

NAV
Ny arbeids- og velferdsforvaltning

-norska erfarenheter av myndighetsservice med ett brukarperspektiv

Arbetsmaterial
2007-12-20
Björn Jansson & Gunnel Hedman

Disposition

1. Vad är NAV?.....	3
2. Vilka problem vill man lösa?	3
3. Vilka mål har man?	4
4. Översikt över organisatoriska lösningar.....	5
5. Huvuddragen i servicesystem.....	7
6. Praktiska och tekniska lösningar bl a IKT	7
7. Genomförande av NAV reformen.....	8
8. Sammanfattande för och nackdelar med NAV-reformen	8
Bilagor.....	10
1. Källor.....	10
2. NAV Sör Tröndelag – exempel.....	11
3. Trondheim - exempel	11
4. Verran kommune - exempel.....	12
5. På vei mot en integrert velferdsforvaltning.....	13

Bakgrund

Utredningen om utveckling av lokal service i samverkan (Fi 2007:06) i uppdrag att stödja inrättandet av lokala servicekontor och driva på utvecklingen av en effektivare offentlig service och tjänsteproduktion.

Vi har av utredaren Lars Högdahl fått i uppdrag att se på vilka exempel som finns av sådan samverkan i andra länder och vilka svenska erfarenheter som finns av detta. Vi har med förtur studerat den norska reformeringen av arbetsförmedling, försäkringskassa och kommunernas ekonomiska bistånd till individer, den s.k. NAV-reformen. Vi har bl.a. tagit del av underlaget för bildandet av NAV och de forskningsrapporter som finns. Trondheims kommun har tidigare erfarenhet av samverkan om offentlig service och vi valde därför att besöka NAV-kontor i Trondheim och Fylke-NAVet i Sör Tröndelag för att ta del av reformen utifrån ett brukarperspektiv.

December 2007

Gunnel Hedman & Björn Jansson

1. Vad är NAV?

NAV är en ny arbets- och välfärdsförvaltning i Norge. Staten har slagit samman.

”Arbetsmarknadsdepartementet” och ”socialdepartementet” har blivit ett nytt Arbets- og inkluderingsdepartement. Aetatet (”AMS”) och Trygdeetatet (”försäkringskassan”) har sammanförts till arbets- och velferdsdirektoratet.

På fylkesnivå finns en NAV-organisation för fylket (en länsorganisation för arbets- og velferdsdirektoreatet).

NAV är på lokal nivå en partnerskapsorganisation mellan staten (företrätt av NAV-organisationen för fylket) och respektive kommun (som tillskjuter minst socialtjänstens ekonomiska bistånd). Kommunen kan föra in fler delar av socialtjänsten om man så väljer. Kommunen och stat ska vara likvärdiga partners, betoning av detta är stark liksom betydelsen av förtroende mellan kommun och stat.

Arbets- och ansvarsfördelning mellan stat och kommun påverkas inte. Kommunen behåller sina ansvarsområden (även när delar av dessa utförs genom NAV-kontoret) och staten behåller sina ansvarsområden (även det som läggs in i det lokala NAV- kontoret).

Det finns en stark politisk uppbackning och stortinget har i partipolitisk enighet varit drivande i processen. Kommunerna har bejakat förändringen och aktivt främjat reformen. Det är den mest omfattande förvaltningspolitiska reformen i Norges historia och berör 17 000 anställda.

2. Vilka problem vill man lösa?

Viktiga utgångspunkter för den Norska NAV-reformen var i första hand att få fler människor i arbete och undvika att människor hänvisades fram och tillbaka mellan olika myndigheter. Man ville uppnå ett snabbare och effektivare bemötande av brukarna – så att de fick hjälp snabbare och därigenom minskade risken att bli ”inlåst” i arbetslöshet eller sjukskrivning. Reformen var således i första hand inte finansiellt motiverad utan motiverades med hänsyn till brukarna och den långsiktiga samhällsekonomin.

