompleks. Dette fordi den forutsetter en samlokalisering med sosialtjenesten i kommunene gjennom et tett og avtalefestet arbeid. Videre opprettes det en felles førstelinjetjeneste, gjennom at det vil etableres et NAV – kontor i hver kommune. NAV -kontoret vil være et samarbeid mellom stat og kommune, men viktig er det å understreke at brukeren skal oppleve det som ett kontor. Kontoret skal dermed være brukernes kontaktsted for alle de statlige tjenestene knyttet til arbeid, trygd og sosialstønad (Kruuse-Meyer, 2005).

Disse lokale kontorene skal etter planen stå ferdig innen utgangen av 2009. Reformen berører videre rundt 12 500 statsansatte og mellom 4000 og 6000 kommunalt ansatte, som til sammen forvalter rundt 265 milliarder kroner gjennom stønader og tjenester. Dette tilsvarer rundt en tredel av det norske statsbudsjettet. Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen har videre nær hele befolkningen som brukere i løpet av deres livsløp fra barnetrygd til gravferdsstøtte.

## **4.2 Generelle utfordringer i NAV reformen:**

Arbeids- og velferdsetaten står som sentral hovedaktør i utformingen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette har vært og er fortsatt en omfattende prosess, som gjør at etaten står overfor en rekke utfordringer.

En fjerdedel av landets befolkning i yrkesaktiv alder er midlertidig eller varig uten arbeid. Uførestønader og sykefravær øker stadig og er blant de høyeste i OECD-land. Det eksisterer i dag mange medlemmer med lengre midlertidige rehabiliterings, attføring og uføreytelser som i for liten grad medfører overgang til arbeid. På samme tid går forventet avgangs eller pensjoneringsalder stadig ned. I tillegg har enkelte grupper i innvandrerbefolkningen langt lavere yrkesdeltaking, høyere arbeidsløshet, sykefravær og uførepensjonering.

Samtidig med dette er regelverket stadig i endring på mange av etatens sentrale ansvarsområder. Dette kommer blant annet frem i Arbeids- og velferdsmeldingen og pensjonsmeldingen. Her fremgår det at Arbeids- og velferdsetaten skal i perioden fram mot 2010, gjennomføre NAV-reformen og Pensjonsreformen samt overføre forvaltningsansvaret for helserefusjoner fra Arbeids- og velferdsetaten til sosial- og helseforvaltningen. Dette er hver for seg store og omfattende reformer, som skal gjennomføres innenfor samme tidsramme, og med de samme ressurser som skal sikre en god drift og tjenesteproduksjon i Arbeids- og velferdsetaten.

En annen utfordring blir å videreutvikle nye tjenester, som er i tråd med de endringer som blir utført i arbeids- og velferdspolitikken. Innsatsen knyttet til reduksjon i sykefraværet skal økes, og etatens virkemidler skal videreutvikles i henhold til Arbeids- og velferdsmeldingen.

Det stilles dessuten store forventninger til en mer effektiv samhandling med Arbeids- og velferdsetaten, både fra medlemmer og samarbeidspartnere. Etatens viktigste oppgave i forhold til å skape en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning, ligger derfor i å etablere samarbeidsformer og gode samhandlingsmønstre med medlemmer og deres organisasjoner. Dette gjelder også politiske myndigheter, KS, den enkelte kommune og andre aktører.

En viktig utfordring i forhold til dette blir å bygge opp gode og velfungerende lokale NAV – kontor, i partnerskap med den enkelte kommune. Et viktig fundament for de nye NAV - kontorene, hvor det vil være ansatte med bakgrunn fra de to tidligere statlige etater og den kommunale sosialtjenesten, vil derfor være å oppnå en felles kompetanse- og kulturbygging. Selv om iverksettingen av NAV – reformen var i gang allerede i 2006, jobber man fremdeles med å utvikle gode løsningene for de nye NAV - kontorene. Det har derfor vært prioritert å sette av tid og ressurser sammen med kommunene, til å utvikle en ny arbeidsmetodikk basert på en felles faglig plattform.

Å få til et kvalitetsløft på tjenestene og en effektivisering av etatens saksbehandling, er et inngrep som ikke er gjort over natten. Det er derfor fastslått at Arbeids- og velferdsetaten i denne strategiperioden, må gjennomføre de organisasjonsmessige endringene som er nødvendige for å oppnå bedre kvalitet på tjenestene. Det er behov for nye arbeidsprosesser som automatiserer enkle saksbehandlingsoppgaver, og frigjør ressurser til økt oppfølging av medlemmer med langvarig og omfattende bistandsbehov. Dette arbeidet er i gang, der man blant annet har kjørt en modernisering rundt de IKT- løsninger som eksisterer. Samtidig er man inneforstått med at ny kompetanse også må tilføres, i de ulike delene av organisasjonen.

Vi har nå oppsummert noen av hovedutfordringene til NAV- reformen, og som vil medføre krevende omstillingsprosesser for etatens medarbeidere. Fokus fremover vil likevel være å ta vare på, og videreutvikle den kompetanse organisasjonen har. I denne sammenheng er det viktig å lykkes med å utvikle Arbeids- og velferdsetaten som en attraktiv arbeidsplass.

I tillegg må det nevnes at i hele perioden fram mot 2010, vil tjenesteproduksjonen skje både gjennom nye NAV- kontor, spesialenheter, og ved NAV Trygd/Arbeid som er en videreføring av de to tidligere etatene. Her blir det viktig å ivareta ikke sammenslåtte enheter frem mot 2010. Dette vil bidra til å sikre leveranser fra NAV trygd/arbeid, slik at de kan levere et likeverdig tjenestetilbud i hele perioden etaten er under omstilling. Hovedutfordringen i hele omstillingsperioden frem mot 2010, knytter seg derfor til etatens evne til å håndtere løpende utvikling, parallelt med konsolidering av den nye organisasjonen.

### **4.3 Reformens visjon og hovedmål:**

Under etableringen av reformen ble det sammen med de hovedutfordringer som er nevnt ovenfor, samtidig satt opp fem konkrete visjoner/hovedmål. Disse gikk for det første ut på å *få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad*. For det andre å få til *et velfungerende arbeidsmarked*. For tredje understreket reformen viktigheten av få på plass et system som sørget for at brukerne får *rett tjeneste og stønad til rett tid*. Brukerne skulle videre ytes en *god og oversiktlig service tilpasset brukernes forutsetning og behov*. Disse hovedpunktene skulle sammen, bidra til å skape *en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning*.

#### *Flere i arbeid:*

En viktig årsak til etableringen av Arbeids- og velferdsetaten, er erkjennelsen av at flere brukere har lengre stønadsløp enn nødvendig (ofte kalt innelåsning). For å motvirke dette er det derfor en viktig oppgave for Arbeids- og velferdsetaten, å følge opp den enkelte og tilpasse tjenestene som tilbys. Dette uavhengig av økonomiske rettigheter, inntil medlemmet kommer i arbeid, eller eventuelt til en endelig situasjon er avklart. Det viser seg og at en del av den nye etatens medlemmer har vanskelig med å inkludere seg i arbeidslivet. Planen for disse er at etaten skal bidra på best mulig måte, til å gi de muligheter for å fungere i dagligliv og samfunn.

#### *Et godt og velfungerende arbeidsmarked:*

Arbeids- og velferdsetaten skal også være en positiv bidragsyter til en positiv verdiskapning i hver enkelt bedrift, samtidig som den skal være konstruktiv i forhold til et samarbeid for å inkludere flere i arbeid. NAV - kontorene skal sammen med spesialiserte deler av arbeids- og velferdsforvaltningen, og sørge for kvalifisert bistand til arbeidslivet på en koordinert, enhetlig og planmessig måte. Dette er man avhengig skal fungere hvis man skal nå målsettingen om at arbeidsgiver skal se på Arbeids- og velferdsetaten som et kontaktsenter, uavhengig av hvilken tjeneste arbeidsgiver har behov for.

### *Rett tjeneste og stønad til rett tid:*

For å få en så velfungerende reform som mulig stilles det krav om høy kvalitet, til de oppgaver som skal løses. Medlemmene skal oppleve god informasjon angående sine rettigheter, korrekte vedtak, samtidig som fristene for utbetaling skal overholdes. Dette er imidlertid som tidligere presisert en av de største utfordringene for reformen per dags dato, spesielt på dagpengeområdet.

Likevel må man likevel forutsette at de fleste NAV – kontor er målrettet, i sitt arbeid med å iverksette riktig tiltak og virkemidler til rett tid. Det er derfor iverksatt en automatisering av saksbehandlingsprosesser som skal bidra til effektivitet og høyere kvalitet i fastsettelse, beregning og utbetaling uten unødig å binde opp medarbeidere til administrative aktiviteter.

Mye av dette kan vi også trekke inn i neste hovedpunkt som er, *god service tilpasset brukernes forutsetning og behov*. For å forsikre seg om at dette foregår på en anstendig måte, stiller reformen et krav til en økt orientering rettet mot at hvert enkelt medlem skal settes i sentrum for tjenesteproduksjonen. Dette med et hovedfokus som skal ligge på medlem og den tilpasning av eventuelle tjeneste, han eller hun måtte trenge. Samspillet mellom hvert enkelt medlem og Arbeids- og velferdsetaten er svært viktig sett i forhold til NAV- reformens visjon, som er å bistå medlemmene i arbeid eller økt deltakelse i samfunnet. Det stilles imidlertid også krav til hvert enkelt medlem som har et klart regelverk som setter grenser, og som de må forholde seg til. Det tas likevel som en selvfølge at ansatte i Arbeids – og velferdsetaten både er respektfull og imøtekommende, mot medlemmene i slike situasjoner.

En stor utfordring er og å få til en *effektiv arbeids- og velferdsforvaltning* som medlemmene oppfatter som både *helhetlig og brukervennlig*, i forhold til de arbeids- og velferdstjenester som tilbys gjennom stat og kommune. Planen er at dette skal gjennomføres ved å få til et tett og omfattende samarbeid med alle landets kommuner, i hvert enkelt lokale NAV – kontor. Mange av Arbeids – og velferdsetatens medlemmer vil kun ha bruk for å få fattet vedtak i sin sak, og løpende utbetalingstjenester knyttet til dette vedtaket.

For å gjøre dette mulig er målet å få til en høy grad av IKT- baserte løsninger, spredning av informasjon og forenkling av regelverk.

Det er derfor som tidligere presisert utviklet en rekke nye systemer, som etter hvert skal implementeres som arbeidsverktøy. I tillegg vil en god planløsning for medlemmene i kontorlokalene, bidra til en redusert bruk av administrative ressurser på disse tjenestene. Dessverre sliter en god del NAV – kontor med både ugunstig kontorløsninger og plassmangel.

Et hovedtema i vår analysedel vil bli å se på hvilke av de utfordringer, visjoner og mål som her er gjennomgått, som også har gjort seg gjeldende ved implementeringen av NAV - reformen i Troms fylke.

#### **4.4 Tidligere forskning og lignende reformer:**

I Norge har vi hatt over 3500 omorganiseringer i sentralforvaltningen siden etterkrigstiden.<sup>9</sup> Spesielt de siste 20 årene har det pågått en reformbølge som har preget offentlig sektor stort, og denne har fått tilnavn New public management.

NPM er en sekkebetegnelse på en reformbølge i offentlig sektor, som startet på begynnelsen av 1980-tallet i Australia og New Zealand. Deretter spredte ideene seg raskt til alle verdensdeler, dog med noe varierende meningsinnhold, og har dominert reformaktivitet i mange land de siste 20 år. Australia og New Zealand, i tillegg til Storbritannia "har vært sentrale, både i definering av hva NPM er og i implementeringen av dette".

Innholdet i NPM angir prinsipper for organisering og ledelse og går i hovedsak ut på et ønske om økt effektivitet, spesielt kostnadseffektivitet i offentlig sektor. Denne effektiviteten skal oppnås gjennom tiltak som mål- og resultatstyring, budsjettdisiplin, økt fristilling av etater og selskaper, samt sterkere vekt på markedsprinsipper og brukerorientering.

Organisatorisk spesialisering (oppsplitting) er et viktig element. Disse virkemidlene skal fungere som en "vidunderkur" mot bakstreversk og tungrodd byråkrati (Christensen, 1998).<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Dette tallet er hentet fra LOS-sentrets forvaltningsdatabase og teller alle opprettinger, omorganiseringer og nedlegginger i norske departementer og mellom departementer, direktorater og statlige selskaper i perioden 1946-2000.

Dette går igjen i mange statsforvaltningsreformer. Et eksempel er Stoltenberg-regjeringens "Fornyelse av offentlig sektor", som ble vedtatt november 2000. Målsettingene her var å fornye, omstille og effektivisere offentlige forvaltning, slik at den kunne fungere bedre i forhold til befolkningens behov og samfunnsøkonomiske hensyn (Christensen & Lægneid, 2002.)

Det har de siste år vært få norske empiriske studier når det kommer til organisatoriske sammenslåinger på NAV-reformens størrelse, noe som kan ha sammenheng med at denne reformen er en av de mest komplekse og omfattende reformene som har vært gjennomført i den norske stat.

Norges forskningsråd har imidlertid satt i gang en flerårig evaluering av NAV-reformen, og har fått i oppgave å se på implementeringen og hvilke effekter reformen vil ha for arbeidsstyrkens deltakelse i arbeid og aktivitet. Evalueringen består av syv moduler og skal ta for seg flere sider av NAV - reformen. Min studie er tilknyttet modul 3 som omfatter lokal iverksetting, men modul 1 om velferdsmodell og modul 2 som omhandler det lokale NAV – kontor vil også være relevant. Prosjektet ledes av Rokkan - senteret, der forskningen er rettet mot å få fram resultater underveis i evalueringen, som vil kunne gi grunnlag for læring og korrigerende tiltak i gjennomføringen av reformen.

Evalueringen er ventet å foregå i 6-8 år, og det grunnleggende målet er å gi svar på om NAV- reformen når de visjoner og hovedmål som er nevnt i kapittel 2.

Videre omfatter evalueringen både en forskningsbasert evaluering av resultater/effekter i forhold til målene, og en prosessevaluering for bl.a. å dokumentere hvordan reformen er blitt gjennomført. Parallelt vil det også etableres opplegg mellom arbeids- og velferdsetaten og kommunene, for systematisk erfaringsutveksling og læring. Dette særlig knyttet til organisering og utvikling av verktøy og arbeidsmetoder, i de felles lokale NAV- kontorene. Reformen er i tillegg både en betydelig reorganisering av forvaltningen, og en sosialpolitisk reform.

---

<sup>10</sup> NPM ble fremmet som universalistisk, ved at ideer og teknikker kunne brukes på alle områder. Ved å ty til slike pakkelsesninger kan ledere og beslutningstakere gi et inntrykk av nytenkning, handlekraft og løsningsorientering.

Evalueringen skal derfor fokusere på NAV- reformen som en forvaltningsreform, og på dens bidrag til å oppnå de overordnede mål.

Temaet reform i offentlig forvaltning er imidlertid ikke nytt, og det finnes en rekke studier av generelle reformprosesser. Et sentralt bidrag til studiet om reformer kom i en artikkel fra 1979, utarbeidet av J.G March og J.P Olsen. Artikkelen er først og fremst en lære om organisasjoner, med det inngår og en diskusjon om den tvetydighet og de valg som foregår innad i dem. I tillegg kan det nevnes, at det er skrevet en rekke masteroppgaver rundt NAV- reformen.

