

Notat

Emne: Evaluering av NAV-reformen:

Årsrapport for 2007

Til: Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Kopi:

Fra: Sekretariatet

Saksbehandler: Steinar Kristiansen

Vår referanse:

Dato: 08.05.2008

I henhold til kapittel 5 i samarbeidsavtalen mellom AID og Forskningsrådet skal det utarbeides en årlig rapport 1. mai om status for evalueringen pr 31. desember foregående år. I tillegg skal det utarbeides en mindre omfattende rapport 1. september om status pr 30. juni samme år.

En årsrapport skal inneholde følgende momenter:

- Status og framdrift
- Resultater
- Råd om eventuelle justeringer

Årsrapport 2007

Status

Oppdragets organisering

Evalueringen ledes av en styringsgruppe med mandat og oppgaver som på sentrale områder er tilsvarende som for programstyrer i Forskningsrådet, bl.a. med bevilgningsfullmakt. Det er etablert et sekretariat i Forskningsrådet med ansvar for saksforberedelse og oppfølging av styringsgruppens beslutninger, og løpende drift for øvrig.

Styringsgruppen

Bortsett fra at Ann-Helen Bay skiftet arbeidssted og tittel, har styringsgruppens sammensetning vært uendret med følgende medlemmer:

Professor Peter Dahler-Larsen, leder, Institut for Statskundskab, Syddansk universitet
Direktør Ann-Helen Bay, Institutt for samfunnsforskning
Professor Torben Beck Jørgensen, Institut for Statskundskab, Københavns universitet
Avdelingsdirektør Odd Helge Askevold, Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Rådmann Margrethe Hagerupsen, Kommunenes sentralforbund
Prosjektleder Per Inge Langeng, Sosial- og helsedirektoratet
Avdelingsdirektør Hilde Olsen, NAV-direktoratet

I 2007 har styringsgruppen hatt tre møter.

Igangsetting av evalueringen

Som nevnt i forrige årsrapport, besluttet styringsgruppen å prioritere søknadene fra Rokkansenteret og AFI. Evalueringen ble dermed organisert som ett stort prosjekt med Anne Lise Fimreite, Rokkansenteret, som prosjektleder. Prosjektperioden er 01.06.2007 – 30.06.2013.

Prosjektets hovedmål

- A) å dokumentere om og hvordan NAV, gjennom organisatorisk reform på statlig, fylkes- og kommunalt nivå, endrer det samlede velferdsstatlige virkemiddelapparatet i en mer helhetlig, effektiv arbeidsorientert og brukerrettet tjenesteyting
- B) å etablere solide innsikter om sammenhengene mellom virkemiddelapparat, yrkesroller og brukeradferd – og utviklingen i befolkningens arbeidsintegrasjon.

Prosjektet har tre gjennomgående *delmål*:

- i) Ta et nasjonalt ansvar for at data som samles inn, kommer hele forskersamfunnet til gode,
- ii) Gjennom løpende rapportering gi de politiske aktører solid grunnlag for løpende korreksjon av reformen, og
- iii) Gjennom rekruttering, øke landets kunnskapskapital på sammenhengene mellom organisatorisk reform i offentlig sektor og velferdssamfunnets resultater.

Prosjektsammendrag

Prosjektet er en samlet evaluering av NAV-reformen. Prosjektet er inndelt i 7 moduler. Det er et sammenbindende element mellom modulene at NAV-reformen er så vel en forvaltningsreform som en velferdsreform, hvor endringer i strukturer, prosedyrer, prosesser og personell er sentrale virkemidler. Dette innebærer en oppfatning om at innholdet i arbeids- og velferdspolitikken blir påvirket av hvordan det offentlige apparatet på feltet er organisert, og dette vil bli analysert og evaluert i prosjektet. De 7 modulene vil samlet belyse styrings- og systemkomsekvenser av en så omfattende forvaltnings- og velferdsreform som NAV-reformen. Modulene vil kartlegge organisatoriske løsninger på alle nivåer, men også organisatoriske utfordringer så vel lokalt som regionalt og sentralt vil bli studert.