Motiven bakom reformen kan sammanfattas på följande sätt:

- Få fler i arbete och aktivitet – färre i stödåtgärder
- Anpassa förvaltningen till brukarnas behov undvika ”kastballsproblematikk” (att brukare hänvisas mellan olika myndigheter), brukarna skall få en mer ”helhetlig” hjälp
 - ”et felles kontor”
 - ”en felles dør in”
 - ”en felles verktøykasse”
- Få en mer effektiv förvaltning
- Få in fler i arbete. Ett växande antal människor i yrkesaktiv ålder blir stående utanför arbetslivet (ca ¼), de flesta på varaktiga stödformer (främst ”förtidspension”) trots den bästa konjunkturen på mycket länge och de impulser som oljan har givit ekonomin. Norge, liksom Sverige, ligger inom OECD högt i andel i yrkesverksam ålder som lever på offentliga bidrag .
- Undvika inlåsning av brukare i olika ”åtgärder” (ytelser)

- Sätta in verktyg och åtgärder utifrån brukarnas behov och resurser – oavsett om det är statliga eller kommunala insatser och oavsett vilken statlig enhet som närmast har ansvaret
- Lösa brist på arbetskraft inom näringsliv och förvaltning, framförallt i framtiden
- Stärka de svagaste brukarna. De är de stora förlorarna när samverkan mellan olika offentliga aktörer sviktar

3. Vilka mål har man?

Visionen är ”Vi ger människor möjligheter”.

Tre övergripande mål

Arbetsvägledning: Flera i arbete och aktivitet, färre bidragsberoende

Individuell rådgivning: Enklare för brukarna, och bättre insatser anpassade efter deras behov

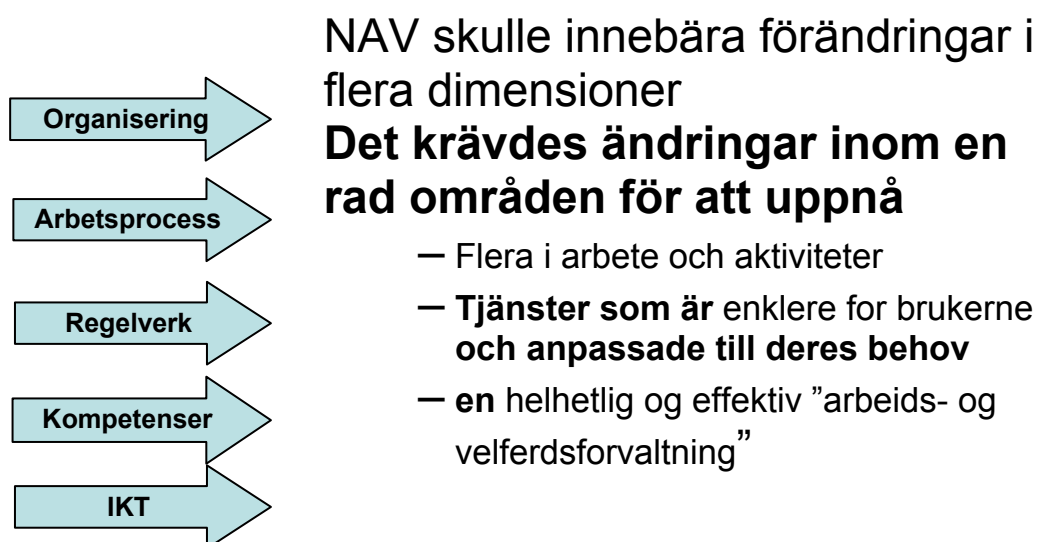
Effektivisering: En helhetssyn och effektiv arbets- och välfärdsförvaltning

För att få tillbaka människor i arbete och för att arbetslösa och sjuka snabbare ska få arbete eller åtgärd har man en individuell handlingsplan för alla, med individuell uppföljning.

”Vi skall samarbeta för att uppnå resultat vi annars inte skulle kunna uppnå själva” är det gemensamma mottot för stat och kommun.

”NAV är en innehålls- och kompetensreform”. Man behåller ett oförändrat ansvar mellan stat och kommun. Staten behåller ansvaret för de nationella systemen - arbetsmarknadspolitik och nationella försäkringssystem. Kommunen behåller ansvaret för socialtjänsten

Figur 1: Vilka mål hade man med NAV?



För att säkra en integrerad statlig-kommunal service till brukarna använder man en blandning av metoder. En kombination av statligt tvång (genom lagstiftning, top-down) och lokal valfrihet (avtal mellan stat och kommun, bottom-up)

Lagfäst är bl.a. att stat och kommun skulle etablera ett gemensamt NAV-kontor och det finns ett minimikrav på vilka kommunala tjänster som ska ingå (ekonomiskt bistånd inom socialtjänsten).