To av de som kan trekkes frem er Kruuse-Meyer (2005) og Haugneland (2006) som tok for seg henholdsvis SATS- og NAV-prosessen. Haugneland hadde i sin oppgave hovedfokus på hvilke instrumentelle og institusjonelle trekk ved prosessen, som ledet fram til den nye Arbeids – og velferdsetaten. Kruuse-Meyer foretok på sin side en organisasjonsteoretisk analyse av utredningsprosessen vedrørende sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Det empiriske materialet her, har og utgjort en viktig basis i flere rapporter rundt evalueringen av NAV – reformen.

Verd å nevne i denne sammenheng er også Grimstad – forsøkene. I forbindelse med frikommuneordningen fikk Grimstad kommune i 1989 i oppdrag å gjøre forsøk med samordnet forvaltning av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak overfor ungdom. Formålet med forsøket var å vurdere om: 1) samordningen ga mer helhetlige og koordinerte løsninger, 2) saksbehandlingen ble mer rasjonell, 3) kommunen lyktes med å omstrukturere virkemidlene fra passiv inntektsoverføring til aktive tiltak, og 4) ungdommene som deltok, kom ut av brukerrollen.

Dette var et av de første forsøkene som ble gjort for å samordne velferdsforvaltningen, og kan ses på som en forløper til ideen om NAV - reformen. I forsøkene ble det prøvd ut en rekke modeller for samarbeidsløsninger mellom de frittstående etatene, og de brøt dermed en lang tradisjon med spesialisering innenfor fagområdene trygd, arbeidsformidling og sosialhjelp.



Evalueringen viste at selv om samordningen manglet mange av de formelle strukturene og forutsetningene, ble det utviklet nye normer for både bruker- og saksbehandlertferd. Medarbeiderne på kontoret fikk økt kompetanse, saksbehandlingen ble mer effektiv og samarbeidet mellom etatene ble enklere (Johnsen, 2008).

Det finnes også flere studier som omhandler mindre sammenslåinger. Disse tar først og fremst for seg sammenslåinger av intraorganisatorisk art, det vil si sammenslåinger av avdelinger internt i en organisasjon. Eksempler på dette er en reorganiseringsundersøkelse innen departementer og direktorater i 1982. Denne så på sammenslåing av avdelinger i Utenriksdepartementet, Kirke- og undervisningsdepartementet, samt sammenslåingen av Avgifts- og Tolldirektoratet. Av dette kom det blant annet fram at reformer som splittet opp avdelinger ble oppfattet som konfliktdempende, mens sammenslåinger så ut til å øke en organisasjons konfliktnivå.

En annen relevant studie hadde fokus på Lov om introduksjonsordning for nyankomne flyktninger fra 2003. Den kan på mange måter og ses på, som en forløper til enkeltideer i NAV - reformen. Denne ordningen innførte introduksjonsstønad, en alternativ inntektssikring til sosialhjelp. Videre knytter loven retten til introduksjonsstønad direkte til deltakelse i introduksjonsordningen, og vilkår for sosialhjelp ble dermed automatisert. Alle kommuner ble pålagt å etablere en slik ordning for å gi nyankomne flyktninger og innvandrere mellom 18 og 55 år, som har fått asyl rett til deltakelse. Loven innebærer også statlig inngrep i kommunenes selvstyre, ved at det stilles formelle krav til innholdet i integreringsarbeidet. Videre ble begreper som brukermedvirkning og individuelle planer, satt i fokus. Dette gjøres også i NAV.

Av faglige studier mer rettet mot vår oppgave, finner vi Offerdal (1992) og Baldersheim (2005) som tar for seg reformprosesser. I sine studier retter de spesielt oppmerksomhet på selve iverksettingen av reformer. I tillegg tar Jacobsen og Thorsvik (2002) for seg begrepet organisasjonsendring.

Organisasjonskultur er også et relevant begrep i vår casestudie, og Edgar H. Schein (2004) regnes som en av de fremste foregangsfigurene rundt dette. Vi kommer imidlertid nærmere inne på disse, i det følgende teorikapitlet.

## **5. Iverksetting i Troms: en prosessbeskrivelse**

### **5.1 Iverksetting i Troms:**

Den 24. Mars 2006 var det oppstartsmøte for NAV – reformen for Troms der rådmann, sosialleder, distriktsarbeidssjef, trygdesjef og Fylkesmannen i Troms var til stede. Agendaen for dette møtet var å få klarlagt hvordan implementeringen av NAV – reformen skulle gjennomføres med utgangspunkt i Tromsø.

Det ble her besluttet å nedsette en styringsgruppe til å lede arbeidet, med å få etablert et lokalt NAV kontor i Tromsø. Dette kontoret skal etter planen være på plass innen utgangen av 2009, men en kan allerede begynne å se konturene av et slikt kontor, ettersom begge de to store statsinstitusjonene (Aetat og Trygdeetaten) i Tromsø ble flyttet og fusjonert sammen allerede 10. mars 2008. Det gjenstår imidlertid en del lokale tilpasninger hvor også kommunen etter hvert skal inngå i denne fusjonen, ifølge fylkesdirektør Stein Rudaa.

Det er videre lagt opp til et etableringsløp der man håper å få det slik til, at alle fylkets 24 kommuner i løpet av 2009 får et eget NAV – kontor ferdigstilt. Dette i den hensikt å få til en løsning der man samler både Aetat, trygdekontoret og Sosialtjenesten, i ett og samme bygg. Slik imøtekommer man medlemmenes behov på en best mulig måte, samtidig som det også er i tråd med de målsettinger som er satt fra sentralt hold som tidligere nevnt i kapitel 2.

På vegne av Arbeids- og velferdsdirektoratet er det fylkesdirektør i NAV Troms Stein Rudaa, sammen med rådmannen i den enkelte kommune som har det overordnede ansvar for iverksetting og videre oppfølging av NAV – kontorene i Troms fylke.

Det er videre opprettet en prosjektledelse med fylkesdirektøren som oppdragsleder, både for de lokale prosjektene og utviklingen av spesialenheter. Videre består den av en fylkesprosjektleder som har ansvaret for å utarbeide en prosjektavtale (forprosjekt) og sørge for gjennomføring av de øvrige aktivitetene i de lokale prosjektene, etter godkjent prosjektplan. Fylkesprosjektleder rapporterer her videre til fylkesdirektøren i Troms.

Det inngår også en prosjektleder for spesialenhetene i lederteamet. Denne personen har ansvar for å håndtere fylkesdirektørens etablering av spesialenheter, og rapporterer direkte til direktøren. Arbeidet i forhold til aktiviteter som ligger innenfor avdelingsdirektørens portefølje, skjer i nært samarbeid med disse. En nærmere redegjørelse av spesialenhetene følger nedenfor.

En siste gruppe som inngår i prosjektledelsen er prosesslederne (lokale prosjektledere). De rapporterer på prosjektaktiviteter og ordinære driftsaktiviteter, direkte til henholdsvis fylkesprosjektleder og fylkesdirektør. Lokal prosjektleder for Tromsø rapporterer her til fylkesdirektøren.

Hovedtanken bak opprettelsen av et slikt lederteam, er å bistå fylkesdirektøren i implementeringsarbeidet, og samtidig være til støtte for lokalkontorene og de øvrige enheter. Dette både i etableringsfasen, og etter hvert som man kommer over i en driftsfase. I følge Rudaa stilles det derfor store krav til den enkelte medarbeider og til ressursbruk, sett i forhold til oppgaver, forventninger og erfaringer.

Under etablering av de lokale NAV – kontorene er det også understreket viktigheten av en god samhandling mellom fylkeskontoret (NAV Troms) og spesialenhetene, slik at tjenestene fremstår som helhetlig for medlemmene.

Foreløpig kan vi si at etableringsplanen er godt på vei, der det første kontoret som var NAV Lenvik har vært i drift siden oktober 2006. I 2007 fortsatte etableringen av nye NAV – kontor der det i Troms ble åpnet 7, og på landsbasis hele 110 nye kontor. I 2008 ble dette videre fulgt opp ved at det ble etablert nye 8 kontor, før de resterende 8 er planlagt fullført i 2009.

### **5.1.1 Spesialenheter:**

En viktig del i forhold til implementeringen av NAV – reformen er også etableringen av spesialenheter. Disse er opprettet over hele landet først og fremst med det mål om å frigi tid hos de lokale NAV – kontorene, til å følge opp medlemmene. I Troms finner vi derfor følgende spesialenheter:

NAV klage og anke, som har ansvaret for behandlingen av klager over vedtak, som er gjort i Arbeids- og velferdsetatens førstelinje. NAV klage og anke har også ansvaret for faglig veiledning og kvalitetsutviklingstiltak innad i etaten, samt å bistå med faglig utviklingsarbeid på etatens arbeidsområder.

NAV utland som har ansvaret for oppfølging av medlemmer bosatt i utlandet, som har rettigheter etter norsk trygde- eller bidragsordning. NAV utland skal også fungere som et kontaktorgan for utenlandske trygdemyndigheter når medlemmer bosatt i Norge har rett til uføreytelser, barnetrygd eller underholdsbidrag fra andre land etter EØS – avtalen og andre internasjonale avtaler om trygd og bidrag. Enheten håndterer også spørsmål om medlemskap, i og med unntak fra norsk trygd.

NAV kontroll og innkreving, som har til hovedoppgave å avdekke og anmelde misbruk av ytelser fra NAV. De har også et særskilt ansvar, med å kreve inn feilutbetalte ytelser og formidle barnetillegg. Målsettingen med denne instansen er at gjennom grundig kontrollarbeid og gode tilbakemeldingssystemer, skal resultatområdet bidra til å forebygge misbruk.

NAV hjelpemiddelsentral som har sitt hovedområde rundt det å tilrettelegge for selvstendighet, mestring og aktivitet for medlemmer med ulike funksjonsnedsettelse. Denne enheten skal også ha den kompetanse som kreves for å kjenne til de ulike medlemmenes kvalitetskrav til sine omgivelser, og bidrar i viktige planleggingsprosesser knyttet til universell utforming og tilrettelegging av omgivelser og aktivitetstilbud.

Arbeidsoppgaver tilhørende NAV pensjon var tidligere stasjonert i Tromsø, men ble fra 15. desember 2008 stasjonert til Harstad som nå utgjør pensjonsenheten i Troms. Her jobber det ca 50 ansatte, og deres ansvar ligger i saksbehandling, beregning og utbetaling av alt som har med pensjon å gjøre.

NAV Forvaltning Troms ble opprettet 11. Mars 2008 og er den største av spesialenhetene. Hovedkontoret ligger i Tromsø, med avdelingskontor i Lenvik. Tar man med fjernarbeidsplassene i Lyngen og Balsfjord, samt kundesenteret, jobber det ca 90 ansatte som er underlagt forvaltningen. Forvaltningsenhetene er opprettet for å

ta seg av saksbehandlingsoppgaver, som ikke krever nærkontakt med medlemmene. Dette er det de lokale NAV – kontorene som skal ta seg av, men det knytter seg likevel et bredt krav til samarbeid mellom disse to instansene.

Sist har vi NAV servicetjenester som består av et kundesenter, som hovedsakelig skal fungere som en slags førstelinje ovenfor medlemmene. Kundesenteret i Troms hører til under NAV Forvaltning og åpnet nylig i mai 2009. Meningen bak er at det faktisk i snitt skal løse ca 80 % av henvendelsene direkte i møtet med medlem, noe som gjør det til en særdeles nyttig enhet. Opprettelse av et slikt kundesenter er noe man har hatt god erfaring med i Nordland, og man har derfor tatt sikte på å høste erfaring derfra ved etableringen.

## **5.2 utfordringer ved implementeringen i Troms:**

Den 20. juni 2007 la fylkeskontoret i Troms fram situasjonsrapport med en oversikt over hvilke utfordringer og "mulige" utfordringer man så for seg kunne komme, ved implementeringen av NAV – reformen i Troms.

Dette er i utgangspunktet utfordringer man så for seg i startfasen av reformen, men det vil også bli foretatt en gjennomgang av flaskehalsen som har oppstått underveis i implementeringen med tilknytning til disse utfordringene.

### **5.2.1 utfordringer og "mulige" utfordringer:**

Den første utfordringen som ble framlagt i oversikten fra NAV Troms, rettet seg mot etableringen av de nye lokalkontorene. Her ble det påpekt av fylkeskontoret at dette var et arbeid som måtte være preget av *gode prosesser med henhold til etableringene*. Det var også viktig å få en god dialog med de kommunale instansene, fordi nøkkelen til en vellykket etableringsprosess var avhengig av et tett og godt samarbeid mellom NAV Troms og de 24 kommunene i fylket.

Det fremgikk videre av oversikten at selv om man er i en omstillingsprosess der en ny reform er på vei inn, så er det likevel viktig å holde *fokus på resultat, produksjon og service* ovenfor medlemmene. Dette med bakgrunn i at selv om man er i en omstillingsfase, så skal man fortsatt jobbe opp mot de mål man har satt om mindre arbeidsledighet og færre på stønad, samtidig som man sørger for at de som mottar

stønad fortsatt får sin ytelse innen de frister som er satt. I tillegg skal nye medlemmer tas imot, med den samme gode service og få tilstrekkelig veiledning som tidligere.

Dette er imidlertid ikke alltid like lett. For det første bidrar reformen til en rekke omstruktureringer, som også innebærer flytting og omplassering for enkelte ansatte. Dette bidrar til at mange veletablerte arbeidsmiljøer med forskjellige opparbeidet organisasjonskultur smelter sammen, samtidig som man får nye kollegaer og forholde seg til. Faren er at dette kan føre til motivasjonssvikt, som igjen går ut over produksjonen.

En slik flytting innebærer også, at mange får nye lokaler å forholde seg til. Der man for eksempel tidligere var vant til å sitte på eget kontor, kan det hende at åpent landskap nå blir en realitet. For noen går dette sikkert greit, men for andre igjen kan dette føre til at den generelle trivselen på arbeidsplassen i vante omgivelser avtar. Det blir derfor en viktig utfordring å *gjennomføre kloke innplasseringsprosesser*, der en eventuell overgang til et nytt arbeidsmiljø blir minst mulig merkbart.

Man kan også forebygge dette ved å arrangere et "bli kjent" arrangement, noe som er vanlig i mange store organisasjoner.

Ved innføring av en ny stor reform som NAV -reformen, er det naturlig at det også medfølger en rekke nye arbeidsområder, oppgaver og systemer.

Når det gjelder arbeidsområder og oppgaver som skal utføres i en omstrukturering der så mange ansatte er involvert, vil det derfor være en utfordring å *beskrive oppgavefordelingen* på en mest mulig presis måte slik man har tenkt seg den. Det kan være viktig både for medlemmene, men vel så viktig for saksbehandlerne å vite hvem som gjør hva innad i organisasjonen. Et organisasjonskart vil her være til stor hjelp. I tillegg kan en fastlagt organisasjonsoppskrift som inneholder arbeidsoppgaver, oppgaver og mål være med å bidra til å oppnå den effektivitet og struktur man ønsker. Dette samtidig som ledelsen motiverer de ansatte til å *skape nye arbeidsprosesser*.

Nye systemer har i lengre tid vært et fremmedord for velferdsetaten, da man stort sett har hatt de to systemene infotrygd og Arena som hovedverktøy. Infotrygd er imidlertid forsøkt erstattet, men siden systemet som for øvrig er et gammelt banksystem er så omfattende, har man ikke klart å få inn noen fullgod erstatter. Den norske velferdsetaten er helt avhengig av dette systemet, der alle medlemmene av den norske folketrygden ligger innlagt.