Iverksettelsesprosesser på alle nivåer i NAV-systemet vil bli analysert. Det samme vil yrkesroller og utdanningstilbud i endring. Reformens effekt på arbeidsmarkedet, på brukernes opplevelser og på effektiviteten i tjenesteproduksjonen vil bli både kartlagt og analysert. Samlet vil de 7 modulene si mye om så vel prosessene rundt etableringen av NAV som om resultatet og implikasjoner av reformen. Evalueringen vil ha et nasjonalt ansvar for å gi kunnskap om hvordan reformen virker. Det legges vekt på formidling av forskningsbasert kunnskap til relevante aktører bl.a. med sikte på korrigering underveis. Det er viktig at alle data som blir produsert – både av kvalitativ og kvantitativ karakter – samles, dokumenteres og behandles på en slik måte at de har høy vitenskapelig kvalitet. Det er også (så langt som mulig) viktig at dataene etter rimelig kort tid blir tilgjengelig for hele forskersamfunnet. NSD kan

være en viktig partner for å tilrettelegge, systematisere, vedlikeholde og gjøre data tilgjengelig som er samlet i prosjektet.

Prosjektets moduler er:

1. *Velferdsmodell, styringssystem og NAV*. Leder: Professor Tom Christensen, UiO/Rokkansenteret
2. *Det lokale NAV-kontor*. Leder: Førstemanuensis Kåre Hagen, Handelshøyskolen BI
3. *Lokal iverksetting*. Leder: Forskningsleder Tone Alm Andreassen, Arbeidsforskningsinstituttet
4. *Nye yrkesroller i NAV-reformen*. Leder: Forsker Even Nilsen, Rokkansenteret
5. *Arbeidsretting – effektstudier*. Leder: Seniorforsker Knut Røed, Frischsenteret
6. *Brukererfaringer*. Leder: Professor Hans-Tore Hansen/Førstemanuensis Kjell Vaage, UiO
7. *Effektivitet – DEA-analyser*. Leder: Seniorforsker Sverre Kittelsen, Frischsenteret

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

- Brukermedvirkning på systemnivå
- Betydningen av valg av IKT-løsninger for organisasjonsforhold og måloppnåelse
- Betydningen av kobling av offentlige registre (f.eks i forhold til personvern hensyn)
- Utforming av spesialenheter og relasjonen mellom disse og NAV lokalt er ikke eksplisitt inkludert
- En omfattende (heldekkende) studie av lokalpolitikernes vurdering av NAV

I tillegg er styringsgruppen kjent med at HSH sendte et brev til statsråden hvor spørsmålet om å styrke arbeidsgivernes rolle i evalueringen.

Forskere fra Universitetet i Oslo, Fafo og Høgskolen i Vestfold deltar i noen av modulene. I alt 11 forskningsmiljøer er med i prosjektet, som er det største enkeltprosjektet innenfor samfunnsvitenskap i NFRs regi.

Modulleder møte og forskersamling

Det første årlige møte for modullederne ble holdt 20. august 2007, og den første forskersamlingen ble arrangert 22.- 23. oktober 2007 i Oslo, også med deltakelse fra styringsgruppens medlemmer. Det var inviterte foredragsholdere fra Finland og Tyskland.

Evaluering av NAV-pilotene

På initiativ fra AID ble det høsten 2007 gjennomført en begrenset evaluering av pilot-kontorene i NAV, knyttet til modulene 2 og 3. Rapporten ble publisert av AFI i november 2007.

Brukerforum

I samsvar med samarbeidsavtalen mellom AID og Forskningsrådet, er det etablert et brukerforum, med deltakere som i hovedsak vil være instanser som NAV har oppført

som samarbeidsparter. Første møte ble arrangert 21. august 2007 med deltakere fra 43 brukerstansjoner. Brukerforum vil bli arrangert en gang i året.

Sentralt brukerforum

Det er også etablert et sentralt brukerforum, hvor forskerne møter representanter for sentrale brukere (AID, NAVdir, SHdir og NSD). Første møte ble holdt 10. september. Kommende møter avtales etter behov.

Formidling

Brukerforum vil være en sentral arena bl.a. for formidling. I tillegg vil det bli lagt opp til både samlet dialog og formidling med de sentrale brukerstansjonene, samt bilateral formidling etter nærmere avtale.

I Forskningsrådet er det opprettet en egen nettside for evalueringen (adresse: www.forskningrådet.no/evanav/).

Prosjektet vil etablere en egen nettside (se [http://www.rokkansenteret.uib.no/projects/?/\\$present&id=272](http://www.rokkansenteret.uib.no/projects/?/$present&id=272))

Det vil bli etablert lenker fra Forskningsrådet og prosjektet til AID, NAV, SHdir og KS.