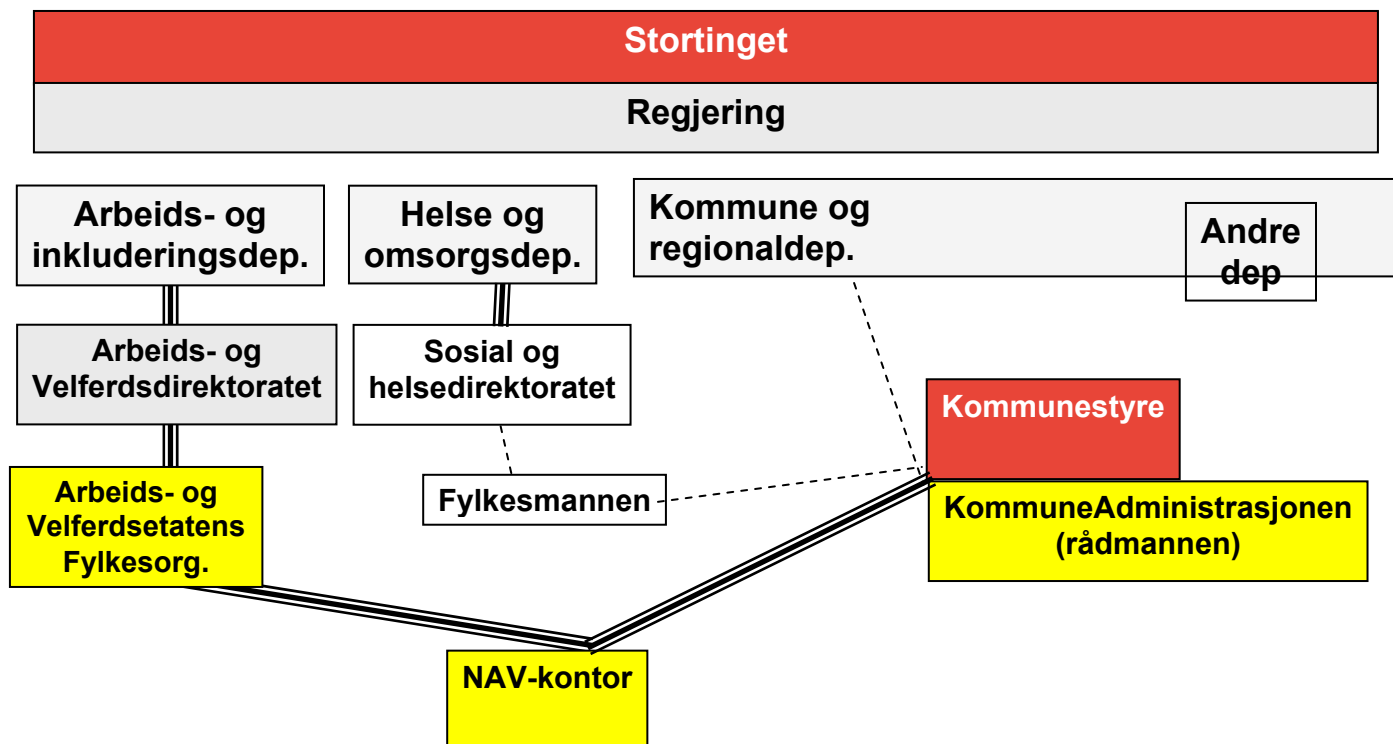
4. Översikt över organisatoriska lösningar

På central nivå har det skett en sammanslagning av departement och myndigheter, som nämnts tidigare. På den statliga sidan på länsnivå (fylke) finns en NAV-myndighet för fylket.

På kommunal nivå kan organisationen variera. De flesta kommuner kommer att ha ett NAV-kontor per kommun. Större kommuner kommer att ha flera NAV-kontor, t ex Trondheim ska ha fyra kontor. Några mindre kommuner samarbetar om ett kontor. På ett ställe finns ett gemensamt regionalt kontor - Gudbrandsdalen.

NAV-kontors ledarna rekryteras från kommunen eller staten, liksom de anställda. De kommer från de enheter som ingår i NAV och kvarstår som anställda hos respektive arbetsgivare (stat eller kommun). Det innebär att man har olika löner, arbetstider och andra arbetsförhållanden beroende på arbetsgivare, men hantera samma frågor. Ledaren har delegation att besluta i både statliga och kommunala frågor inom NAV-kontorets verksamhet och kan delegera beslutanderätt till medarbetare vid NAV-kontoret oavsett var de är anställda, hos stat eller kommun.

Figur 2: Översikt över NAV:s organisation



Rapportering sker både till stat och till kommun. Ledaren deltar ofta i ledningsgrupper inom både stat (NAV-fylket) och kommunen. Personen kan formellt också vara enhetschef i kommunen. Man gör detta för att värna om samverkan med kommunen - inte minst de verksamheter som ligger nära i kommunen, t ex övriga delar av socialtjänsten och "helsetjensten".

