

Klok håndtering av NAV- reformen

Marianne Austin Fauske

2009



Problemstilling:

Kan evalueringen av pilotkontorene fortelle oss hva som er en klok håndtering av NAV-reformen?

Masteroppgave i verdibasert

ledelse

04.05.09

Innhold

FORORD	4
1. INNLEDNING	5
2. NAV-REFORMEN OG NAV-EVA	6
3. PROBLEMSTILLING	8
4. METODE.....	9
4.1 Fremgangsmåte i min undersøkelse	9
4.2 Oppgavens begrensninger.....	10
4.3 Hva er klok håndtering?	11
4.4 Normativ eller deskriptiv undersøkelse?	12
4.5 Overføringsverdi.....	12
5. ”PÅ VEI MOT EN INTEGRERT VELFERDSFORVALTNING?” (Andreassen, Thune, Drange, Monkerud, nov. 2007)	13
5.1 Prosjektskisse og oppbygging av rapporten	13
5.2 De viktigste resultatene fra evalueringene i rapporten	14
6. KLOKSKAP	16
6.1 Innledning.....	16
6.2 Klokskap i evalueringsteori	17
6.3 Klokskap i organisasjonsteori.....	17
6.3 En filosofisk, psykologisk og allmenn forståelse av klokskap.....	17
7. ARISTOTELES (384-322 f.kr.) SIN ETIKK.....	19
7.1 Innledning.....	19
7.2 Statsmannskunst	19
7.3 Fronesis og techne	20
7.4 Arete	20
7.5 Eudaimonia.....	21
7.6 Dialektikk	21
8. FRONESIS	21
8.1 Klokskap og visdom	21
8.2 Klokskap og vitenskap.....	22
8.3 Klokskap og statsmannskunst.....	22
8.4 Klokskap og moralsk dyd	22

9. KANT (1724-1804) SIN ETIKK.....	23
10. ANALYSE AV SPENNINGER, HÅNDTERINGER OG KLOKE HÅNDTERINGER	23
Nivå 1: EKSPLISITTE SPENNINGER.....	24
1. Kulturkonflikter	24
2. Spenninger mellom lokale og sentrale myndigheter	28
3. Spenninger mellom stat og kommune	29
4. Spenninger rundt etableringen av forvaltningsenheten	31
5. Medbestemmelse eller medinnflytelse?.....	33
6. En eller to ledere?	34
7. Flest konflikter på de store kontorene	35
Nivå 2: IMPLISITTE SPENNINGER.....	37
1. Psykologiske spenninger hos de ansatte.....	37
2. Arbeidsmiljøet hadde ikke blitt bedre	40
3. Spenninger mellom NAV-etaten og brukerne	42
Nivå 3: UTELATTE SPENNINGER.....	43
3.1 Å dele en visjon	44
3.2 Ulike ansettelsesvilkår i stat og kommune	46
11. ANALYSE AV EVALUERINGEN.....	46
11.1 Diskusjon av den metoden som er valgt i evalueringen til AFI	46
11.2. Innsamlingen av data	47
11.3 Hvilke teorier har de ikke tatt med i evalueringen?.....	48
11.4. Kriteriene, variablene og måleverdiene i evalueringene	49
11.5. Oppsummering og konklusjon av pilotevalueringen.....	50
12. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	51
Kan rapporten si noe om klok håndtering, og er det dette jeg har funnet i min undersøkelse?	53
Kloke håndteringer av spenninger:.....	54
ETTERORD	57
Litteraturliste	58

FORORD

Jeg har selv deltatt i flere store og små reformer i helse- og sosialsektoren de siste 20 årene, og har innsett at sektoren alltid vil være i en endringsprosess. Men samtidig som det skjer endringer som de ansatte må forholde seg til, skal de fortsette å yte best mulig service overfor brukerne og omgivelsene. Noen ganger fører dette til krevende situasjoner, som ikke alltid blir håndtert på en god måte, verken av de ansatte eller arbeidsgiver. Dette får konsekvenser for mottakerne av tjenestene. Jeg lurer derfor på hva som egentlig må til for at alle parter skal ha det bra i en slik situasjon.

