

Årsrapport 2007 - Evaluering av NAV-reformen/EVA-NAV (2006 - 2013)

Året 2007

Evalueringen av NAV-reformen gjennomføres i form av et uvanlig stort og krevende prosjekt, med forskere fra 11 miljøer, og organisert i 7 moduler som samarbeider og bygger på hverandres forskning, spesielt mht innhenting og bruk av data.

Under oppstarten av prosjektet ble det gjennomført en særskilt *evaluering av pilot-kontorene* i NAV, bl.a. basert på en spørreskjemaundersøkelse til alle kontorene og en analyse av tre case-kontorer, to store og et lite. Analysene av casekontorene viser at både ledere, saksbehandlere og ledelse i kommunene uttrykker tro på reformens begrunnelse og formål, og de har etablerte samarbeidsrelasjoner og endrings- og omstillingserfaringer. Ut fra erfaringene fra case-kontorene, ser det ut til at omstillingen tar lengre tid i store enn i små kontorer. I kontorer med en-ledermodell er vurderingen av samarbeid og oppgaveløsning mer positive enn i en to-ledermodell. 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. Både horisontalt og vertikalt synes NAV-reformen å fordre samarbeid og gjensidighet, mer enn linjestyring ovenfra og ned.

Evalueringens mål

Evalueringen er et oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). Evalueringen ledes av en styringsgruppe med bevilgningsfullmakt, og Forskningsrådet har ansvaret for sekretariatet for evalueringen.

Gjennomføringen av NAV-reformen skjer i perioden 2006-2009. I denne perioden vil evalueringens hovedfokus være *prosessene* i gjennomføringen. I perioden 2010-13 vil fokus være på *effekter* av reformen.

Hovedmål

Evalueringens hovedmål er å studere gjennomføringen av reformens hovedmål:

- *Arbeidsretting*: Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- *Brukerretting*: Enklere for brukerne, og bedre tjenester tilpasset deres behov
- *Effektivisering*: En helhetlig, og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Delmål

For å belyse reformens hovedmål, har evalueringen følgende tematiske delmål:

- Koblinger mellom reformens mål og strukturelle utforming
- Forholdet mellom de ulike organisatoriske komponentene i reformen
- Demografi, kultur, kompetanse og profesjon
- Brukernes perspektiv
- Den praktiske dimensjonen

Disponibelt budsjett i 2007: 9 229 362 kr

Forbruk i 2007: 5 196 171 kr

Programmets finansieringskilder i 2007: AID

Antall og type prosjekter i 2007: 8, hvorav ett FoU-prosjekt, med disponibelt budsjett på 4 194 000 mill. kroner

Hoveddelen av mindreforbruket i 2007 skriver seg fra at bare en liten del av bevilgningen for 2006 fra AID ble brukt – aktiviteten startet høsten 2006. Videre startet evalueringsprosjektet først 1. juli 2007. I 2007 har vært en viss omdisponering på en av modulene som forventes innhentet i løpet av 2008, og styringsgruppen har gjort en mindre avsetning med sikte justering eller supplering underveis. I samråd med AID er det budsjettert med 7 mill. kroner pr år, noe som vil medføre en mindre årlig overføring de første årene, deretter blir forbruket høyere enn inntektene, før bevilgningen reduseres siste år innenfor evalueringens samlede ramme på 50 mill. kroner.

Samlet vurdering av mål, status og faglige utfordringer

Evalueringen gjennomføres med ett stort prosjekt, med professor Anne Lise Fimreite, Rokkansenteret, som leder. Evalueringsprosjektet startet 1. juli 2007.

Prosjektet er inndelt i 7 moduler:

1. Velferdsmodell, styringssystem og NAV
2. Det lokale NAV-kontoret
3. Lokal iverksetting
4. Nye yrkesroller i NAV-reformen
5. Arbeidsretting – effektstudier
6. Brukererfaringer
7. Effektivitet – DEA-analyser

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

Evalueringsprosjektet er omfattende og krevende, bl.a. fordi hver modul henger sammen med flere andre moduler, slik at framdriften bør holdes oppe. I tillegg til at prosjektet ledes fra Rokkansenteret, deltar forskere fra i alt 10 forskningsmiljøer: UiB (sosiologi, økonomi, statsvitenskap), UiO (statsvitenskap, økonomi), Frischsenteret, Handelshøyskolen BI, Arbeidsforskningsinstituttet, Fafo, Høgskolen i Vestfold. Prosjektet har tverrfaglig karakter med sentrale samfunnsvitenskapelige disipliner. Det er etablert samarbeid mellom modulene om innhenting av data og bruk av data, også mellom første og andre fase i evalueringen. Det er også etablert samarbeid om tilgang på data med NAVdir, samt at NSD vil være mottaker og forvalter av sentrale data.

Flere av modulene vil rekruttere mastergradsstudenter.

Med en mindre justering i en av modulene, er prosjektets framdrift i samsvar med planen.

Formidling og brukerkontakt er en prioritert oppgave, se nedenfor.