NAV-kontoret är en partnerskapsorganisation – där stat och kommun delar på ansvaret och båda kräver rapportering, deltagande, aktivitet och inflytande. Personalen arbetar i team över de gamla gränserna (stat-kommun och olika statliga etater). NAV-kontoret och deras anställda förutsätts arbeta nära samman med andra delar av kommunen, främst den del av socialtjänsten som är kvar i kommunen, kommunens helse- och verferdsförvaltning samt arbete- och kompetensförvaltning (för de kommuner där sådan finns).

Samverkan mellan staten (det regionala NAV-kontoret i fylket) och kommunen regleras i ett avtal. Vid tvister om tillämpningen av avtalet är fylkesmannen medlare. Verksamheten regleras genom Lov om arbeids- og velferdsforvaltning. Centralt finns ett ramavtal mellan staten och KS som är motsvarigheten till Sveriges Kommuner och Landsting. Lokalt sluts avtal mellan fylkes-NAV och respektive kommun. Lokalt avtal mellan fylkets NAV och respektive kommun reglerar vilka kommunala tjänster som ska ingå i NAV-kontorets verksamhet (utöver lagreglerat minimum - nämligen det ekonomiska biståndet). Det lokala avtalet reglerar organisationen för det lokala NAV-kontoret, formerna för ledning av NAV-kontoret och delegation av beslutanderätt.

Erfarenheterna av samverkan är goda. Det finns dock farhågor för att det kan bli problem om vinden vänder och den goda konjunkturen och det goda ekonomiska läget försämras i stat och kommun. Flera har sagt att NAV-reformen kan vara ett ”govädersprojekt”.

Det finns skilda kulturer och olika utbildningsbakgrund mellan personalen i de ingående lokala NAV-kontoren. De som har arbetat i *Aetat* kommer ibland från näringslivet, är ofta välutbildade yngre personer. De som kommer från *Trygdeetat* är ofta ”långvägare” som arbetat länge i organisationen (ofta hela sin yrkesverksamma tid) och ibland lite äldre.

Socialtjänstens tidigare personal är mer välutbildad, lite äldre än aetatens anställda men har ofta ”relationskompetens”. Den varierande bakgrunden har gjort det viktigt att arbeta med en gemensam målbild för: Vad skall vi uppnå? Vad bör servicen innehålla? Hur skall NAV uppfattas av brukarna?

Det kommer att etableras 19 NAV-fylkeskontor och 465 NAV-kontor i Norges 430 kommuner (fr.o.m. januari 2008). Ett antal specialenheter för att administrera utbetalning av ekonomiskt stöd tillkommer i en del kommuner. Personalen där ska inte själva ha direkt brukarkontakt utan är en administrativ stödfunktion.

NAV kommer att innebära förändringar i flera dimensioner. NAV är ett partnerskap som innebär en fysisk integration av kontorslokaler, produktionsmedel etc. En teknisk integration skall ske av planering, ärendehantering, IKT, ledning, resultatmätning, rapportering. Sociokulturellt krävs att normer, kultur, ledning m.m. vävs samman för att kunna ge bästa service för brukarna.

5. Huvuddragen i servicesystem

Servicen ges vid NAV-kontoret. Det finns t o m fysiskt bara en dörr in i kontoret. Det finns en gemensam frontdisk där brukaren tas emot. Brukaren får all sin handläggning i där.

En kanalstrategi, som är lika på alla kontor, anger på vilka sätt brukarna ska komma i kontakt med NAV – kontoret: Brukaren kan välja självbetjäning med information via brev, telefon och internet eller med personligt stöd och personligt besök genast eller inom kort.

För problem med flera faktorer inblandade finns sammansatta team i fronten som hjälper brukaren. Om situationen är mer komplicerad och kräver mer omfattande insatser från fler handläggare så finns ”backoffice-specialister” som kan ge råd om åtgärder till dem som arbetar i fronten.

6. Praktiska och tekniska lösningar bl a IKT

IT-systemen är olika från början. Aetat har med sig in i NAV ett datasystem ”Arena” Tidigare Trygdeetatdelen har ett datasystem ”Infotrygg”. Det är ett gammalt system som på sikt kommer att avvecklas. Kommunerna har också olika system och ibland flera samtidigt. Trondheims kommun har två system (för respektive socialtjänst och helsetjänst) Man har så här långt ordnat så att alla kan få tillgång till elementära personuppgifter ur varandras system - som då blir gemensamma och används av alla. Ett ”personkort” kommer att införas när kontoren formellt blir NAV-kontor. Det ska rymma uppgifter om brukarens behov och bakgrund, men där känsligare information utelämnas.