Nå er en ny stor reform under iverksettelse, NAV-reformen, og myndighetene har bestemt at den skal evalueres grundig. I mandatet til denne evalueringen blir det blant annet bedt om at det skal evalueres systematisk hva som er klok håndtering av de spenningene som oppstår. Dette har gjort meg nysgjerrig. Først lurer jeg på hvordan forskerne forholder seg til et slikt oppdrag. Tar de inn over seg kompleksiteten og dybden i begrepet klokskap? Hva er en klok håndtering av spenninger som oppstår under reformer? Jeg håper å finne noen svar på hvordan reformarbeid i sektoren bør håndteres. Situasjoner er ofte svært sammensatte, mange grupper og forhold må tas hensyn til på en gang. Derfor tror jeg det er avgjørende for en vellykket innføring av denne reformen, som i annet endringsarbeid, nettopp at det utøves klokskap.

For å kunne gjennomføre en egen undersøkelse, var det først nødvendig for meg å innhente mest mulig informasjon om NAV-reformen og evalueringen. I tillegg til å lese bakgrunnsmateriale og den evalueringsrapporten som allerede er offentliggjort, har jeg vært så heldig å få intervjuet prosjektlederen for innføringen av NAV i Oslo kommune, Anne Marie Dyrud og prosjektmedarbeider, Marit Fossum. En stor takk til begge to.

En stor takk også til min veileder Tom Eide som har hjulpet meg med å utvikle problemstillingen, finne fram til relevant litteratur, og som har kommet med gode innspill om hvilke metoder som kan brukes for å gjennomføre undersøkelsen. Uten din tro på prosjektet, hadde jeg aldri turt å sette i gang med dette!

Jeg vil også få takke familien min som har holdt ut med meg, og oppmuntret meg i arbeidet med oppgaven.

1. INNLEDNING

Avisene har det siste året vært fulle av artikler og innlegg vedrørende NAV-reformen og konsekvensene av denne. Noen eksempel: Aftenposten 02.07.08: ”*Mener NAV må rydde opp* -Nav påfører mennesker som er i en sårbar fase i livet ytterligere frustrasjon. Det mener både legeföreningen og psykologforeningen i Oslo. Nå krever de at Nav må handle, omstillingstid eller ei. Aftenposten, 25.09.08: ”*NAV stenger – drar på seminar*. – 80 Nav-avdelinger i store deler av landet er i dag helt eller delvis stengt - de ansatte er på seminar.

En annen overskrift tar for seg situasjonen til de ansatte. I Aftenposten 27.11.08 står følgende:

Gråt og kaos for ansatte på nye kontorer. - Et hittil ukjent, internt notat om arbeidsforholdene på de første lokale Nav-kontorene avdekker store problemer og utbredt frustrasjon blant de ansatte. Blant annet understrekes det at mange av de ansatte blir satt til å gjøre jobber de ikke har fått opplæring i.”

Media trenger krigsoverskrifter for å selge. Da er ikke solskinnshistorier, eller artikler om vellykkede endringer i offentlig sektor alltid det beste stoffet. Derfor er det interessant å gå inn i den evalueringen som nå foregår, og se om den stemmer med det inntrykket en får gjennom media. Ikke fordi det som kommer frem i media nødvendigvis er feil, men det kan hende bildet blir nyansert. En sak har gjerne flere sider. Det er også interessant å se om evalueringen tar for seg de temaene som blir problematisert i media. Kan evalueringen bidra til bedringer på disse områdene?

Før jeg tar for meg evalueringen, vil jeg gi en kort presentasjon av hva NAV-reformen er, og intensjonene bak reformen. Jeg vil også si noe om hovedpunktene i mandatet for evalueringen. Dette har vært mitt utgangspunkt for formulering av problemstilling og valg av metode for min undersøkelse.