Under igangsettingen av prosjektet ble det på oppdrag fra AID igangsatt en mindre *evaluering av NAV-pilotkontorene*. Denne evalueringen ble gjennomført som et samarbeid mellom to av modulene og innenfor hovedevalueringens budsjetttramme.

Ut over at evalueringen analyserer den største forvaltningsreformen i etterkrigstiden, vil den tilføre betydelig ny kunnskap av mer generell karakter om den offentlige velferdsforvaltningen. Sekretariatet og prosjektlederen fikk i 2007 henvendelser fra andre forsker og studenter som er i gang med eller planlegger studier av NAV-reformen. Dette kan indikere at interessen i forskningsmiljøene er til stede, noen som er positivt - forskning om velferdsforvaltningen og –tjenestene har mer generelt vært begrenset i lang tid. Evalueringen har allerede vakt interesse i andre land, og forskerne deltar i faglige internasjonale sammenhenger.

Evalueringen vil først og fremst indirekte belyse regionale aspekter ved NAV. Det samme gjelder aspekter knyttet til likestilling.

Nøkkeltall, 2007

<i>Antall prosjekter:</i>	8
<i>Dr.grads.stipendiater: (årsverk, totalt og herav kvinner)</i>	0
<i>Postdoktorstipendiater: (årsverk, totalt og herav kvinner)</i>	0
<i>Andre relevante nøkkeltall kan settes inn her (i tillegg til punktene over)</i>	

Kommentarer til tallene: Evalueringen består av ett FoU-prosjekt. Øvrige prosjekter er rent budsjett-teknisk og internt.

Resultatindikatorer, 2007

<i>Avlagte doktorgrader: (antall totalt, herav antall kvinner)</i>	0
<i>Vitenskapelige artikler med referee:</i>	0
<i>Vitenskapelige artikler uten referee:</i>	0
<i>Annen publisering/kommunikasjon: (antall allmennrettede og brukerrettede formidlingstiltak/ antall bøker...)</i>	4, hvorav et foredrag og en rapport (evaluering av NAVpilotene)
<i>Oppslag i massemedia</i>	5

Kommentarer til tallene: Evalueringen var under oppstart i 2007. De viktigste tiltakene mht kommunikasjon gjelder første møte i Brukerforum og Sentralt brukerforum. Nettsiden ble etablert i 2006.

Viktigste aktiviteter i 2007

Driftsrelaterte aktiviteter

2007 har vært oppstartsåret for evalueringsprosjektet. Samtidig med oppstarten ble det gjennomført en særskilt (og kortsiktig) evaluering av NAV-pilotene, dvs de 25 NAV-kontorene som ble etablert fra 1. juli 2006.

Prosjektlederen og noen av forskerne har allerede 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).

I august ble det arrangert et første møte for modullederne. I oktober ble den første samlingen for alle forskerne i prosjektet. Foredragsholdere fra Finland og Tyskland var invitert for å presentere lignende reformer i disse landene. (Sekretariatet har fått en henvendelse fra Socialministeriet i Sverige om evalueringen.) Styringsgruppen deltok på dette møtet. Begge disse møtene vil bli arrangert en gang i året. Sekretariatet samarbeider med prosjektlederen om planleggingen.

Det har vært tre møter i styringsgruppen, hvorav ett pr e-post.

Kommunikasjons- og formidlingstiltak:

Det første Brukerforum ble arrangert i august, med 43 brukerinstanser representert. I tillegg er det etablert et sentralt brukerforum som består av representanter for AID, NAVdir, SHdir og NSD – første møte i september tok opp spørsmål om datatilgang for prosjektet. Begge disse møtene er viktige for formidling og dialog. Møtet i Brukerforum vil være en gang i året, mens møte i sentralt brukerforum vil avtales etter behov.

På det første møtet i Brukerforum ble brukerne oppfordret til å invitere forskere fra evalueringsprosjektet til brukernes egne møteplasser. Prosjektlederen og noen av forskerne har presentert evalueringen for noen brukere, bl.a. Riksrevisjonen.

Sekretariatet etablerte høsten 2006 en nettside for evalueringen på denne adressen:

www.forskningsradet.no/evanav

Nettsiden inneholder informasjon med sentrale dokumenter for evalueringen, styringsgruppen, aktiviteter og dokumenter som foreligger. Publikasjoner av ulikt slag vil bli lagt ut.

I samsvar med samarbeidsavtalen mellom NFR og AID vil også Røkkansenteret opprette en egen nettside for evalueringsprosjektet. De deltakende forskningsinstitusjonene vil markere aktiviteter og publikasjoner fra evalueringen på sine nettsider, med lenker til øvrige institusjoner i prosjektet.

Høydepunkter og funn

Under oppstarten av prosjektet ble det gjennomført en særskilt evaluering av pilot-kontorene i NAV, hvor to av modulene i prosjektet hadde ansvaret. Denne evalueringen var bl.a. basert på en spørreskjemaundersøkelse 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 casekontorene, 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.