Nye krav til effektivisering har imidlertid ført til at det stilles større krav til de systemverktøy som benyttes, og for å imøtekomme dette kravet er det siden 2007 opprettet tre andre systemer, som det er meningen at de NAV – ansatte (inkludert sosialtjenesten) skal bruke på lik linje som de eksisterende hovedverktøyene. Dette kan være forvirrende for mange av de ansatte, og det er derfor viktig at alle får tilstrekkelig opplæring gjennom en grundig læringsprosess. En viktig utfordring vil derfor være å *gjennomføre riktige kompetansetiltak* for å forsikre seg om dette, samtidig som man da kan møte medlemmene på en fullverdig måte, der de får den informasjon de trenger og har krav på.<sup>11</sup>

NAV har også som utfordring og *mål om å være en IA – bedrift* (inkluderende arbeidsliv). Med utgangspunkt i det overordnede personalpolitiske dokumentet som kommer fra direktoratet, har NAV Troms utarbeidet en lokal personalpolitikk for fylket. NAV i Troms skal ha fokus på å forebygge sykefravær, økt jobbnærvær og hindre utstøting fra etaten. Et godt og inkluderende arbeidsmiljø er derfor nødvendig for å oppnå de mål som er satt for produksjon i NAV. De sykemeldte skal ha en tett og konstruktiv oppfølging. Gjennom en løpende dialog med den sykemeldte skal det være sterkt fokus på mulighetene, for å komme tilbake i jobb helt eller delvis. Sykefraværsoppfølgingen skal også ha fokus på tilrettelegging og tilpasninger i arbeidssituasjonen, som bidrar til at sykemeldte kommer raskt tilbake til jobb.

---

<sup>11</sup> I et FAFO – notat i regi av Rokkan - senteret om de ansattes perspektiv på etablering av en felles førstelinje i NAV- reformen, kommer det fram at de ansatte er både positive og usikre. De er positive til NAV – reformen, og har forventninger til at et tettere samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og den kommunale tjenesten kan føre til bedre tjenester for medlemmene. I samme notat kommer det imidlertid fram at de ansatte er mer usikre når det kommer til sin egen rolle og framtid i den nye forvaltningen. Usikkerheten er blant annet knyttet til oppgavefordeling, kompetansekrav og IKT – løsninger. Mange av informantene i rapporten er likevel også opptatt av de positive mulighetene som reformen kan by på av nye arbeidsoppgaver og arbeidsformer.



Det er også viktig å tilrettelegge for at eldre arbeidstakere kan stå lengre i jobb, og ikke orientere seg mot pensjonering. Disse har en viktig kompetanse som NAV i Troms trenger videre, både i forhold til produksjonsoppgaver og veiledningsoppgaver i NAV – kontorene.

Alle ansatte i NAV i Troms skal i tillegg ha tilbud om utviklingssamtale. Denne samtalen bidrar til dialog og åpenhet mellom leder og medarbeider og skal være et virkemiddel, for å vurdere kompetanse og karrieremuligheter i forhold til NAV – kontoret eller spesialenheter.

Den siste utfordringen som ble fremsatt, retter seg mot de ledere som skal stå for implementeringen av NAV – reformen i Troms. Dette gjelder da både fra øverste nivå med fylkesdirektør og rådmenn fra de ulike kommunene på topp, til ledelsen av spesialenhetene og lokalkontorene samt ledere lengre ned i systemet. Hovedbudskapet er en søken etter *ledere som evner å prioritere*, eller retttere sagt se hva som haster mest. I tillegg må de ledere som er tilsatt være motiverte, samtidig som de må ha *evnen til å holde hodet kaldt*. Dette ettersom det stilles store krav og forventninger både fra direktoratet om gjennomføringen av reformen, men også fra medlemmene.<sup>12</sup>

Ut ifra de utfordringene som her har fremgått av oversikten fra NAV Troms, kan man og se tendenser til at de også gjenspeiler noen av de mål og visjoner som er felles for hele NAV - reformen på landsbasis. Imidlertid er det viktig å poengtere at ting kan fungere forskjellig fra fylke til fylke, der både størrelse, arbeidsrutine og kompetanse kan variere. En kan avslutte med å si at man likevel neppe kan unngå å møte noen av disse utfordringer som her er oppsummert, når tre så store velferdsinstitusjoner skal forenes og inn under samme tak.

---

<sup>12</sup> I en pilotundersøkelse fra 2007 i regi av Rokkan – senteret kommer det fram at i de nye NAV – kontorene med felles ledelse og tverrfaglige avdelinger har både kontorledere og mellomledere fag- og resultatansvar for ansvarsområdene til alle de tre tidligere etatene, uavhengig av om de selv har bakgrunn fra trygdeetaten, Aetat eller sosialtjenesten. Dermed har lederne i de nye NAV – kontorene ikke faglig ekspertise på alle de tre fagområdene de har ledelsesansvar for. At lederne skulle ha tung faglig kompetanse dvs. ha en faglig ekspertrolle, var derimot ledelsesmodellen i de tidligere etatene. Velferdsetaten lokalt har med velferdsreformen beveget seg fra fagledelse til ”general management”, fra å vektlegge å vektlegge lederen som faglig ekspert til å vektlegge allmenn lederkompetanse. Det gjelder både på kontorledernivå og også på mellomledernivå (T. Andreassen :n2008-10)

## **5.3 Flaskehalsar underveis**

### **5.3.1 Oppretting av spesialenheter:**

Etter at NAV reformen fikk tilslutning i Stortinget 31.mai 2005, ble det startet et omfattende planarbeid fram mot etableringsstart 1.juli 2006. Det ble her fastslått hvilke utfordringer, mål og visjoner reformen skulle ha. Dette skulle vidare implementeres nedover på fylkes og lokalnivå, der fylkeskontorene sammen med kommunene skulle ha hovedansvaret for iverksettingen.

Det er imidlertid slik at noen av de politiske avgjørelser som blir tatt sentralt fra øverste politiske nivå, enkelte ganger mangler tilstrekkelig bakgrunnskunnskap i forhold til enkelte av de områder som beslutningen involverer. En felles avgjørelse som for eksempel involverer både Hordaland og Troms, behøver ikke å bety at den fungerer i begge fylker. Det kan imidlertid være vanskelig å skreddersy en reform med et slikt omfang, til hvert enkelt fylke. Det ville i mange tilfeller vært både for tids- og ressurskrevende.

Sett fra en annen side har fylkeskontorene i samråd med kommunene ut ifra de restriksjoner de er pålagt, stått rimelig fritt i forhold til hvordan implementeringen av reformen skal foregå. Gjennomføringen av NAV – reformen i Troms er per dags dato ca halvveis. Men i tiden som har gått, har man rukket å støtte på både små og store utfordringer underveis.

Den første flaskehalsen oppsto da det ble besluttet å foreta en organisering av etaten, der opprettelse av nye spesialenheter sto sentralt. 14.mars 2007 gikk NAV Troms ut med en pressemelding, der de opplyste at Arbeids- og velferdsetaten var i en organiseringsfase der man skulle bruke mer tid på medlemmene lokalt. Dette skulle foregå ved å opprette en spesialenhet i Tromsø, og en spesialenhet for pensjon i Harstad. Det skulle gjøre NAV kontorene i bedre stand til å hjelpe flere arbeidsløse, sosialklienter og andre som er ikke er i arbeidslivet, ut i jobb samt gi arbeidsgivere service for å skaffe seg arbeidskraft.

*”Med bakgrunn i dette flytter vi en del av oppgavene ut av NAV kontoret og over i spesialenheter. Dette gir en mer en mer effektiv bruk av etatens ressurser. Det vil dessuten også gi en videre mulighet for å bruke mer tid på de lokale NAV kontorene, til medlemsnær oppfølging”, ifølge fylkesdirektør Stein Rudaa.*

Det oppsto imidlertid en rekke spørsmål i tilknytning til de organisatoriske grep som her lå til grunn, og et av dem var hvor den nye spesialenheten skulle ha sitt virke. Det ble derfor besluttet å flytte NAV Tromsø trygd ut av sine gamle lokaler i Austadbygget, og inn sammen med NAV Tromsø arbeid som holdt til i Brennbygget i kaigata i Tromsø. Denne etableringen av spesialenhetene gikk fort og var på plass allerede 11. mars 2008, og allerede samme dag var NAV Trygd og NAV Arbeid samlet i lag. Sosialtjenesten skulle så komme etter i april samme år, i tråd med visjonen om å samle de tre instansene under ett tak.

I følge etableringsplanen var NAV kontoret i Tromsø, imidlertid ikke beregnet å stå ferdig før i utgangen av 2009. At man fikk samlet alle tre institusjonene sammen i et bygg på et tidligere tidspunkt enn det som i utgangspunktet var planlagt var positivt, men etter å ha snakket med ansatte både fra NAV Lokal og NAV Forvaltning er signalene at denne prosessen gikk litt vel fort.

For det første gikk NAV Troms ut i media og sa at NAV kontoret i Tromsø nå nærmest var ferdigstilt, selv om det foreløpig var for en prøveperiode. Medlemmene skulle nå bare ha en skranke å forholde seg til, der både NAV Arbeid, NAV Trygd og Sosialtjenesten var representert. Dette var imidlertid ikke helt rett. Riktignok var disse institusjonene nå samlet under et tak, men de var fortsatt ikke ferdig fusjonert.

For det andre var ting med tanke på arbeidsrutiner, opplæring og IKT – løsninger på langt nær på plass. Sosialtjenesten benytter seg i tillegg av et annet IKT – system, og telefonsystem. Skal man nå frem til dem, må man ringe via sentralbordet til Tromsø kommune. En slik situasjon skaper både frustrasjon blant ansatte og forvirring blant medlemmene. Mange vil kanskje her hevde at opprettelsen av spesialenhetene i Troms fylke, kunne kommet på et bedre tidspunkt. Flyttingen av NAV Tromsø trygd ble rett og slett gjort for tidlig, og var først og fremst et resultat av mangel på plass til Forvaltningsenheten.

Sett fra en annen side var avgjørelsen om oppstart av spesialenheter en avgjørelse som ble vedtatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og som skulle gjelde alle fylker. NAV Troms var dermed pålagt å gjennomføre dette, men i henhold til utfordringen om *gode prosesser rundt etableringene* kan man hevde at prosessen med NAV kontoret i Tromsø kom for tidlig i gang.

### **5.3.2 Grensesnitt – kulturbygging mellom forvaltning og NAV Lokal:**

Det fastslåtte grensesnittet, som er en oversikt over ansvars- og oppgavefordeling de statlige områder i NAV, spilte og en rolle i forhold til etablering av spesialenhetene. Dette først og fremst i forhold til de nye rutiner som i følge det lokale grensesnittet ble fastslått å skulle gjelde for spesialenhetene (henholdsvis forvaltning) og lokalkontorene, om hvordan *oppgavefordelingen* skulle foregå.

I følge grensesnittet er oppgavene til NAV Lokal først og fremst å motta all post, der post ved personlig oppmøte skal registreres. Annen post skal åpnes, stemples og videresendes til forvaltningsenheten. Alle telefoner fra medlemmene som ikke kundesenter svarer på skal også hit, kun hvis lokalkontoret ikke kan svare settes disse samtaler over til forvaltningen. De har også ansvaret for informasjon og veiledning av alle medlemmer inkludert alle de områder som behandles i sin helhet på forvaltningsenheten (for eksempel bidrag, grunn- og hjelpestønad). Lokalkontoret skal også vurdere arbeids- og funksjonsevne ved ytelser med aktivitetskrav.

Spesialenhetene som i dette tilfellet retter søkelys mot NAV Forvaltning, har til oppgave å fatte alle vedtak for krav om ytelser der det ikke er rom for skjønnsutøvelse. De kontrollerer videre faktaopplysninger og fatter vedtak om aktivitetsytelser, på bakgrunn av vurderingene til NAV Lokalt. De telefonene som ikke kan besvares ved lokalkontorene sendes også hit, samtidig som alle saker som er relevante for ytelsessaker arkiveres her.

Reaksjonene rundt dette hos saksbehandlerne er blandet. Argumentene fra Nav Lokal retter seg først og fremst, til det de mener er et tungvint system i forhold til tidligere.

*”Før var alt stort sett samlet og fullt tilgjengelig, nå sitter man igjen med et system hvor vi er nødt til å ta opp telefonen å ringe for hjelpe medlemmene med å finne svar på det de spør om”.* Intervju med saksbehandler NAV – Lokal.

På en annen side mente noen at en sentralisering av saksbehandlingen ut av lokalkontorene og inn i egen forvaltningsenhet, ville føre til en større likebehandling i hver enkelt sak. Dette fordi det har kommet fram at enkelte kommuner har mindre kø og er lettere å få stønad hos, i forhold til andre. Med den nye ordningen vil man sikre seg at alle sakene behandles likt av en instans, og at om man har bostedskommune i Lyngen eller Skånland nå ble ubetydelig.

I mange tilfeller hender det også at man ikke når fram til saksbehandlerne på forvaltningen. Fra en av informantene kom det også fram enkelte også mente at de ikke kan nok lengre om stønadsområdene, til at de kan gi den informasjonen som burde vært gitt. I intervjuet sier han: *”Det er rett og slett vanskelig å bruke tid og krefter på å vedlikeholde kompetanse, på områder man ikke jobber med lengre. Jobber man ikke med sakene blir man heller ikke dyktige veiledere. Til syvende og sist er det medlemmene som blir de store taperne på dette”.*

Sett fra Forvaltningens side, hevdes det her at man opplever at enkelte saksbehandlere skyver over ansvaret sitt på forvaltningsenheten. Dette fordi man ofte opplever at man får mange telefoner som NAV Lokal burde ha kompetanse til å svare på. I tillegg ringer det ofte medlemmer direkte til forvaltning, enten fordi NAV Lokal har satt dem over eller fordi de har gitt direktenummer til saksbehandler ut. Dette er strid med grensesnittet, der det presiseres at NAV Lokal i utgangspunktet skal ta seg av alle direktesamtaler med medlemmene med unntak av kundesenter i Troms, som nylig er opprettet.

Man opplever også på denne side at enkelte småkontor ute i distriktene på enkelte områder, ikke alltid følger de grensesnittrutiner som er satt. Dette kan gjelde både veiledning, utbetalinger og vedtak som er gjort. Dette kan ofte være mangel på kompetanse, men hvis medlemmer til stadighet opplever ulike svar kan det skade NAV sin troverdighet.

I følge representanter for ledelsen i NAV i Troms, brer det seg imidlertid et mer positivt inntrykk. De hevder i bred enighet om at det lokale grensesnittet (oppgavefordelingen) er hensiktsmessig og at opprettelse av spesialenheter, bidrar til en profesjonalisering av oppgavene som både NAV og medlemmene er tjent med. Selv om de åpner for at grensesnittrutinene er gode, kan det selvsagt være rom for noen justeringer enda. Samhandlingen mellom forvaltning og NAV lokalt blir avgjørende, for at man skal kunne kommunisere felles budskap ovenfor medlemmene. Fra en i ledelsen i forvaltning uttales det:

*”En fleksibel og positiv holdning og åpen dialog mellom NAV Forvaltning Troms og NAV Lokalt, vil kunne sikre at vi fremstår helhetlig. Det er også resepten på hvordan vi kan unngå misfornøyde medlemmer og frustrasjon blant våre ansatte”.*

Tar man i betraktning de signaler som her fremgår, er det liten tvil om at utfordringen om et *fokus på resultat, produksjon og service* i etableringsfasen er større enn antatt.