Ett omfattande arbete har påbörjats med att se över och utveckla datastödet – inte minst på nationell nivå. Målet är en gemensam IKT-plattform för hela NAV-verksamheten.

7. Genomförande av NAV reformen

Förberedelsearbetet har pågått i sex år med utredningar, politiska beslut m.m. Beslutet om NAV-reformen har tagits i stor politisk enighet. Både stortinget och regeringen har varit mycket engagerade och drivit på under processens gång. De politiska kommunledningarna har backat upp reformen. Vissa kommuner har redan tidigare inrättat ”Offentliga Servicekontor” med service omfattande nuvarande NAV och ytterligare kommunala enheter.

År 2005

Storingsbeslut med lagstiftning
Interimsorganisation

År 2006

Lagen börjar gälla
Ny statsetat ”etat for arbeid- og velferd”
25 Pilotkommuner inför NAV-kontor

2007-2010

NAV ”rullas ut” i alla kommuner och NAV-kontor etableras. Det föregås av uppstartprojekt för varje kontor innan det formellt blir ett kontor. När kontorets chef (NAV-ledare) utsetts tar denne över ansvaret för etableringsprojektet. NAV-ledaren bygger upp organisationen och formar arbetet i interimsfas innan det formellt blir ett NAV-kontor

Ett forskningsprogram har startat för att följa reformen och återföra erfarenheter till verksamheterna samt till stat och kommun. Man avser att etablera ett system för systematiskt erfarenhetsutbyte och inläring, i första hand kring organisering och utveckling av ”verktyg” och arbetsmetoder i de gemensamma NAV-kontoren samt mellan NAV-organisationen nationellt och regionalt och mellan kommunerna.

Hittills genomförda utvärderingar (främst av pilotkommunerna) visar bl a att kommunledningarna har stort förtroende för reformen. Man ställer upp bakom intentionerna och modellen med NAV, kommunerna litar också på staten och de intentioner staten har.

Det är värt att notera att det har skett en utveckling över tid. Det som tidigt i processen upplevdes som styrning ”ovanifrån” upplevs efterhand som en samverkan på bägge parter villkor. Man har en bra dialog mellan ”stat och kommun”, men det upplevs ibland som svårt för en liten kommun att ”matcha” en tung stat

8. Sammanfattande för och nackdelar med NAV-reformen

Fördelar

- Tydlig minskning av bidrag (arbetslöshet och socialbidrag)
- Lätt att genomföra reform (huvudmän behåller sina ansvarsområden)
- Lätt att samordna i kontor som inte är för stora (kan också beställa kompetens från andra NAV-kontor)

- Alla parter tror på reformen, stark förankring i kommunerna
- Resultaten goda - 50 % i jobb inom två månader

Nackdelar

- Govädersorganisation (partnerskapsorganisation, omständlig och kan få svårt att lösa konflikter och att verka i en kärvare situation)
- Kommer en partnerskapsstruktur att hålla med olika arbetsvillkor för samma uppgifter?
- Omfattande rapportering och uppföljning till flera parter.

Många frågor återstår att lösa: Lagändringar krävs på flera områden. Hantering av tystnadsplikt diskuteras. Ett stort arbete återstår med att utarbeta en gemensam IT-plattform. Hur anställningsvillkoren ska samordnas är idag ett ”förtärande” problem. Det ska göras en översyn av utformningen av bidrags- och åtgärdssystemen, för att flytta fokus från pengar till insatser för att kunna försörja sig själv.

Notera att NAV-systemet är i en uppstartsfas, där endast begränsade erfarenheter finns och då enbart från pilotkommunerna. Men som besökande fick vi en positiv bild arbetet i vardagen och av möjligheterna att ge brukaren en bättre och anpassat service och en effektivare organisation.

Så här i uppstarten kan man ändå se att faktorer som har varit framgångsrika är ett reellt partnerskap mellan stat-kommun som likvärdiga parter. Reformen har varit kraftfull och har kunnat vara relevant även för de ”tyngsta brukarna”. Arbetssättet har främjat samhandling och det finns öppenhet för lokala variationer.