Resultater

1. Prosjektlederen og noen av forskerne har presentert evalueringsprosjektet på seminarer i andre land. De har dessuten publisert en artikkel om NAV-reformen innenfor rammen av et annet NFR-finansiert prosjekt («Regulation, Control and Audition») under FIFOS-programmet: «*Reform of the Employment and Welfare Administrations. The Challenges of Co-Ordinating Diverse Public Organisations*» i tidsskriftet *International Review of Administrative Sciences* (oktober 2007).
2. Høsten 2007 forelå en mastergradsavhandling fra Modul 1 –«NAV-reformen En organisasjonsteoretisk analyse av prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet» av Ulla Finnerud Nielsen.
3. Pilot-evalueringen ble i november 2007 publisert som AFI-rapporten «*På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*» av Tone Alm Andreassen, Ida Drange, Taran Thue (alle fra AFI) og Lars Munkerud (BI). Denne evalueringen var bl.a. basert på en spørreskjema-undersøkelse til alle kontorene og en analyse av tre case-kontorer, to store og et lite. Analysene av casekontorene viser at NAV-reformen møter en beredskap og en forberedthet ute. Både ledere, saksbehandlere og ledelse i kommunene uttrykker tro på reformens begrunnelse og formål, har etablerte samarbeidsrelasjoner og endrings- og omstillingserfaringer. I case-kommunene, og i pilotkommunene generelt, synes det å ha vært et ønske om å være med på NAV-reformen, dels for å ivareta sosiale oppgaver og få til mer samordnet oppgaveløsning, men også for å få til bedre utnyttelse av statlige midler.

Det lille casekontoret har hatt den mest positive omstillingsprosessen; her har reformen vært opplevd som en gevinst både faglig og sosialt. De store kontorene forteller om tyngre og mer krevende prosesser, men også om vanskeligheter som er

tilbakelagt. Ut fra erfaringene fra case-kontorene, ser det ut til at omstillingen tar lengre tid i store enn i små kontorer. Analysen av medarbeiderundersøkelsen viser at i kontorer med en-ledermodell er vurderingen av samarbeid og oppgaveløsning mer positive enn i en to-ledermodell. Case-analysen tyder på at tverrfaglig organisering kan være like betydningsfullt som ledermodell i å oppnå mer integrert oppgaveløsning, men det kan også være andre forklaringer på forskjellene.

Lokalt skal NAV-reformen iverksettes i et partnerskap mellom stat og kommune. De fleste ordførere og rådmenn har positive erfaringer med stat-kommune-samarbeidet. En del har blandede erfaringer og peker blant annet på at samarbeidet lokalt har vært godt, men at styringen ovenfra har vært sterk. I to av de tre case-kommunene fortelles det om negative erfaringer med samarbeidet. Både horisontalt og vertikalt synes NAV-reformen å fordre samarbeid og gjensidighet, mer enn linjestyring ovenfra og ned.

Framdrift og planer

Generelt

Bortsett fra at det i 2007 ble gjort en mindre justering i en av modulene (bemanning), har framdriften i evalueringen vært som planlagt.

Møte for modullederne

Det vil bli holdt et møte for modullederne 13. mai 2008 i Bergen.

Forskersamling

Den årlige forskersamlingen vil bli arrangert 20.-21. oktober 2008 i Bergen. Gjennom koordinatorens deltakelse i en nordisk ekspertgruppe i HUSK-prosjektet, vil disse prosjektlederne bli invitert til forskersamlingen.

Møte i Brukerforum

Andre møte i Brukerforum vil bli arrangert 3. september 2008.

Møte i sentralt brukerforum

Møte i sentralt brukerforum holdes etter avtale med de sentrale brukerinstansen.

Nettsider

Evalueringen har to hovedsider – i Forskningsrådet og på Rokkansenteret på disse adressene:

www.forskningsradet.no/evanav

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

Her vil offisiell informasjon om aktiviteter og publikasjoner bli lagt ut.

Prosjektlederen vil utarbeide en oversikt over planlagte publikasjoner i 2008.

Supplering av evalueringsprosjektet

I 2008 vil styringsgruppen ta stilling til aktuelle tematiske suppleringer av evalueringsprosjektet.