### **5.3.3 Pensjonsreformen:**

En annen stor utfordringen som etter hvert også utviklet seg til å bli en flaskehals for NAV Troms, var gjennomføringen av en ny og egen pensjonsenhet. I tilknytning til Arbeids- og velferdsdirektoratets beslutning om innføring av spesialenheter, ble det også i den anledning vedtatt å opprette fem landsdekkende pensjonsenheter. Pensjonsenhetene skulle ligge Harstad, Steinkjær, Ålesund, Porsgrunn og Oslo. Her skulle det ansettes ca 300 medarbeidere totalt, og målet var at disse skulle være operative 1. desember 2008.

Hele denne prosessen ble kalt Kjempen, og dette ikke uten grunn. For det første skulle alle nye pensjonister fra og med desember kunne søke om pensjon og få svar på direkten gjennom en egen nettjeneste på nav sine hjemmesider. Samtidig skal det nye saksbehandlingssystemet på pensjonsområdet (Pesys) oppgraderes kraftig. Til sammen utgjør dette Kjempen, som er den største produksjonssettingen i velferdsetatens historie.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> For å illustrere hvor omfattende Kjempen er kan det nevnes at den innebærer 120 millioner pensjongivende inntektsforhold som skal konverteres. Nær 1 million pensjonister (alder og uføre) skal ha utbetaling gjennom et nytt system i løpet av januar 2009. I tillegg er 1400 lysbilder utformet til opplæring av veiledere og

Avgjørelsen om å legge den nye pensjonsenheten i nord til Harstad, var i tråd med direktoratets bestemmelse om at de fem spesialenhetene for pensjon i hovedsak skulle ligge utenfor landsdelens hovedsteder. Dette bidro dessuten til å skape ca 50 nye arbeidsplasser for kommunen. I tillegg førte dette til at forvaltningsenheten ble fristilt fra dette området, og dermed kunne bruke flere ressurser på andre områder. Alle utbetalinger som gjaldt pensjoner skulle den nye pensjonsenheten i Harstad nå ansvar for.

Problemene startet imidlertid i overgangsfasen, i tiden før pensjonsenheten var operativ. Det ble her besluttet at i tiden før Kjempen ble satt i kraft, skulle forvaltningsenheten ha ansvaret for pensjonsutbetalingene. Dette skulle først og fremst kun være i en overgangsperiode på 2 måneder, mens de ansatte ved den nye pensjonsenheten fikk opplæring i det nye systemet.

Ansvaret gjaldt imidlertid ikke bare behandling av saker med tilknytning til Tromsø, men utbetalingssaker for hele fylket inkludert de som allerede lå og ventet på behandling på NAV kontoret i Harstad. I denne overgangsperioden besluttet NAV Troms i samråd med ledelsen for forvaltning å sette inn tre saksbehandlere, som skulle ha som hovedmål å ta unna mesteparten av utbetalinger før overgangen til den nye pensjonsenheten. De eldste sakene skulle her prioriteres først.

Spørsmålet man kan stille seg er om det var en vel gjennomtenkt beslutning og kun sette inn tre personer til å gjøre dette arbeidet, spesielt der en saksbehandler aldri hadde jobbet med slike utbetalinger før. Tilfellet ble jo at i tillegg til at tre personer i løpet av to måneder skulle ta seg av pensjonsutbetalinger for hele fylket, så måtte man i tillegg kjøre en opplæringsprosess på en av dem.

Det hele resulterte i at den ene saksbehandleren ble sykemeldt rett etter at denne prosessen startet, og da var man i praksis kun to stykker. En som kunne området, og en under opplæring. Man hentet her inn en ekstern saksbehandler, men ifølge saksbehandlerne var ikke dette nok.

---

saksbehandlere. Det er også i forbindelse med oppgraderingen av PESYS kjørt 1500 testskript og 27739 steg er testet (MEMU nr.5 2008).

En av de involverte saksbehandlerne uttalte at han hadde over 60 timer overtid i novembermåneden, noe som vitner om et meget stort arbeidspress. Resultatet ble likevel positivt, der man fikk gjort det beste ut av situasjonen. *”De fleste fikk også pengene sine, og da er vi fornøyde”*, uttaler han videre. I forhold til utfordringen om at en må *holde hodet kaldt og prioritere det som haster mest*, så kan det vel i en slik hektisk arbeidssituasjon konkluderes med at det ble gjort det som her kunne gjøres. Arbeidsmengden samsvarer derimot ikke med det antall av ansatte som ble satt til å utføre dette, noe ledelsen burde ha tatt bedre tak i følge saksbehandlerne.

#### **5.3.4 Høye restanser og omstrukturering av sykepengeområdet:**

Et av hovedmålene ved NAV reformen er som tidligere presisert å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad. Dette var også en av hovedutfordringene til NAV Troms ved implementeringen av reformen. I følge virksomhetsplan utgitt i 2007 for Troms fylke, fremgår det her at restansene på sykepengeområdet og uføreområdet hadde steget.

Det kom videre fram at gjennomsnittlig tid fra sykepengeperiodens start til vedtak om yrkesrettet attføring i Troms var på 679 dager, noe som indikerte at man ikke i tilstrekkelig grad evnet å følge opp medlemmene tidlig nok i sykepengefasen. Det vitnet også om en manglende avklaring og iverksetting av attføring tidlig i løpet.

I 2008 var sykefraværet i Troms fortsatt høyt og andelen med graderte sykepenger for lavt. Dette har med tiden utviklet seg fra å være en utfordring til å bli en flaskehals både for virksomhetene, den enkelte arbeidstaker og for NAV i Troms. I tillegg har Troms mange personer på rehabiliteringspenger og større andel på uføreytelser, enn landsgjennomsnittet.

I et forsøk på å gjøre sykepengeområdet mer effektivt ble det besluttet å gjøre en omstrukturering, som skulle gjelde fra mai.2009. Dette innebar at den gamle ordningen hvor hver enkelt saksbehandler, hadde ansvar for egne datoer skulle bort. Det samme gjaldt ansvaret for vedtak og utbetaling av rehabiliteringspenger. Isteden har NAV forvaltning Troms nå overtatt ansvaret for sykepengeområdet i hele fylket. En slik overgang fra å ha ansvaret for sykepengeområdet i Tromsø til å ta over de



resterende 23 kommunene i fylket, er en omfattende prosess og kan vise seg å bli en stor utfordring.

I den anledning er det opprettet en koordinatorstilling som skal ha et overordnet ansvar rundt dette, i tillegg til at man har fått ekstra midler til en ny stilling. Sykepengeområdet i Troms utgjør med dette 12 ansatte, der to saksbehandlere innehar halv stillingsprosent. Ordningen er rimelig ny enda, og befinner seg fortsatt i en overgangsfase. Likevel har man allerede sett tendenser til at antall sykemeldinger som kommer inn, sannsynligvis vil mer enn fordobles.

I tillegg har det ifølge saksbehandlerne oppstått en del misforståelser rundt rehabiliteringsområdet. I grensesnittet er det presisert at etter 1.mai skal lokalkontorene ta seg av alt som har med rehabiliteringspenger å gjøre. Denne ordningen er det imidlertid ikke alle som følger, da man enda mottar både saker og henvendelser rundt dette til forvaltningsenheten. Dette tar både tid og unødvendige ressurser.

Sett fra en annen side er det ikke alle lokalkontor som har den kompetanse som skal til, når det gjelder utforming av vedtak samt utbetaling av rehabiliteringspenger. Dette er imidlertid noe som man håper vil rette på seg over tid.

Noe annet som er vesentlig for å bygge ned restanser, er at de nyansatte får tilstrekkelig med opplæring. Erfaringen er imidlertid dårlig blant flere av de nye saksbehandlerne, som mener organisasjonen har mye å hente her.

Saken er den at de fleste i forvaltningen som regel har store arbeidsmengder å forholde seg til, samtidig som man stadig er i en krevende omstillingsfase.<sup>14</sup> Dette har igjen ført til at det har blitt mindre tid til opplæringen av de nyansatte. I mange tilfeller har man i løpet av en uke sporadisk måtte forholde seg til fire-fem

---

<sup>14</sup> Kompetanseutvikling hos de lokale NAV kontorene har på landsbasis som regel vist tre veier. Den ene er opplæring i regi av NAV – etaten, blant annet med innføring i saksbehandlingssystemene til de ulike etatene. De tidligere trygdeetat – ansatte har fått opplæring i Aetats Arena, og tidligere Aetat – ansatte har fått opplæring i trygdeetatens infortrygd. Den andre veien er såkalt ”skulder til skulder – opplæring”, som betyr kompetanseoverføring mellom medarbeiderne på kontoret. En tredje variant er hospitering over etatsgrensene i forkant av etableringen av NAV – kontor (T.Andreassen: N2008-10 for Rokkan - senteret).

saksbehandlere, med ulike måter å jobbe på. I en uttalelse fra en av de nyansatte kom det frem:

*”Problemet slik jeg ser det er at det eksisterer en for stor avstand i forhold til kunnskap, mellom de som har jobbet i etaten i flere tiår og til de nyansatte. Dette fører ofte til i at de med mest erfaring her, ofte tar enkelte ting for gitt, i forhold til opplæringen av oss nyansatte”.*

Det er imidlertid også ledernes ansvar å organisere en opplæring som skal være tilpasset, slik at den nyansatte får beste mulig utbytte av opplæringen.

### **5.3.5 Eksterne flaskehalsar:**

Det finnes også eksterne faktorer som har vært med å påvirke implementeringen av NAV – reformen i Troms. Den mest sentrale er finanskrisen, og med den økte arbeidsledighet som den fører med seg, er med og bidrar til at mange av de prosesser som skulle vært gjennomført innenfor en viss tidsramme, må la vente på seg. Inntrykket er visstnok at dette gjelder for hele landet.

Bare i utgangen av 2009 vil det på landsbasis være mellom 75 000 til 80 000 helt arbeidsledige. Arbeidsledigheten er videre forventet å øke sterkt gjennom 2010, og ved utgangen av året vil det kunne bli rundt 100 000 arbeidsledige. Mange av de arbeidsledige kommer seg imidlertid raskt tilbake i jobb. Derfor viser ikke disse ledighetstallene, hvor mange som blir berørt av arbeidsledighet. NAV må nemlig forholde seg til langt flere arbeidsledige i løpet av en måned, enn det månedstallene tilsier.

Statistikken ved utgangen av hver måned er et beholdningstall, og sier ikke noe om hvor mange som er ledige over tid. Fordi mange kommer raskt tilbake i jobb er det til enhver tid, stor utskifting av de antall registrerte arbeidsledige.

*”Vi antar at det er bortimot fire ganger så mange personer som blir arbeidsledige i løpet av et år enn det som er synlig i ledighetstallet”.* Dette kom fram i et intervju med

Stein Langeland, sjef for Statistikk og utredning i Arbeids- og velferdsdirektoratet til ME MU.<sup>15</sup>

Videre viser NAV sine framskrivninger at dersom kvinner og menn i de enkelte aldersgrupper har samme yrkesfrekvens i 2030 som i 2007, så vil endringen i aldersstrukturen alene medføre at man taper 120 000 årsverk. På lengre sikt vil behovet for arbeidskraft bli forsterket, fordi en lavere andel av befolkningen vil være i arbeidssfør alder. Langeland bekrefter videre i intervjuet at behovet for arbeidskraft vil øke. Han uttaler videre at selv om man ser at arbeidsledigheten øker nå, har man fortsatt ha behov for arbeidskraft, blant annet innenfor helse, pleie og omsorg (ME MU nr5 2008).

Likevel kan det hevdes at finanskrisen og den økte arbeidsledigheten den har ført med seg, i mange tilfeller har gått på bekostning av andre viktige forhold. Et eksempel kan være mangel av tid og ressurser, til videre opplæring og kompetanseheving av de ansatte. Videre har den ført til at man har fått mindre tid til medlemmene, i forhold til veiledning og oppfølging. Det kan også vises til forsinkelser ved implementering av nye arbeidsrutiner og systemer som følge av finanskrisen. En rekke kontor, har rett og slett for store arbeidsmengder til å klare dette.

Troms fylke ligger imidlertid statistisk sett bra an og i øvre sjikt i forhold til andre fylker, både når det gjelder arbeidsledighet og antall sykemeldte, men man har likevel i følge de ansatte på forvaltning merket en økning på disse områdene som følge av denne krisen. Reaksjonene er blandet, der enkelte ytrer frustrasjon over økte arbeidsmengder hevder andre at finanskrisen har gjort dem enda mer skjerpet til å gjøre en innsats.

Likevel er det ikke noe hemmelighet at finanskrisen har bidratt til å gjøre implementeringen av NAV – reformen både på landsbasis og lokalt, til en enda større utfordring enn først antatt.

---

<sup>15</sup> ME MU står for mennesker og muligheter, og er et landsdekkene internmagasin for NAV – ansatte. Intervjuet som det her siktes kom på trykk i januarutgaven i 2009.

Litt av skylden for dette kan også legges over på media, der reformen har vært gjenstand for hard kritikk fra opposisjonen, politikere og historier fra frustrerte medlemmer. Overskrifter som "NAV reformen ute av styring" og "Treg saksbehandling tvinger folk til sosialkontoret", bidrar ikke til større tiltro eller bedre omdømme heller. I en artikkel fra et internmagasin i regi av NAV, kommer det faktisk fram at enkelte NAV – ansatte kvier seg for å fortelle hvor de jobber hvis de blir spurt.

Arbeids- og velferdsdirektør Tor Saglie sier i samme artikkel, at han forstår at det innimellom kan være en belastning å fortelle at man jobber i NAV. Han viser imidlertid til at 60 prosent av Norges befolkning på en eller annen måte, har mottatt en tjeneste fra NAV i løpet av et år. NAV mottar omkring 400 000 nye saker hver måned på landsbasis, noe som gjør at NAV er viktig for mange mennesker. Dette gjør at organisasjonen blir gjenstand for mye oppmerksomhet, i både positiv og negativ forstand.<sup>16</sup>

Noe av denne kritikken som imidlertid har oppstått mot NAV reformen, kan skyldes de enorme forventningene. Disse forventninger både fra opposisjon, politikere og medlemmer skaper et trykk både på øverste nivå i velferdsetaten, men også lengre ned i NAV systemet.

### **5.3.6 Rekruttering:**

En annen flaskehals har vært utfordringen med å få inn ny høy kompetanse, samtidig som det har vært viktig å bevare den kompetansen som er i organisasjonen. Dette er også en av hovedutfordringene fra sentralt hold. På landsbasis har man nemlig sett tendenser til et gjennomtrekk av nyutdannede, som tar seg jobb hos NAV i påvente av noe annet. Det blir derfor viktig å prøve å skape et høyt faglig nivå, der man gjør NAV til en attraktiv arbeidsplass. Dette er noe NAV Forvaltning i Troms har lyktes med, der 19 av de 60 ansatte som jobber der er jurister. Dette er et høyt tall i forhold til

---

<sup>16</sup> I en undersøkelse gjennomført i februar og mars i år, kommer det fram at medlemmene er mindre fornøyd med NAV i år enn på samme tid i fjor. Arbeids- og velferdsdirektør Tor Saglie beklager at medlemmene ikke får den service de forventer, og mener man har langt igjen før man når de mål som er satt på forhånd. Omstillingen, lange saksbehandlingstider og økende arbeidsledighet har ført til at vi ikke har klart å levere gode nok tjenester. Undersøkelsen ble imidlertid gjort under en tid da NAV var under meget sterkt press, og de resultater som her kom fram var dermed som ventet. I stortingsproposisjonen om NAV i mars ble det også varslet at brukertilfredsheten er lavere enn i fjor. Undersøkelsen årets utgave av NAV sin årlige brukerundersøkelse, og involverte 7400 medlemmer som ble intervjuet over telefon.

andre forvaltningsenheter i landet. Tendensen i forhold til de som har sluttet, har vært at dette er på grunn av mangel på tilbud om fast stilling.