Bilagor

1. Källor

Intervjuade personer

Elin Börset Eidissen, kommunikationsrådgivare, NAV Sör Trøndelag
 Bernt Aslie Arntsen, avd direktör, NAV Sör Trøndelag
 Inge Hill, projektledare för etablering av NAV-kontor, NAV Sör Trøndelag
 Bente Wold Wigun, fylkesdirektör, NAV Sör Trøndelag
 Rune Foss, chef, Trondheims kommuns servicekontor, Midet Byen
 Harald Solbu, chef NAV-kontoret Lerkendal, Trondheims kommun
 Gunnel Fottland, rådgivare till rådmannen, Trondheims kommun
 Alf Rune Hesslö, rådgivare till rådmannen, Trondheims kommun
 HUSK (Högskola och Socialtjänst i samverkan) med representanter från Danmark, Finland, Norge och Sverige

Skriftliga källor

NOU 2004:13, En ny arbets- og velferdsforvaltning, Om samordning av Aetats, trygdeetatens og socialtjenstens oppgaver
 AFI-rapport 4/2007, På vei mot en integrert velferdforvaltning?
 Erfaringer fra pilotprocessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltning
 ESS 2006:3, Svensk aktiveringspolitikk i nordisk perspektiv
 Programdokument från forskningsprojektet Evaluering av NAV-reformen (179326/S20, 16.03.2007)
 NAV i støpeskjeen, artikkel, Adressavisen, 29 november 2007
 Pernebring, M., Medborgare med sektorsövergripande behov, Fördjupad förstudie, (Ansvarskommitté, Arbetsmaterial december 2006)
 VISAM, Mot en modern och sammanhållen förvaltning, Erfarenheter från sex myndigheters samverkan i 15 projekt
 Sveriges Kommuner och Landsting, En effektiv arbetsmarknadspolitik!, Hur kan arbetsmarknadspolitiken styras och samordnas för att fungera bättre lokalt?
 Minnesanteckningar från Norge-besöket 23-24 oktober 2007 (Lena Noreland 2007-11-15)
 Dir 2006:123, Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation
 En slagkraftigare förvaltning, tal av statsrådet Mats Odell, 24 maj 2007
 Lägesrapport 2007-11-01 från ”Utveckling av lokal service i samverkan”

Bilaga 2. NAV Sör Trøndelag – exempel

Fylket Sör Trøndelag har ca 250 000 invånare fördelat på 25 kommuner, Trondheims kommun har ca 140 000 invånare. NAV Sör Trøndelag är i intensiv etableringsfas och etableringen av NAV-kontor kommer att pågå till 2010.

För etablering av NAV-kontor finns en särskild projektledare stationerad på fylkets NAV-myndighet och med en budget på 20 mkr. Projektledaren leder etableringen av NAV-kontor i kommunerna och under denna etableringsfas förs personal över och ledare anställs för NAV-kontoret. När ledare anställs tar ledaren över etableringen av ”sitt” NAV-kontor med stöd från fylkesnivån. Detta innebär att NAV-kontorsledaren är ansvarig för slutfasen av etableringen av kontoret då bl a organisation och ledningsstruktur byggs upp för kontoret.

Fullt utbyggt kommer NAV Sör Trøndelag att omfatta ca 650 – 700 personer. Två särskilda förvaltningsenheter kommer att etableras på fylkesnivå för att sköta utbetalning av statliga inkomststöd.

NAV Sör Trøndelag har ca 225 mNkr per år i statliga lönekostnader och har ca 220 mNkr per år i inköpta tjänster.

Bilaga 3. Trondheim - exempel

I Trondheim fanns redan tidigare ett system med ”offentliga servicekontor” omfattande statliga enheter (aetat och trygdeetat) samt kommunens sociala verksamheter (bredare än NAV) samt helse- och välfärdstjänste (som inte alls ingår i NAV). Detta har underlättat etableringen av NAV-kontor i Trondheim, dels fanns det en tradition av samverkan och personkännedom, dels fanns det lokaler som i stor utsträckning svarade mot NAV-kontorens behov.

Trondheim har valt en minimumlösning när det gäller vilka kommunala verksamheter som ingår i NAV-kontoret (ekonomiskt bistånd inom socialtjänsten). Fyra NAV-kontor är under etablering. Man kommer att ha en ”gemensam frontlinje” även med andra delar av kommunens social och hälsoverksamhet (som ingår i ”offentliga servicekontoret”).

I Trondheim kommer det att bli ca 120 anställda i de fyra ”arbets- og velferdsforvaltning”s kontoren (NAV-kontoren). En gemensam förvaltningsenhet är under bildande som skall administrerar utbetalningar av kommunal socialhjälp gemensamt för de fyra NAV-kontoren.