#### **5.4 Håndtering av problemer/utfordringer:**

I de foregående kapittel har vi tatt for oss hvilke utfordringer og flaskehalsen man har støtt på ved implementeringen av NAV – reformen i Troms, både ved oppstart og underveis. Det neste spørsmålet blir hvilke tiltak som er gjort for å håndtere eventuelt begrense disse.

Vi kan starte allerede tidlig i iverksettingsfasen. For å sikre en god implementering av NAV – reformen slik at hver kommune i løpet av 2009 i Troms skal få på plass sitt eget NAV kontor, ble det tidlig opprettet en *prosjektledelse*. Tanken her var å få på plass en egen gruppe, som skulle ha hovedansvar for de lokale prosesser som lå til grunn for denne gjennomføringen. Ansvaret omhandlet for øvrig også et tett samarbeid med kommunen. Fylkesdirektøren er her oppdragsleder, og dette lederteamet er derfor underlagt han.

Videre ut ifra de behov og utfordringer som man så for at etaten sto ovenfor, besluttet Arbeids- og velferdsetaten i mars 2007 å gjøre en omorganisering. Denne fasen bestod i å flytte det meste av saksbehandling ut av lokalkontorene og inn i spesialenheter. Dette var noe som skulle implementeres i hvert fylke, og ble av den grunn prosjektledelsen i Troms sitt ansvar. Hensikten var at man skulle bruke mer tid på medlemmene lokalt, og mindre på saksbehandling.

Resultatet av dette var at det i mars 2008 ble opprettet en *forvaltningsenhet* i Tromsø, og en *pensjonsenhet* som i desember samme år åpnet i Harstad. Tanken med etablering av ny pensjonsenhet i Harstad, var at man håpet å oppnå bedre struktur og effektivitet ved å skille ut dette området fra forvaltningsenheten. Det bidro i tillegg til at 50 nye arbeidsplasser ble skapt i Harstad kommune. Flytting av all saksbehandling til disse enhetene, har også ført til en større likebehandling i hver enkelt sak.

Et annet moment som også kan nevnes er at opprettelsen av spesialenhetene, også førte til en *framskynding i prosessen med å etablere det nye NAV kontoret i Tromsø*,

selv om dette ikke skal være klart før i slutten av 2009. Dette har som tidligere nevnt, imidlertid vært både positivt og negativt.

Kort oppsummert kan man si at de tiltak som ble foretatt rundt denne organiseringsfasen som her er nevnt, viser et tydelig tegn på at man ønsket å møte de utfordringer man her så for seg ville komme, på et tidligst mulig tidspunkt.

Vi er nå cirka halvveis i NAV – reformen, og mye har imidlertid skjedd i NAV i Troms siden beslutningen om å gjennomføre en organiseringsfase tok til. Etter at spesialenhetene ble opprettet tilknyttet det seg nemlig en viss skepsis fra lokalkontorene, både med tanke på kommunikasjon, rutiner og saksgang.

For å sørge for at klimaet mellom disse to instansene skulle bedres, og oppnå et best mulig resultat til fordel for medlemmene, var det derfor viktig å sørge for å skape en tett dialog mellom disse instansene. Det er derfor arrangert flere felles møter mellom Nav lokalt og forvaltning, både på dagpenge-, sykepenge-, attførings-, og uføreområdet. Saksbehandlerne får dermed mulighet til å møte hverandre ansikt til ansikt, for å drøfte felles gode løsninger. Dette har gitt gode tilbakemeldinger fra de ansatte i Troms, og er noe som også har fungert godt i andre fylker.

I forbindelse med forholdet mellom disse to instansene i mellom, var det også gitt uttrykk for at det til tider kunne være vanskelig å nå fram til hverandre. Man opplevde ofte at den aktuelle saksbehandleren en ønsket å snakke med og som satt på viktige opplysninger, ikke var tilgjengelig. Dette skapte frustrasjon spesielt hos NAV Lokal som i flere tilfeller satt med medlemmet hos seg.

For å løse dette, ble det derfor opprettet en kompetansetelefon ved NAV Forvaltning Troms, der det alltid skulle være en saksbehandler tilgjengelig til å svare på spørsmål. Hovedsakelig skulle det være spørsmål fra andre saksbehandlere henholdsvis fra lokalkontorene, men medlemmer kunne også ringe. Kompetansetelefonen er videre inndelt etter forskjellige områder, der det sitter en saksbehandler og svarer på uføreytelser, mens en annen sitter og besvarer spørsmål om for eksempel dagpengeområdet.

Når det gjelder tilgjengelighet, er vi også nødt å ta med opprettelsen av det nye Kundesenteret i Troms. Dette åpnet i mai. 2009 og er direkte underlagt forvaltningsenheten. I følge tall herfra har man allerede sett en positiv effekt, der man i startfasen faktisk har klart å ta unna mer enn 80 % av de telefoner som kommer inn. Dette er foreløpig mer enn det man hadde kalkulert med på forhånd, så effekten av dette har så langt vært positiv. Både når det gjelder service og tilgjengelighet ovenfor medlemmene.

Etter hvert som man har kommet lengre ut i reformen, har også andre problem meldt seg. I forbindelse med full overgang av saker til forvaltningsenheten hvor mange saker samtidig skifter eier – og det har vært ferieavvikling i tillegg, har man i NAV i Troms sett at restansene stiger, det ytre grensesnittet stiger og at antallet irriterte telefonhenvendelser til NAV Lokal øker.<sup>17</sup> Situasjonen er noenlunde lik i andre fylker, men i Troms fylke er det først og fremst høye restanser både på uføre- og foreldrepengeområdet som man sliter mest med.

For å forebygge dette har man ansatt et eget restanseteam, som skal produsere saker innenfor disse enhver prioriterte områdene i Troms. Dette er lokalisert til Tromsø og eies av NAV Troms. Avdelingsdirektør i forvaltning og avdelingsdirektør med ansvar for resultatoppfølging i Troms, har ansvaret for å legge opp strukturer og retningslinjer for dette teamets arbeid.

Restansetemaet består av medarbeidere med kompetanse på områdene, og relativt nyutdannete jurister. Teamet var i gang i oktober 2008, og har etter godt arbeid fått fornyet sitt engasjement foreløpig ut 2009.

Det er også foretatt andre tiltak, i forbindelse med håndtering av restansesituasjonen i Troms. Det er for det første arrangert dugnad, enten med intensive grupper eller hvor ansatte i NAV lokalt i en periode, også gjør jobben for forvaltning på sitt område. Eksempler på det første så vi i uke 34 og 35 (2008) der man sendte en delegasjon fra NAV Forvaltning Troms på dugnad til avdelingskontoret i Lenvik, for å bistå i arbeidet med foreldrepenger. Det har også vært anledning for de ansatte til å jobbe overtid. I tillegg er det også gitt klarsignal fra NAV Troms om at ledere som har

---

<sup>17</sup> Ytre grensesnitt er det antall dager en sak kan ligge, før medlemmet har rett til å få sin sak behandlet.

kompetanse og anledning til å ta et bestemt antall saker på overtid, kan unntaksvis gis anledning til å jobbe overtid. Dette gjaldt imidlertid hovedsakelig høsten 2008.

Når det gjelder restanser på sykepengeområdet, er det satt i gang tiltak med henholdsvis prosessamlinger med NAV Tromsø Arbeid og trygd, Arbeidslivssenteret, ARK og Fylkeskontoret. Hensikten her er å finne frem gode samarbeidsformer som vil endre arbeidsprosessene og samhandlingen mellom de aktuelle aktørene internt i NAV. Dette resulterte i at hele sykepengeområdet har også gjennomgått en omstrukturering som gjorde seg gjeldende fra og med mai. 2009.

Her er det for det første vedtatt at den gamle ordningen med datofordeling er borte. For det andre har NAV Forvaltning troms nå overtatt ansvaret, for utbetaling av sykepenger til hele fylket. Siden ordningen enda er så ny, har man imidlertid enda ikke sett effekten av dette. Man håper likevel at dette skal føre til en profesjonalisering av oppgavene på dette området.

I tillegg har man også innført et tiltak som heter "Raskere tilbake", som har som mål å hindre unødig langvarig sykefravær. Raskere tilbake omfatter tilbud om individuell oppfølging, avklaring og arbeidsrettet rehabilitering. I tillegg tilbys medlemmene behandling hos spesialisthelsetjeneste. Tiltaket inneholder også lovendringer som sikrer tettere oppfølging av de sykemeldte.

Dette tiltaket bidrar til at sykemeldte får en raskere avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering gjennom NAV. Både sykemeldte og de som står i fare for å bli sykemeldt, kan få tilbud om behandling hos spesialhelsetjenesten gjennom henvisning fra fastlege. Forutsetningen er at det kan bidra til at den sykemeldte kan komme raskere tilbake i arbeidet.

Raskere tilbake er et tiltak som ble besluttet av Sykefraværsutvalget høsten 2006, og inngår som en del av IA – samarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet.

Den siste faktoren som har vært med å påvirke implementeringen av NAV – reformen i Tromsø, men også på landsbasis er finanskrisen. Den har ført med seg økt



arbeidsledighet, som fører til betraktelig større trykk på ytelsesområdene. Spesielt gjelder dette dagpenger og sykepenger. Selv om Troms fylke har klart seg bra i forhold til andre fylker i forbindelse med denne krisen, har ledelsen likevel hatt en tøff jobb i forhold til å motivere de ansatte gjennom en tøff tid med stort arbeidspress. Man kan imidlertid sies å ha lyktes med dette, både i form av jevn produksjon og lite sykefravær.

NAV er også en IA - bedrift (inkluderende arbeidsliv), noe som tilsier at den skal legge til rette for den enkelte medarbeider, slik at han eller hun er i stand til å gjøre jobben sin på best mulig måte uavhengig av funksjonshemming eller andre plager. I tillegg er det et mål om at arbeidsgiver skal være inkluderende, ved å bry seg om sine ansatte.

NAV Troms har derfor besluttet å gjennomføre årlige medarbeidersamtaler med hver enkelt ansatt, der man går i en felles dialog med muligheter for tilbakemelding og bedre tilrettelegging. Medarbeiderne er og gitt fleksitid som gir dem anledning til å jobbe lenge en dag, mens de kan ta dette ut i avspasering ved en senere anledning.

I tråd med arbeidsdirektoratets organisering i arbeidet med å etablere de fylkesvise enhetene, skal etaten også ta personalpolitiske hensyn og åpne for fjernarbeidsplasser i den oppbyggingsfasen NAV er inne i. Det er derfor opparbeidet fjernarbeidsplasser både i Lyngen og Storfjord i regi av NAV forvaltning Troms.

Et viktig moment som også må nevnes er de ansattes medbestemmelsesrett i staten. Medbestemmelse for de ansatte i Arbeids- og velferdsetaten, er hjemlet i Hovedavtalen for arbeidstakere i staten. Hovedformålet er å skape et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom partene på alle nivåer. Avtalen skal sikre arbeidstakerne reell innflytelse, på hvordan arbeidsplassen skal organiseres og arbeidsmetodene utvikles. De ansatte skal ha mulighet for reell medbestemmelse på de ulike nivå i virksomheten, og delta i beslutningsprosessene så tidlig som mulig. Medbestemmelse i staten har tre former – informasjon, drøftelse og forhandling.

Forhandlinger foregår mellom de ansattes organisasjoner og ledelsen, og når partene blir enig føres det protokoll. Hvis ikke går saken til meglingsinstans – i aller siste instans – til tvisteløsning. Tilpasningsavtalen legger grunnlaget for MBA – ordningen i

den nye Arbeids- og velferdsetaten. Her framheves betydningen av tidlig involvering av tillitsvalgte, konstruktivt samarbeid om felles mål samt bygging av felles kunnskap og forståelse.<sup>18</sup>

Avtalen presiserer også at det skal velges tillitsvalgte både på virksomhets, driftsenhets- og arbeidsområdenivå. I henhold til Tilpasningsavtalen skal det være minimum ett slikt MBA – møte i måneden. Saksliste og dokumenter skal sendes ut i så god tid at deltakerne får tid til å forberede seg.

Disse møtene holdes selvsagt også i Troms. I tillegg avholdes det hver uke kontormøter på NAV forvaltning Troms, hvor avdelingsdirektør orienterer, motiverer og inspirerer de ansatte til videre arbeid. Dette er også med å skape samhold og videre motivasjon, samtidig som de ansatte holdes informert om bedriften.

For å sikre seg at man opprettholder en høy kompetanse med tanke rekruttering stilles det også krav om høyere utdanning ved ansettelse hos NAV – kontorene. Dette er også viktig i forhold til den rettsikkerheten man har krav på, som medlem i folketrygden. Som nyansatt på forvaltningsenheten må man derfor forholde seg til ulike stillingskoder, etter hvor høy utdanning man har. Dette har bidratt til å skape en attraktiv arbeidsplass med høy faglig kompetanse,

## **5.5 NAV og kommunen:**

Likeverd er som nevnt et mye brukt begrep i omtalen av forholdet mellom stat og kommune i NAV.

Det understrekes i rammeavtalen mellom KS (Kommunenes sentralforbund) og AID (Arbeids- og inkluderingsdepartementet), at samarbeidet skal være likeverdig. Dette må først og fremst presenteres som en kontrast til det gamle tradisjonelle hierarkiske måten, å ordne staten over kommunene på. Ut ifra dette kan det stilles spørsmål om man faktisk klarer å bryte med denne tradisjonelle måten å styre på, og heller innordne seg et styresett preget av likeverd.

---

<sup>18</sup>Responser fra de fagorganiserte er imidlertid blandet. Representanter fra AVYO (Arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon), hevdet her at ledelsen ikke helt hadde skjønnet intensjonen med medbestemmelsesordningen. Ledelsen i Akademikerne karakteriserte samarbeidet for godt, men ikke godt nok. Fra UNIO mente man på sin side at man var fornøyd med at en slik praksis på sentralt nivå eksisterte, men involveringen var imidlertid på et minimumsnivå.

I følge en undersøkelse som var gjort i regi av Rokkan-senteret der man testet ut forholdet mellom stat og kommune, kom det fram at NAV – reformen preges av to ting. Det ene er partnerskap og likeverdighet mellom kommune og stat. Det andre er at det skal være frihetsgrader i forhold til hvordan man velger å organisere det lokalt. Når det gjaldt frihetsgrader i forhold til organisering, så man tendenser til at dette var godt påveit (Dahle, 2008).

Det fremgår videre at mange kommuner implementerer veldig forskjellige innhold ved NAV – kontorene sine. Et slikt tegn tyder i mange tilfeller på at kommunene til en viss grad ønsker å holde på de lokale variasjonene, til tross for den standardisering som samarbeidet med staten medfølger. Det at partene her fungerer sammen, betyr at man har klart å samkjøre de to instansenes interesser på en fullverdig måte.

Vi kan konkludere med at de lokale samarbeidsavtalene, er med og bidrar til at kommunene får et slags maktmiddel overfor staten. Sett fra en annen side er staten avhengig av at kommunene samarbeider, for at NAV – reformen skal virke som den skal. Samarbeidsavtalene gir på denne måten de ulike kommunene en tyngde, som gjør at de bedre kan betraktes som likeverdig overfor staten. Begge har i dette tilfellet noe å vinne på å samarbeide, og begge har noe å tape på ikke å samarbeide (Dahle, 2008).

Verd å merke seg i denne sammenheng er en kommuneundersøkelse som Arbeids- og velferdsdirektoratet gjorde i november 2006. Her kommer det fram at ni av ti kommuner, tror NAV – reformen vil bidra til at flere deltar i ordinært arbeidsliv. Like mange synes samarbeidet med Arbeids- og velferdsetaten med tanke på etablering av NAV – kontorene, har vært godt. Åtte av ti tror reformen vil motvirke utstøting fra arbeidslivet, mens omkring halvparten av kommune tror reformen vil bidra til et lavere sosialbudsjett i sin kommune. Undersøkelsen omfattet Ordførere, Rådmenn og stabs- og økonomisjefer fra 368 av landets kommuner.

Den 28. April 2008 flyttet den kommunale sosialtjenesten i Tromsø, inn i samme bygg som NAV Arbeid, og NAV Trygd. Den består av 23 kommunale medarbeidere, som skal alle skal integreres i Brennbygget.<sup>19</sup>

I følge de ansatte er denne lokaliseringen blitt tatt godt imot, der mange er positive og mener at dette samarbeidet på sikt kan være både lærerikt og nyttig. I følge ledelsen er målsettingen også at denne ordningen skal bidra til på sikt å øke produksjonen, noe som også vil være til det beste for medlemmene. Det knytter seg imidlertid en del forventninger til de organisatoriske endringer som kommer, når det nye NAV kontoret i Tromsø etableres i utgangen av 2009. Dette kontoret vil da ha omkring nærmere 110 kontoransatte

Innen den tid er det bestemt at de tre institusjonene foreløpig skal beholde hver sin telefoni- og datasystemer. Likevel er de allerede begynt å samordnes på visse områder. Åpningstiden er for eksempel fra klokken 09-15.00. Som presisert i et tidligere kapittel, skal også alle besøkende henvende seg til en fellesskranke (NAV – torget) i 1. Etasje i Brennbygget.

I følge representanter fra ledelsen av NAV Tromsø arbeid, hevdes det at samarbeidet med den kommunale sosialetaten har fungert godt hele veien. Denne gode trenden skal man fortsette med, samtidig som samarbeidet kan gjøre at man utvikler seg videre i lag til å gjøre en enda bedre jobb.<sup>20</sup>

Planen videre er å finne fram til gode arbeidsrutiner som medlemmene nyter godt av. Spesielt i forhold til kompetanseheving vil man intensivere slik at medarbeiderne skal bli enda dyktigere, i den allsidige jobben de allerede gjør.

---

<sup>19</sup> Betegnelse på det felles bygg som NAV arbeid, NAV trygd og sosialtjenesten skal holde til. Dette bygget skal i løpet av 2009 bli det nye NAV kontoret i Tromsø.

<sup>20</sup> Rundt halvparten av landets kommuner står fortsatt uten NAV – kontor. For likevel å sikre at de ansatte i den kommunale sosialtjenesten er godt informert om det skjer i Arbeids- og velferdsforvaltningen er det etablert et eget nettsted med informasjon om NAV rettet mot kommunalt ansatte. Dette nettstedet skal senere inn i NAV sitt eget intranett NAVET.

## **5.6 Status NAV Troms i dag:**

### **5.6.1 Situasjonen på arbeids- og velferdsområdet:**

Ifølge årsrapport fra 2008 for NAV Troms så man mot slutten av 2008 en tendens til økt ledighet i Troms, dette spesielt i og omkring Tromsø. Det samme gjorde seg imidlertid ikke gjeldende i Lenvik og Harstad, og andre kommuner i søndre deler av fylket. Bransjemessige følger økt ledighet derimot samme bildet over hele landet.

Det fremgår videre at man også ved inngangen av 2009, vil se en økende ledighet over hele fylket. NAV Troms vil følge denne utviklingen nøye fremover, samtidig som man mener beredskapen for å møte noe økt ledighet er rimelig god. Hvis derimot det skulle vise seg at ledigheten øker betraktelig, vil man imidlertid være avhengig av ekstraordinære ressurser for å takle situasjonen.

Det har også vært store restanser på de helse relaterte stønadsområdene. Gjennom høsten 2008, ble det derfor som tidligere nevnt iverksatt ekstraordinære tiltak i form av restansegruppe og stor bruk av overtid. Denne aksjonen kan uansett sies å være vellykket gjennom oktober og november. Innsatsen og ressursbruken har også vært like stor i desember og de første dagene i januar 2009, og de sviktende resultater for denne perioden må sees i sammenheng med ustabile IT-systemer.

I tillegg kan det nevnes at man heller ikke har sett effekten av omstrukturering av sykepengeområdet, siden dette tiltaket først ble iverksatt i mai 2009. Men man har lyktes med dette i andre fylker, og har god tro på at dette også vil fungere i Troms. Et annet tiltak man imidlertid har med positive øyne sett effekten av allerede, er opprettelsen av kundesenteret i Troms. Allerede første uke siden oppstart 4.mai 2009, har man sett tendenser til at de tar unna mer enn det opprinnelig måltall.

### **5.6.2 Gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken:**

Det har vært nedlagt stor innsats fra ansatte i NAV Troms. Dette i forhold til en kompleks reform som innebærer en oppdeling av hele organisasjonen, nye enheter, nye rutiner etc. har periodevis ført til økende svartid og en redusert tjeneste i forhold til medlemmene. I tillegg har finanskrisen også bidratt til ytterligere økte restanser.

For å forbedre denne situasjonen er det foretatt reorganisering av fylkesleddet, der man blant annet har opprettet et eget tiltaksteam. I tillegg trekkes ALS (Arbeidslivssenteret) og ARK (Arbeids- og rådgivningskontoret) mer inn i forhold til kompetanseutvikling på arbeidsevnevurdering og oppfølging av sykemeldte.

Det vil også bli etablert tjenesteområder for å gjøre organisasjonen mer robust, og det vil i løpet av 2009 være etablert NAV – kontor i samtlige 24 kommuner i Troms fylke. I henhold til etableringsplan vil dette si at Nordreisa (2.kvartal 09), Kåfjord (2.kvartal 09), lbestad (3.kvartal 09), Kvæfjord (3.kvartal 09) og Tromsø kommune (4.kvartal 09) gjenstår.

Når det gjelder resultatmessig kommer fylket brukbart ut på mange indikatorer. Tiltak som Raskere tilbake og kvalifiseringsprogrammet er godt implementert.<sup>21</sup> Det samme gjelder tiltaksøkonomien. På ytelsesfeltet har man imidlertid litt å jobbe med i Troms. Her vil man prioritere uførepensjon, enslige, foreldrepenger, grunn- og hjelpestønad og bidragssiden.

### **5.6.3 Sentrale siktemål framover og mot reformens slutt:**

I løpet av 2010 har man satt seg som mål å ha etablert 465 NAV – kontor og 37 forvaltningsenheter. I tillegg vil trolig alle kontorer være tilknyttet kundesentre. Staten vil ha IKT – støtte som gjør det mulig å utføre oppgavene på en mer tilfredsstillende måte enn slik systemet er i dag. Alle medarbeiderne har i tillegg fått full opplæring i forhold til nye roller og oppgaver. Dette skal videre bidra til at man oppfyller kravene tydelig, tilstede og løsningsdyktig på en enda bedre måte enn det gjøres i dag.

Det vil imidlertid gjenstå betydelige utviklingsoppgaver på automatisering av saksbehandling og selvbetjeningsløsninger.

---

<sup>21</sup> Kvalifiseringsprogrammet er regjeringens viktigste tiltak mot fattigdom, og programmet er i bruk i kommuner som har fått NAV - kontor. Kvalifiseringsprogrammet er laget med tanke på å hjelpe sosialhjelpsmottakere over i arbeid eller aktivitet. Dette gjøres ved hjelp av tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging. Deltakere i kvalifiseringsprogrammet har dessuten rett til en kvalifiseringsstønad som gir forutsigbarhet og mulighet for å planlegge økonomien over tid.

Ved utgangen av november 2008 hadde 4 617 personer søkt seg til kvalifiseringsprogrammet. 3 483 av dem deltar nå i programmet.

Slike tiltak forventes å gi store effektiviseringsgevinster og frigjøre ressurser til økt oppfølging av bruker med sikte på deltakelse i arbeid og samfunn.

## **Kap 6. Oppsummering og analyse:**

Dette kapitlet vil inneholde en gjennomgang - og analysedel, en konklusjonsdel og en avslutningsdel på dette studiet. Kapitlet starter først med en gjennomgang av mitt aktuelle case om NAV. Her vil det foretas en analyse der jeg diskuterer oppgavens teoridel, og forsøker å knytte dens aktuelle perspektiv opp imot de empiriske funn i oppgaven. Dette for å få en bedre oversikt, forståelse og sammenheng, i forholdet mellom de empiriske hovedmønstre og de teoretiske tilnærminger som oppgaven viser til.

Kapitlet avrundes så med en sammenfattet konklusjon. Her er målet først og fremst å komme med en oppsummering av de funn og observasjoner gjort med utgangspunkt i oppgavens hovedproblemstilling, om implementeringen av NAV – reformen i Troms fylke. Helt til slutt framlegges det noen få avsluttende betraktninger rundt studiet.

### **6.1 Gjennomgang og teoretisk analyse:**

Formålet med denne oppgaven har først og fremst vært å gjøre en iverksettingsstudie av NAV – reformen, og hvordan den er implementert i Troms. Et vesentlig spørsmål her blir da, hva ligger i begrepet iverksetting? I følge Offerdal (1992) defineres iverksetting som en fase der politikken blir gitt innhold, og er av den grunn en sentral del av en politisk utformingsfase. For å illustrere dette kan vi si at beslutningen om å innføre Ny arbeids- og velferdsforvaltning ble vedtatt i St.prp. nr. 46 (2004-2005), men selve utformingsfasen der de politiske vedtakene for reformen gis innhold, tas derimot i Arbeids- og velferdsdirektoratet. De politiske vedtak som her blir tatt legitimerer en viss iverksettingspolitikk, men setter samtidig begrensninger.

Hvis iverksettingspolitikken skal oppfattes som legitim, må den hvis den blir utfordret være rimelig tilnærmet den opprinnelige politikken som er blitt satt på forhånd. Ofte vil iverksettingsfasen kjennetegnes av motstand fra lokale politiske aktører. De hevder iverksettingspolitikken ikke er i tråd med innholdet av den offisielle politikken, samtidig som den legger begrensninger på lokale politiske prosesser. Slike tvilstilfeller dreid mot legitimeringsgrunnlaget av NAV – reformen, har man imidlertid opplevd rimelig sjeldent i Troms. Her er den politikk som er blitt iverksatt, stort sett i



tråd med de sentrale retningslinjer og tatt godt imot. Offerdal (1992) hevder uansett at hovedkriteriene for å finne ut om en iverksetting fungerer, er ved å foreta en kartlegging av de påståtte begrensningene. Dette omfatter både undersøkelser av beslutningstakere på politisk og administrativt nivå, men også hva som former samhandlingen rundt de lokale iverksetterne. Denne samhandlingen dreier seg både om klimaet dem i mellom, men også forholdet til klienter og allmennheten. Dette har også vært hovedoppgaven i dette studiet, der et av hovedpunktene har vært å undersøke samhandlingen mellom de lokale iverksetterne i Troms fylke.

På hvilken måte kan iverksettingsteori, hjelpe oss til å forstå NAV – reformen?

For å finne ut av dette, er det i oppgaven lagt opp til at man tar utgangspunkt i to perspektiver (Top-down og Bottom-up) og samtidig ser om reformen og iverksettingen samsvarer med kriteriene i noen av disse.

#### **6.1.1 Iverksetting ved bruk av Top-down:**

Hvis vi starter med Top –down perspektivet, er fokuset her først og fremst rettet mot at man må ta utgangspunkt i de målsettinger, slik de er utformet og beskrevet av beslutningstakerne på sentralt nivå. Ved iverksettingen av NAV – reformen har man tatt utgangspunkt i følgende sentrale målsettinger: *1. Flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad. 2. Et velfungerende arbeidsmarked. 3. Rett tjeneste og stønad til rett tid. 4. Oversiktlig service tilpasset brukernes forutsetning og behov. 5. Helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.* Disse målsettingene ligger også til grunn ved implementeringsprosessen i Troms, men ut ifra særskilte behov har man også laget seg interne målsettinger. Noen av disse interne målsettingene kunne man allerede se konturene av, i etterkant av oppstartsmøtet for NAV – reformen i Troms 24. Mars 2006. Hensikten for dette møtet var å planlegge hvordan NAV – reformen skulle gjennomføres i Troms fylke.

Det fremgår også av perspektivet at, en vellykket iverksetting forutsetter en organisasjonspraksis som samsvarer med målsettingene. Stor arbeidsledighet og lange ventekø, er noe som man på landsbasis i NAV sliter med per dags dato. Dette betyr likevel ikke at man ikke har fokus på målsettingene, som for eksempel flere i arbeid og færre på stønad. Grunnen er heller at mye av problemene tilknyttet dette, skyldes eksterne forhold som man ikke kunne forutse på forhånd. Finanskrisen er her

et godt eksempel. Selv om NAV – reformen enda står ovenfor mange utfordringer og stort sett bare er halvveis, kan det derfor konstateres at det jobbes kontinuerlig opp mot de sentrale hovedmål og delmål man har satt seg i Troms. Dette er også med på å bekrefte at NAV - reformen i følge Top-down, er et viktig tiltak for å løse de samfunnsproblem man har hatt/har rundt velferdsordningen i Norge.

Sett fra en annen side hevder Offerdal (1992), at klare mål i seg selv kan være uheldige. Dette fordi når man har helt klare mål, er sjansene større for motstand og konflikt hos de lokale iverksetterne. En mer uklar politikk kan derfor noen ganger være mer fordelaktig, ved at man her gir iverksetterne litt videre tøyler i forhold til implementeringen. Selv med det som må betegnes som klare mål, har NAV Troms likevel et ganske så vidt handlingsrom. Dette først og fremst i kraft av sin delegerete myndighet, men også regler og forskrifter gir dessuten rom for bruk av skjønn.

Det inngår også et demokratisk prinsipp i Top-down perspektivet, om at det er folket som skal styre. Forvaltning skal kun utføre de pålagte oppgaver som er gitt på en nøytral måte, uten å ha noen påvirkningskraft. På en side kan dette stemme, siden de lokale iverksetterne har forholdsvis liten påvirkningskraft rundt de politiske vedtak som tas angående NAV – reformen. Folkets makt i denne henseende er i påvirkningskraft av retten til å stemme på representanter, som blir valgt inn for å ta slike politiske beslutninger. Sett fra en annen side selv om man her står ovenfor en hierarkisk struktur, så er man likevel avhengig av å lytte til iverksettere på alle ulike nivå. Det er ofte hos de lokale iverksetterne man erfaringsmessig ser problemene best.

I enkelte tilfeller kan imidlertid en slik forvaltningspraksis møte motstand, enten fra ansatte eller fra publikum med begrunnelse av manglende effektivitet. Forklaringen på dette er det tar tid før en vel innarbeidet praksis lar seg endre, dette uten at det skyldes aktiv motstand mot den nye politikken som skal gjelde. Det man heller ofte glemmer er at gjennomføringen foregår i organisasjoner som ikke så lett kan ansettes eller skiftes ut, etter graden av entusiasme for den enhver tid mest aktuelle politikken. NAV er en stor og kompleks organisasjon, og et politisk vedtak tar derfor tid å gjennomføre.