NAV-kotor Lerkendal

Lerkendal är en förort i Trondheims stad med ca 40.000 invånare. NAV-kontoret i Lerkendal är i en etableringsfas. Ledare har utsetts, han kommer från kommunen men har som kontorsledare blivit statligt anställd. NAV-kontoret Lerkendal har ca 50 anställda (drygt 40 från staten och knappt 10 från kommunen).

NAV-kontoret Lerkendal har ca

- 3.500 brukare
- 1.300 sykemelde, attföreing eller rehabilitering

- 400 socialhjälp
- 500 arbetslösa
- 300 uföresättning (TB)

Bilaga 4. Verran kommune - eksempel

Verran kommune med 2600 inv ligger längst in i Trondheimsfjorden (ca 15 mil från Trondheim). Verran kommune tillhör Nord Trøndelag fylke. Verran är en industrikommun med ca 50 % av sysselsättningen i tillverkningsindustri. Kommunen har högre arbetslöshet och lägre inkomster än fylket och landet.

Verrans NAV avtal

Vi återger här några punkter i avtalet mellan Verrans kommune och NAV-Nord Trøndelag när det gäller att bilda ett NAV-kontor i Verrans kommun. Det får ses som ett exempel på hur sådana avtal kan byggas upp.

- Målsättning med NAV-kontoret och dess arbete
 - Fler i arbete och aktivitet – färre på understöd
 - Enklare för och anpassat till brukarna
 - Enhetlig och effektiv arbeids- og velferdsforvaltning
- Kommun och stat är likvärdiga samarbetspartner
- En chef för det gemensamma kontoret som chefar över både statliga och kommunala tjänstemän
- Samråd mellan kommunen och NAV Nord Trøndelag skall ske om verksamhetens utveckling och planering
- NAV-ledaren i Verrans kommune
 - Har resultatansvar för delegerade oppgifter från statlig og kommunal ”styrningslinje”
 - Har personalansvar för alla medarbetare vid NAV-verran
 - Följer etablerade rapporteringssystem og rutiner till både statliga system og kommunen
- Anställning av personal sker efter statliga eller kommunala regler
- Medbestämmande för personal
 - Efter kommunala regler för kommunalt anställda
 - Efter statliga regler för statligt anställda
- Årsplanering skall upprättas
- Parterna (dvs kommunen og NAV Nord Trøndelag) utarbetar årliga verksamhetsplaner för ”felleskontoret” som omfattar statens og kommunens mål og resultatkrav
- Huvudmål
 - Synlig reduktion av brukare med passivt stöd
 - Säkra att passiva brukare fångas upp så tidigt som möjligt
- Delmål
 - Tydliga delmål skall utarbetas som styr arbeidsplaneringen
- Delegation og myndighet
 - Alla anställda vid kontoret kan utföra både statliga og kommunala oppgifter
- Tjänsteinnehåll
 - Information og vägledning enligt angiven lagstiftning (anges i avtalet)
 - ”Første avklaring, oppfølging og iverksettning av tiltak”

- Angivna avsnitt inom lagen om socialtjänst (anges i avtalet)
- Samverkan skall ske med berörda kommunala och statliga verksamheter (t ex psykiatri, kommunläkaren, kommunens servicekontor etc)
- Brukarmedverkan – brukarråd
- Kostnadsansvar
kommun och stat svarar för sin andel av de gemensamma driftsutgifterna i förhållande till antal årsarbetare parterna har i kontoret

Bilaga 5. På vei mot en integrert velferdsforvaltning

Inledning

NAV-reformen kommer att följas av forskare för att löpande utvärdera och tillföra erfarenheter. En forskningsrapport om en grupp pilotkontor och pilotkommuner publicerades november 2007 (AFI-rapport 4/2007, På vei mot en integrert velferdsforvaltning? AFI "Arbeidsforskningsinstituttet" ett arbetslivsforskningsinstitut i aktiebolagsform, som är helägt av den norska staten). Vi återger här helt kort de resultat som presenteras i denna rapport.

Bakgrund

Den nya statliga myndigheten etablerades 1 juli 2006 (sammanslagning av "arbeidsmarkedsetaten" – "AMS"- och "trygdeetaten" – "försäkringskassen"). De första lokala kontoren hade formell uppstart 2 oktober 2006. De lokala kontoren innefattar två statliga "etater" (myndigheter) – arbeidsmarkedsetaten och trygdeetaten – samt kommunens socialtjänst (minimum ekonomisk socialtjänst).

Denna AFI-rapport är en pilotutvärdering, studie av erfarenheterna med etablering av de första lokala NAV-kontoren, rapporten är publicerad november 2007.