Organisasjonskultur spiller og en vesentlig rolle ved iverksetting av ny politikk. For at en organisasjon skal nå de mål den har satt seg, er organisasjonskultur en viktig nøkkelfaktor. Den kan også virke som et styringsverktøy for organisasjoner i endring og omstilling. Det knytter seg derfor spenning til den sammensmelting av ulike organisasjonskulturer, som man gjennomgår i NAV – reformen. Når man slår sammen tre så store instanser som Aetat, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten, involverer det et enormt antall ansatte. Dette innebærer flytting av kontorplasser og vekk fra vante omgivelser, til å måtte innordne seg under nye forhold og arbeidskollegaer. Disse tingene har imidlertid gått greit i Troms. Det har likevel vært litt problemer med tilgjengelighet og rutineordning mellom forvaltning og lokalkontor, men prosessen på dette området er rimelig ny så man antar at dette forbedres over tid.

### **6.1.2 Iverksetting ved bruk av Bottom up:**

I dette perspektivet ser man i likhet med Top-down på iverksetting, som en løsning på et samfunnsproblem. Dette gjør det også relevant i forhold til etableringen av NAV – reformen. Arbeids- og velferdsforvaltningen utgjorde før de tre instansene Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Disse utgjorde tidligere den norske velferdstaten, men i løpet av tiden meldte nye behov seg etter hvert som samfunnet er i endring. Dette førte til at mange mente den gamle velferdsstaten var i ferd med å bli foreldet. Argumentene var dårlig måloppnåelse og ressursutnyttelse, samtidig som undersøkelser viste at brukerne opplevde et fragmentert velferdssystem. Forslaget om Ny arbeids- og velferdsforvaltning var derfor meningen å være løsningen, på dette samfunnsproblemet.

Ved de samfunnsproblemer Bottom-up prøver å være en løsning på, vil det også være tilknyttet en rekke tiltak som må iversettes for å få dette til. Dette burde være konkrete, klare tiltak som er lett å forstå for iverksetterne og som gjenspeiles i det politiske vedtaket tiltakene er rettet mot. Dette defineres som substantiv teori og inngår i Bottom-up perspektivet. Et eksempel kan være at man med NAV – reformen ønsket å gjøre velferdsetaten mer effektiv. Tiltaket for å få til dette, var da blant annet beslutningen om opprettelse av spesialenhet. Et annet eksempel er at en slik teori, også kan indikere enkelte løsninger på lokalt plan. Her kan restansesituasjonen på uføreområdet nevnes. For å løse dette ble det satt i gang et tiltak, der man opprettet

et eget restanseteam. Dette kan også sies å være svært vellykket. På mange måter kan man og si at de forhåndssette utfordringer, som var lansert i startfasen av implementeringen i Troms her er relevant. Dette fordi man i tillegg, lanserte ulike løsningstiltak på hvordan man skulle møte disse utfordringene.

Iverksetting kan også omfattes som læringsprosesser. Dette dreier seg om hvilke betingelser som må være tilstede, for at en organisasjon skal kunne utvikle evnen til å lære av erfaringer, gjennom de daglige prosessene som kjennetegner organisasjonen. Rundt dette finnes det fire vilkår, teknisk, kulturell, *etisk* og politisk art. Vi kan fastslå at ikke alle her er like relevant i forhold til vår case. Hvis vi likevel tar for oss den etiske læringsevnen, reises spørsmålet her om hvorvidt det er funksjonærens plikt i forhold til å informere ikke kun de overordnede, men og allmennheten om de flaskehalsen ved den politikken som vedkommende er med på å iverksette? I forhold til NAV er det imidlertid sjelden at de ansatte går offentlig ut til allmennheten og informerer om problemer i den pålagte iverksettingspolitikken. På en annen side, så er NAV såpass mye ”i vinden” at skulle NAV – ansatte i tillegg gått ut med de eksisterende problemer, hadde det svekket tiltroen til organisasjonen kraftig.

En gruppe som imidlertid er verd å nevne i denne sammenheng, er de tillitsvalgte. Deres oppgave er på den ene siden å ivareta de ansattes interesser, men på en annen side er de også en del av ledelsen. Det riktige her vil likevel være å informere de ansatte om eventuelle flaskehalsen, selv om en eventuell ledelse vil benekte dette.

Hva er så hovedgrunnen til vi skiller disse perspektivene fra hverandre? I følge Offerdal (1992) ligger begrunnelsen først og fremst i at kriteriene for suksess (vellykket iverksetting) varierer. I et Top-down perspektiv sees iverksetting som en mer eller mindre ”slavisk” oppfølging av sentrale mål/statlig politikk. Der spørsmålet om hvor vellykket implementeringen er, videre blir et spørsmål om samsvar mellom politiske vedtak/signaler og lokale ”grep”. I et bottom-up perspektiv er iverksetting mer et spørsmål om hvordan sentrale vedtak og politiske mål tilpasses – og ”justeres” i forhold til de lokale, særegne forhold prosesser dette genererer lokalt.

Kort oppsummert kan vi derfor si iverksettingen av NAV – reformen i Troms, ligger nærmest en gjennomføring som er i tråd med Top-down tilnærmingen. Dette både med tanke på klare målsettinger fra beslutningstakere på sentralt hold, og en klar organisasjonspraksis knyttet opp imot disse. Det fremgår også at forvaltningen kun er satt til å utføre pålagte oppgaver, uten generell mulighet til å påvirke de politiske vedtak som blir tatt på øverste nivå men som likevel angår dem. Dette er også i tråd virkeligheten. Til tross for dette innehar man en delegert statlig myndighet i NAV, som bidrar til et relativt stort handlingsrom.

Erfaring viser også at det tar tid for at en ny organisasjonspraksis innrettes til fordel for den eksisterende, spesielt når tre så store instanser som de denne reformen omfatter, skal innrettes inn i hverandre. Organisasjonskultur som inkluderer innordning av nye rutiner og samspill, har derfor her stor og påvirkende betydning. Dette kan også være litt av forklaringen på landsbasis, i forhold til NAV sin situasjon med tanke på stor arbeidsledighet og lange køer.

Bottom-up perspektivet blir i vår oppgave om iverksetting mest aktuelt, ved sin substantiv teori om iverksetting for å løse et samfunnsproblem. Det kan da knyttes opp i mot de problemer man hadde med den gamle velferdsordningen, og er først og fremst et bidrag til å forklare opphavet av NAV – reformen. Ved at man ønsker en løsning på et samfunnsproblem, ligger det imidlertid og tiltak for hva som må gjøres. Vi kan her trekke en sammenfatning med lanseringen av de ulike utfordringer og problemer, man så for seg i etableringen i Troms.

## **6.2 Konklusjon:**

Her vil oppgavens forskningsspørsmål besvares. Disse svarene vil utgjøre konklusjonene i dette studiet.

### **Spørsmål I: Hvilke utfordringer har man støtt på, eventuelt sett for seg vil komme ved implementeringen?**

Den 20. juni 2007 la fylkeskontoret i Troms fram en oversikt over hvilke utfordringer og "mulige" utfordringer man så for seg kunne komme, ved implementeringen av NAV – reformen i Troms.

Den første utfordringen man så for seg ville komme var i tilknytning til etableringen av de nye lokalkontorene. Nøkkelord for å få til en god gjennomføring her, lå i å få til gode prosesser med henhold til etableringene. Viktig ble det her å få til et best mulig samarbeid mellom staten og de 24 kommunene som fylket bestod av, ettersom man var helt avhengig av dette for å få til en vellykket etableringsprosess. Basert ut ifra de empiriske funn i dette studiet, så kan det virke som dialogen mellom disse to instansene i Tromsø var og fortsatt er god.

En annen utfordring som meldte seg, var i forhold til det å holde fokus på resultat, produksjon og service ovenfor medlemmene. Selv om man befant seg i en krevende omstillingsfase, skulle man fortsatt jobbe opp mot de mål man hadde satt for reformen. For at en organisasjon skal nå de mål den har satt seg er organisasjonskultur en viktig nøkkelfaktor. Den kan også virke som et styringsverktøy for organisasjoner i endring og omstilling. I forbindelse med reformen ble det imidlertid gjennomført en rekke omstruktureringer, som igjen førte til både flytting og omplassering av de ansatte. Likevel virker det ikke som flytting og omplassering har vært noe stort problem ved implementeringen i Troms.

Utfordringen ved slike omstruktureringer er heller det å få beskrevet en fullverdig oppgavefordeling. Med dette her tenker en først og fremst på et slags organisasjonskart så medlemmene vet hvor de skal henvende seg, men også en oversikt slik at saksbehandlerne vet hvem som gjør hva innad i organisasjonen.

Krav til effektivisering har videre ført med seg en rekke nye IKT - systemer. En utfordring her har da vært å sørge for at alle de ansatte, får tilstrekkelig opplæring rundt disse systemene. Denne opplæringsprosessen har imidlertid både på landsbasis og i Troms vært noe varierende, og etaten har mye å hente på å gjennomføre de riktige kompetansetiltak på dette området. Innen den tid vil dette fortsatt være en utfordring.

NAV i Troms har også mål om å være en fullverdig IA – bedrift (inkluderende arbeidsliv). De utfordringer som man har fått i forbindelse med dette, går ut på å forebygge sykefravær, økt jobbnærvær samt hindre utstøting fra etaten. Fokus på

tilrettelegging og tilpasninger i arbeidssituasjonen skal bidra til at den sykemeldte kommer raskt tilbake til jobb. Viktig i denne prosessen er og den tilrettelegging rundt etatens eldre arbeidstakere, slik at de kan stå lengre i jobb og ikke orientere seg mot pensjonering. Disse sitter på en kompetanse som NAV i Troms trenger videre både i forhold til produksjonsoppgaver og veiledningsoppgaver i NAV – kontorene. I tillegg er man pålagt å gjennomføre utviklingssamtaler med de ansatte, både i forhold til kompetanse og videre karrieremuligheter. Dette er noe man imidlertid er godt i gang med.

De utfordringer som her er oppsummert, kan også settes i forbindelse med de utfordringer som stilles til ledelsen for iverksettingen. Både fylkesdirektør for NAV Troms og de kommunale rådmenn, til ledere lengre ned i systemet har her et ansvar for at implementeringen blir vellykket. De følges derfor tett opp av direktoratet, men også medlemmene har forventninger til reformen. Lederne må derfor ha evnen å prioritere, og ha øynene åpne i forhold til hva som haster mest. I tillegg må de ha vilje og være motiverte, samtidig som de må ha evnen til å holde hodet kaldt. Dette er også i tråd med de krav som stilles til lokale ledere i Top-down teorien.

Ut ifra de utfordringene som her fremgår, ser man også tendenser til at enkelte av dem gjenspeiler noen av de mål og visjoner som er felles for hele NAV - reformen på landsbasis. Man skal likevel være åpne for at utfordringene kan variere fra fylke til fylke, der størrelse, kompetanse og innordnede arbeidsrutiner kan ha mye å si. Imidlertid ved en omstrukturering og sammenslåing som vi her har med å gjøre, vil noen av disse utfordringene uansett være vanskelig å unngå å møte på.

### **Spørsmål II: Har det dukket opp utfordringer, som kan strekkes så langt at man kan betegne dem som problem/flaskehals?**

Med utgangspunkt i Top-down modellen som tar for seg hva som skjer i forvaltningen innad, har implementeringen i Troms også ført med seg utfordringer som kan kategoriseres som problem og flaskehals.

Det første problemet var tilknyttet etableringen av de nye spesialenhetene. Selv om det vanket en del skepsis blant de ansatte om denne beslutningen, var den likevel utformet og beskrevet av beslutningstakere på sentralt nivå og noe man måtte

forholde seg til. Det som skjedde var imidlertid at dette la press på de lokale iversetterne, som i dette tilfellet var NAV Troms. Dette resulterte i at NAV Arbeid og NAV Trygd for å frigi plass til den forvaltningsenheten, måtte flytte sammen tidligere enn planlagt. At man fikk denne sammenslåingen til på et tidligere tidspunkt kunne virke positivt. Feilen var at man i iver etter å ha fått til denne prosessen så raskt, gikk ut og feilinformerte om at det nye NAV – kontoret i Tromsø nå nesten var ferdig etablert over 1 år før planen. Da verken arbeidsrutiner, IKT – løsninger eller opplæring var klarlagt skapte det stor forvirring både hos de ansatte og hos medlemmene. Motstanden her dreide seg ikke om, at de ansatte satte seg imot flytting og sammenslåing. Flaskehalsen oppsto derimot da dette ble gjort for tidlig.

Et annet problem som skapte mye bry var i forbindelse med de nye rutinene som skulle gjelde mellom spesialenhetene (henholdsvis forvaltning) og lokalkontorene om oppgavefordeling. Problemene var først og fremst knyttet opp mot stabiliseringsfasen, og de forhold som lå rundt grensesnittet. Dette i form av post- og saksgang, tilgjengelighet og manglende kompetanse. Konklusjonen her var at man fant ut at tiltak måtte gjøres, og en tettere dialog måtte opprettes. Det kan hevdes at mye av disse tingene som oppsto, var en følge av en altfor tidlig etablering mellom de to statlige frontlinjene. Man var simpelthen ikke godt nok forberedt, som en følge av at ting i eksponeringsfasen antakeligvis var for lite grundiggjort.

En annen stor utfordringen som i begynnelsen også etter hvert så ut til å bli en flaskehals for NAV Troms, var gjennomføringen av den nye pensjonsenheten i Harstad. Opprettingen var i og for seg et positivt tiltak, der 50 nye arbeidstakere sto klar til å få opplæring i det nye pensjonssystemet. Problemene oppsto imidlertid i overgangsfasen, i de 2 månedene før pensjonsenheten var operativ. Her ble det besluttet at forvaltningsenheten skulle overta ansvaret for utbetaling av pensjon i dette tidsrommet, og til å gjøre dette frigjorde ledelsen ressurser i form av kun tre ansatte. Arbeidsmengden samsvarte derimot ikke med det antall av ansatte som ble satt til å utføre dette. Etter intens overtidsarbeid og god stå på vilje, blant de involverte saksbehandlerne klarte man likevel denne overgangen på en tilfredsstillende måte.



Høye restanser på ytelsesområder er noe som mange av landets fylker sliter med, og Troms er ikke noe unntak. I et forsøk på å gjøre sykepengeområdet mer effektivt, ble det i mai.2009 foretatt en omstrukturering. Konsekvensene for de som jobbet med dette område var at den gamle datoordningen falt bort, og at sykepengegruppa på forvaltning skulle flyttes for seg selv. I tillegg skulle man overta ansvaret for utbetaling til hele fylket. Denne oppgaven som sykepengegruppa her ble stilt ovenfor, var en omfattende prosess som ikke bare dreide som om et større arbeidstrykk. Man skulle også få de ansatte til å tilpasse seg i sine nye lokaler, der 6 av dem måtte sitte i landskap.

Disse utfordringene har likevel gått greit, det er heller på andre områder man har merket seg enkelte problem. Dette gjelder for det første i forhold til å opprette en klar struktur i forhold til lokalkontorene, med tanke på rehabiliteringspenger. For det andre i forhold til at antall sykemeldinger en får inn til sammenligning fra tidligere, vil mer enn fordobles. For det tredje har man også mye å hente på en grundigere og mer strukturert opplæring generelt blant de nyansatte, noe som igjen kan gjøre sykepengeområdet samt andre områder mer effektiv.

Man har også ved implementeringen støtt på enkelte landsdekkende flaskehalser. Dette gjelder først og fremst finanskrisen, som har ført med seg større arbeidsledighet, flere på dagpenger og lengre saksbehandlingstid.

Krisen har også ført til at NAV sitt omdømme har svektes, og dette har igjen ført til at mange mener den grunnleggende motivasjon og stolthet, i form av å jobbe i Arbeids- og velferdsetaten har blitt borte. I de empiriske funn som er gjort her, kommer det fram at mange NAV – ansatte vegrer seg for å si at de jobber i etaten.