Rapporten baseras på:

- Enkät till ledare och medarbetare i pilotkontoren
- Enkät till "rådmän" och administrationschefer i de kommuner/bydeler som har pilotkontor
- Casestudier av två stora och ett litet pilot-NAV-kontor
- Intervjuer med nyckelinformanter på central nivå

BI (BI "Bedriftsøkonomisk institutt", numera Handelshøyskolen BI, Oslo) har utvecklat en databas med information baserat på samarbetsavtal mellan staten och kommunerna om pilotkontoren.

Resultat

Pilotprocesserna har varit en "läroperiod" i flera avseenden och på flera nivåer. Vad som redan nu noteras är att NAV-etaten har kommit "kort" i utveckling av innehåll, struktur och stöd till de lokala kontoren. Etableringshandbok för nya kontor har utarbetats av Arbeids- og velferdsdirektoratet, där man nyttiggjort lärdomar från pilotprocesserna.

NAV-lagen ger vissa valmöjligheter:

- En-ledarmodell eller två-ledarmodell
- Vad som skall överföras från kommunal socialtjänst (om man vill gå längre än ekonomiskt bistånd)

Alla tre case-kontoren som ingått i studien har modellen med en gemensam ledare.

Det lilla case-kontoret har haft den mest positiva omställningsprocessen, man kom snabbt igång med att lösa uppgifter ”på tvärs” av gamla myndighetsgränser, det tog längre tid i de stora case-kontoren.

Alla ”case-kontoren” anger att ”kasteballsproblematikk” (att brukare hänvisades mellan olika myndigheter) tidigare var ett mycket vanligt problem. De nya kontoren har lett till bättre samarbete över tidigare ”etatsgränser”.

Man upplever att det blir mer helhetliga lösningar i brukarnas ”saker”:

- Det är enklare att ta kontakt
- Bättre kunskap om andra etaters ”virkemidler”
- Upplevelse av gemensamt ansvar (”ikke skyve ansvaret over på noen andre”)

Casestudierna visar att det inte bara är samlokalisering som genomförts, man har också ändrat strukturen på arbetet i de nya NAV-kontoren. Medarbetarna är organiserade i avdelningar och team som gör över tidigare ”etatsgränser” - man arbetar på nya sätt runt ”brukeroppgaverne” Casestudierna tyder på att den tvärfackliga organiseringen av kontoren (med team och avdelningar över tidigare etatsgränser) är lika viktig som ledarskapsmodellen för hur arbetet utvecklas.

Case-kommunerna upplever att staten inte har respekt för kommunens och de kommunalt anställdas kompetens. Kommunerna vill vara ”nybegynnere”. Staten å sin sida vill bygga upp erfarenheter – vad som är goda lösningar, som man sedan vill skall tillämpas genom standardiserade lösningar, man uppfattar att partnerskapsmodellen ”går på bekostning av effektiv iverksetning av NAV-reformen”.

Viktigt är processer där lärdomar överförs:

- NAV-reformen fordrar samarbete och ömsesidighet mer än linjestyrning
- NAV måste också, om de ambitiösa målen skall nås, ”spille samman” med andra autonoma aktörer som arbetsgivare och ”helsetjensterne”

Antalet anställda på NAV-kontoret har stor betydelse för hur reformen implementeras, mindre och medelstora kontor fungerar bättre integrerat. Kontor med ”en ledare” ligger ofta bra till med att integrera arbetet över gamla myndighetsgränser. Alla kontor med ”tvådelat ledarskap” som modell ligger i mitten eller ”bottenskiktet”.

Hur många uppgifter som förs till NAV-kontoret (från kommunen utöver de obligatoriska om ekonomiskt bistånd) har ingen effekt på hur NAV-kontoren fungerar. Hur tunga brukargrupper ett NAV-kontor (”oppgavebelastning”) har påverkar inte hur kontoret lyckats hittills med att integrera och utveckla arbetet.

De flesta verksamma inom NAV-kontoren anger att det är enklare att finna ”brukarløsninger” – man har bättre samarbete över tidigare myndighetsgränser och kvalitativt bättre ”brukarløsninger”.

Få anställda i NAV-kontoren har upplevt reellt inflytande och många anställda saknar kontakter med tidigare myndighetskollegor. Tidigare statligt anställda verkar vara mer nöjda med NAV-reformen än tidigare kommunalt anställda.

Kommunpolitiker anger ofta att staten blivit för dominerande. Trots detta är kommunpolitiker mer nöjda med NAV-reformerna än de anställda vid NAV-kontoren.