En annen flaskehals som kan sees i sammenheng med dette, er utfordringen om å få inn ny høy kompetanse i en etat som mange fordømmer. Dette samtidig som man skal bevare den kompetansen som allerede er i organisasjonen. På landsbasis har man sett tendenser til et gjennomtrekk av nyutdannede, som tar seg jobb hos NAV i påvente av noe annet. I Troms har man imidlertid spesielt på forvaltning klart å skape et høyt kompetansenivå, med lite av slikt gjennomtrekk. De som velger å slutte, gjør det som oftest i mangel av tilbud om fast stilling.

### **Spørsmål III: Hvordan har man håndtert de problemer og flaskehalsar som har oppstått?**

Det første tiltaket som ble gjort kom fra sentralt hold, og kan betegnes som en landsdekkende top-down beslutning. Ut ifra de behov og utfordringer som man mente å stå ovenfor besluttet Arbeids- og velferdsetaten i mars 2007 å gjøre en omorganisering. Denne fasen bestod i å flytte det meste av saksbehandling ut av lokalkontorene og inn i spesialenheter. Dette ble vidare implementert i Troms, der hensikten var at man skulle bruke mer tid på medlemmene lokalt, og mindre på saksbehandling. Resultatet var at det ble opprettet en forvaltningsenhet i Tromsø, og en pensjonsenhet med tilholdssted Harstad. Pensjonsenhetene gav i tillegg Harstad 50 nye arbeidsplasser, samtidig som de bidro til en større likebehandling i hver enkelt sak.

Opprettelsen av spesialenhetene, førte og til at etableringen av det nye NAV kontoret i Tromsø kom tidligere i gang. Det har imidlertid vært litt startproblemer her, der man har utrykt en viss skepsis fra lokalkontorene ovenfor spesialenhetene med tanke på kommunikasjon, rutiner og saksgang. For å bedre på dette ble det blant annet opprettet en kompetansetelefon ved NAV Forvaltning Troms, der det alltid skulle være en saksbehandler tilgjengelig til å svare på spørsmål. Det ble vidare opprettet et kundesenter i Troms, med tanke på å ta unna noen av de direkte samtalene med medlemmene. I tillegg sørget man for å skape en tett dialog mellom instansene, og arrangerte derfor flere felles møter med mulighet for innspill fra de ansatte.

Dette strider imidlertid i mot top-down teorien som hevder at forvaltningens oppgave først og fremst er å utføre de pålagte oppgaver som er gitt på en nøytral måte, uten selv å ha noen påvirkningskraft på de ulike tiltak som den forvalter. Sett fra en annen side, så er det neppe slike innspill men avgjørelser lengre opp i systemet, som man her først og fremst sikter inn på.

Man har i Troms i likhet med andre fylker også slitt med høye restanser på ulike stønadsområder, der både uføre- og foreldrepengeområdet har en behandlingstid som er i strid med det ytre grensesnitt. I denne forbindelse er det ansatt et eget restanseteam, som er satt til å produsere saker innenfor disse områdene. Dette har vist seg å fungere bra, og restansene er gått ned.

Andre tiltak i forbindelse med restansesituasjonen i Troms, er dugnad og overtidarbeid. Systemene har av den grunn vært åpne og tilgjengelig på lørdager, for de som har anledning. Store arbeidsmengder har også falt på sykepengeområdet, der det for å gjøre den mer effektiv ble foretatt en omstrukturering i mai.2009. Siden denne nettopp har blitt iverksatt, er det likevel for tidlig å trekke noen konklusjoner angående dette. Målsettingen er uansett en profesjonalisering av oppgavene rundt dette området.

I tillegg har man også innført et tiltak som heter "Raskere tilbake", som har som mål å hindre unødig langvarig sykefravær. Tiltaket skal videre bidra til at sykemeldte får en raskere avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering gjennom NAV.

Finanskrisen har også satt sitt preg på NAV – reformen. Å gardere seg mot et slikt fenomen er vanskelig, men motivasjon og oppmuntring er en del av det å være en IA – bedrift. I tillegg til at man også er i gang med gjennomføringen av medarbeidersamtaler, får man dermed mulighet for tilbakemelding som igjen kan føre til bedre tilrettelegging. I tillegg har man også fått midler til nye stillinger for å stå bedre rustet.

Etaten har også bevisst gått inn for å forsikre seg om, at man opprettholder en høy kompetanse i rekrutteringsarbeidet, både i forhold til rettsikkerhet og til saksbehandlingen generelt. Det stilles derfor krav om høyere utdanning ved ansettelse hos NAV – kontorene. Dette har bidratt til å skape en attraktiv arbeidsplass med høy faglig kompetanse.

### **Har så iverksettingen i Troms fungert, og eventuelt på hvilken måte kan man si at den har vært vellykket?**

I følge Top-down perspektivet, kan iverksettingsproblemer skyldes tre forhold. Det er mangel på klare mål, mangel på struktur og motstand fra lokale iverksettere. Status i dag for Troms er at man over en lengre periode har sett en tendens til økt arbeidsledighet, dette spesielt i og omkring Tromsø. Situasjonen følges av den grunn nøye av NAV Troms, selv om man hevder at beredskapen er god. Øker imidlertid

ledigheten, vil likevel ekstraordinære tiltak kreves. Dette skyldes nok likevel ikke av mangel på klare mål. Ut ifra de mål man har satt seg er man rimelig godt i havn, både med tanke på etablering av NAV – kontor og opprettelse av spesialenhet. I tillegg har man også klare mål og forholde seg til fra det sentrale beslutningsnivå.

Det har underveis likevel dukket opp utfordringer og problemer, der restanser på uføre- og foreldrepengeområdet må sies å være den største flaksehalsen. Opprettelse av spesialenheter har også ført med seg en del utfordringer når det gjelder struktur. Likevel er de aller fleste lokalkontor positive og læringsvillige til implementeringen, og på sikt vil nok forholdet mellom spesialenheten og lokalkontorene være en enda bedre ordening enn den er i dag. Tatt i betraktning av de utfordringer man så for seg, samt de påfølgende flaskehalsen man hittil har støtt på i Troms, kan man likevel ikke hevde at de ikke har vært håndterbare. Man skal imidlertid være forsiktig med å bruke et uttrykk som vellykket, før reformen har satt seg mer. Likevel kan vi konkludere med at Troms er et av fylkene som ligger best an i forhold til restanser, noe som tyder på at man gjør ting rett.

### **6.3 Avsluttende betraktninger:**

NAV – reformen er den største og mest komplekse reformen som er gjennomført i vår tids historie, der man enda ikke har sett det endelige resultatet av den. Likevel befinner den seg nå i en fase, der man kan begynne å se konturene av hva den vil frembringe på sikt. Denne studien har først og fremst hatt til formål, å prøve å gi et innblikk i hvordan iverksetting fungerer på lokalt nivå.

Troms fylke har her vært gjenstand for vår forskning, der man både har forsøkt å belyse iverksetting, utfordringer og problemer tilknyttet dette. Det eksisterer mye forskning rundt NAV – reformen og dens prosesser, men i min søken etter informasjon fant jeg likevel ikke noen prosjekter som omhandlet Troms. Dette har gjort at jeg har funnet dette studiet ekstra interessant, samtidig som det er et bidrag til å gi en videre pekepinn om hvordan situasjonen er i dette fylket i dag.

Selv om denne oppgaven er av kvalitativ art først og fremst fokuserer på de empiriske funn som her har kommet fram, er det likevel viktig å få fram at den også baserer seg på de teoretiske bidrag som eksisterer. Ved å sette meg inn i Top-down

og Bottom-up modellen og samtidig lære forskjellen mellom dem, har det bidratt til å øke min videre forståelse til å se en sammenheng ved oppgavens empiriske materiale.

Til sist kan det være viktig å understreke at selv om en implementering skjer forholdsvis likt i to ulike fylker, er ikke dette ensbetydende med at de samme tingene vil fungere begge plasser. Faktorer som størrelse, kompetanse og lokal motstand har mye å si i denne sammenheng. I Troms har det imidlertid gått rimelig greit, og man har etter hvert sikret seg et godt utgangspunkt selv om mye av reformen gjenstår.

## Litteratur:

Andersen, S.S. (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence E. (2005): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 2. Utgave Kap 11. "Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?". Fagbokforlaget AS

Busch, T. og Vanebo, J.O. (2000) *Organisasjon, ledelse og motivasjon*. Oslo, Universitetsforlaget.

Bredal, D. (red.) (2003) *Min omstilling. Jeg og jobben: Hvordan overleve i et næringsliv i konstant forandring? Visjoner og verktøy for bedrifter, organisasjoner og offentlig sektor*. Stavanger, Wigestrands forlag AS.

Christensen, Tom: *En felles etat – en analyse av prosessen som ledete frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)*. Rapport5-2008, Rokkansenteret

Christensen, Tom, Fimreite, Anne Lise og Læg Reid, Per (2006): *Reform of the Employment and Welfare Administrations – the Challenges of Co-ordinating Diverse Public Organisations*. Rokkansenteret, Working Paper 14 – 2006. Unifob AS

Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur og myte*. Oslo, Universitetsforlaget.

Christensen, Tom og Læg Reid, Per (1998): *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug

Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Larsen, Helge O., Lægreid, Per og Roness, Paul G. (2002): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget

Filmreite, Anne Lise og Lægreid, Per (2008): *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samfunnsutfordringer i NAV*. Publikasjoner fra NAV – evalueringen august 2008.

Gilje, Nils., og Grimen, Harald., *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger*. Universitetsforlaget, 1993

Greenberg, J. (2005) *Managing behavior in organizations*. Upper Saddle River, Prentice Hall.

Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Haugneland, Øyvind (2006): *Ny Arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). En studie av beslutningsprosessen som endte i vedtak om reorganisering av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Masteroppgave i statsvitenskap ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Hellevik, O. (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Herskovits, M.J. (1948) *Man and His Works: The Science of Cultural Anthropology*. New York, Knopf.

Iren Johnsen: *Tre offentlige kontor i ett bygg – NAV utad, men ikke innad?* Masteroppgave ved UIB, 2008

Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. (2002) *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. 2. utgave. Bergen, Fagbokforlaget.

Kaufmann, G. og Kaufmann, A. (2005). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen, Fagbokforlaget.

Kruuse-Meyer, Thea (2005): *SATS-reformen. En organisasjonsteoretisk analyse av utredningsprosessen vedrørende sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Masteroppgave i statsvitenskap ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Lars Klemsdal: *Integreringsprosessen på det lokale NAV – kontoret – første fase av iverksettelsen av NAV – reformen*. AFI-notat nr 15/2008

Lars Chr. Monkerud: *Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges?* Discussion Paper (BI) - 01/2008

Nielsen, Ulla Finnerud (2007): *NAV-reformen. En organisasjonsteoretisk analyse av prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Masteroppgave i statsvitenskap ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Offerdal, Audun (1992): *Den politiske kommunen*. Utgave 1. 2.opplag Det Norske Samlaget Oslo

Olsen, Johan P. (1988): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Kap 4. "Reorganisering som politisk virkemiddel" Oslo: Universitetsforlaget 1988 s. 61-76.

Reegård, Kaja (2008): *Historien om NAV – reformens unnfangelse. Om ideleverandører bak reorganiseringen av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Masteroppgave i Statsvitenskap ved statsvitenskapelig institutt ved Universitetet i Oslo

Roness, Paul G. (1997): *Organisasjonsendringer. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.

Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved årtusenskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget



Schein, E.H. (2004) *Organizational Culture and Leadership*. Third Edition. San Francisco, Jossey-Bass.

Silverman, David (2006): *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction*. London: Sage Publications

Tone Alm Andreassen: *Organisering for helhetlig tjenesteyting*. AFI-notat nr 10/2008

## **Offentlige dokumenter:**

NOU 2004:13, En ny arbeids- og velferdsforvaltning

Innst. S. nr. 189 (2002-2003), Innstilling fra sosialkomiteen om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten

Innst. S. nr. 198 (2004-2005), Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning

Stortingsmelding nr. 35 (1994-1995), Velferdsmeldingen ved Sosial- og helsedepartementet

Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003), Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten

Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005), Ny arbeids- og velferdsforvaltning

Rapport fra Fylkesdirektør Stein Rudaa ved NAV Troms: *NAV – Reformen, bakgrunn og status i Troms*. Utgitt i Tromsø 20.juni 2007.

Strategisk plan for Arbeids- og velferdsetaten - Dokumentet er et resultat av en prosess i etatens toppledergruppe og trekker opp hovedretningen for Arbeids- og velferdsetaten de neste 3-4 år. 2006 Arbeids- og velferdsetaten

Årsrapport 2007 – Evaluering av NAV Reformen/EVA NAV (2006-2013). Utgitt av forskningsrådet.

Virksomhetsplan NAV Troms 2007: VPL Troms 072

Virksomhetsrapport 1.Tertial 2008 for NAV Troms

Virksomhetsrapport 2.Tertial 2008 for NAV Troms

Virksomhetsrapport 3.Tertial – Årsrapport 2008 for NAV Troms

**Andre informasjonskilder:**

Hefte NAV//2007 – Reformarbeidet, Hovedmål og nøkkeltall

MEMU – Mennesker og muligheter nr.01 2006//internmagasin for NAV

MEMU – Mennesker og muligheter nr.01 2007//internmagasin for NAV

MEMU – Mennesker og muligheter nr.01 2008//internmagasin for NAV

MEMU – Mennesker og muligheter nr.02 2006//internmagasin for NAV

MEMU – Mennesker og muligheter nr.02 2008//internmagasin for NAV

MEMU – Mennesker og muligheter nr.05 2008//internmagasin for NAV

MEMU – Mennesker og muligheter nr.01 2009//internmagasin for NAV

## Elektroniske kilder:

[www.nav.no](http://www.nav.no)

<http://www.nav.no/196593.cms>

[www.navet.no](http://www.navet.no) (intern informasjonsside for NAV – ansatte)

<http://navet/ansatt/805337872.cms> (etableringsplan for troms)

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/otprp/20052006/Otprp-nr-47-2005-2006-.html?id=187143>

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&cid=1224698458174&p=1224698458174&pagename=eva-nav%2FHovedsidemal>

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

<http://www.rokkansenteret.uib.no/nav/files/Notat%2014-2008%20Fimreite.pdf>

<http://www.tromso.kommune.no/blir-ett-kontor.4544225-121022.html>

## **Vedlegg 1:**

Oversikt over informanter etter alfabetisk rekkefølge.

Elise Steffensen - NAV

Eystein Ringlund - NAV

Frank Tore Mengkrogen - NAV

Jan Idar Larsen - NAV

Jan Peter Eidsmo - NAV

Morten Darbo - NAV

Roar Larsen - NAV

Siv Elin Berg - NAV

Øystein Freding - NAV

Øystein Balteskard - NAV

## **Vedlegg 2:**

### INTERVJUGUIDE

Disse er de generelle spørsmålene som ble stilt, til intervjuobjektene i oppgaven.  
Mer detaljerte spørsmål utover disse, kom i tillegg.

#### 1. Rolle i NAV – prosessen

- Hva er din faglige bakgrunn?
- Hvilken funksjon har du hatt i implementeringsprosessen i Troms?

#### 2. Synspunkter på prosessen

- Hva synes du har gått bra med iverksettingen?
- Hva synes du har gått mindre bra med iverksettingen?
- Har du synspunkter på ting som kunne vært gjort annerledes?
- Føler du at du har fått tatt del i prosessen, for å bidra til å gjøre noe med disse tingene?
- Hva tror du om implementeringen fremover, når man de mål som er satt?