Deretter vil jeg gi en presentasjon av evalueringen av den lokale iverksettingen av reformen ved pilotkontorene, og resultatene fra denne evalueringen. Jeg har valgt et etisk perspektiv for min undersøkelse. Derfor skal jeg prøve å definere begrepet klokskap slik dette blir brukt både av filosofer, psykologer, evaluatorene og folk flest. Hovedvekten vil likevel ligge på en aristotelisk forståelse av klokskap som den praktiske fornuft (practical wisdom), eller det greske begrepet fronesis.

Deretter analyserer og diskuterer jeg de funnene jeg har gjort av spenninger og beskrivelsene av hvordan disse har vært håndtert. Når evaluatorene har antydnet hva som vil være en klok håndtering av disse spenningene, er dette også tatt med i analysen. Til slutt

har jeg prøvd å oppsummere og konkludere i forhold til hvilke svar jeg har fått på problemstillingen min.

Hovedmålet mitt er ikke å evaluere evalueringen. Likevel har jeg noen ganger kommentert hvordan evalueringen er gjort, for å belyse funnene. Noen ganger stiller jeg også spørsmål ved hva jeg ikke har funnet. Derfor vil jeg skynde meg å si at jeg synes det er flott at det er satt i gang en så omfattende evaluering av NAV-reformen, og at den blir offentliggjort, slik at det er mulig å gjøre denne undersøkelsen.

2. NAV-REFORMEN OG NAV-EVA

NAV-reformen er en sammenslåing av de to statlige etatene arbeidsmarkedsetaen og trygdeetaten, som sammen med den kommunale sosialtjenesten skal etablere en felles arbeids- og velferdsetat. Dette samarbeidet skal formaliseres i en partnerskapsavtale mellom stat og kommune for hvert NAV-kontor, slik at lokale behov kan ivaretas på best mulig måte. Målsettingen med reformen er i følge St. prop. nr. 46 (2004-2005): *arbeidsretting* (flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad), *brukerretting* (enklere for brukerne, og bedre tjenester tilpasset deres behov), og *effektivisering* (en helhetlig, og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning). Dette er de verdiene som reformarbeidet skal styres etter.

Norges Forskningsråd har fått i oppdrag fra AID (Arbeids- og inkluderingsdepartementet) å organisere en omfattende evaluering av NAV-reformen, NAV-EVA. Evalueringen begynte i 2006 og skal vare ut 2013. 11 ulike forskningsmiljø er involvert i arbeidet. Det er Rokkansenteret ved UiB som har fått i oppdrag av Norges Forskningsråd å lede evalueringen. De har delt den inn i 7 moduler der modul 3, lokal iverksetting, er den delen av evalueringen som jeg skal se på her. Denne delen av evalueringen er delegert videre til AFI (Arbeidsforskningsinstituttet), der Tone Alm Andreassen er forskningsleder.

NAV-EVAL 2006-rammedokument, notat fra AID, velferdspolitisk avdeling, er mandatet for evalueringen Her kommer det frem både hvilke områder som spesielt skal belyses i evalueringen, og hvordan den er tenkt gjennomført.

”Det grunnleggende formålet med denne evalueringen er å gi svar på om NAV-reformen når de overordnede målene: bedre arbeidsretting, bedre brukerretting og en mer effektiv forvaltning. Evalueringen omfatter både en forskningsbasert evaluering av resultater/effekter i forhold til målene og en prosessevaluering for bl.a. å dokumentere hvordan reformen er blitt gjennomført” (s. 2).

Innsatsen skal ha disse fire resultatområder (s.3-4), bare deler av innholdet er tatt med her:

1. **Dokumentasjon.** Hva fungerte bra, hva kunne vært gjort bedre, og hvilke lærdommer kan trekkes?
2. **Korreksjon.** En evaluering kan og bør gi svar på hvordan implementeringsproblemer oppstår og tematiseres, og hvordan ulike aktørers erfaringer omdannes til generaliserte innsikter, og om denne nye kunnskapen spres (raskt) som læringseffekter som i sin tur gir ny input til justeringer og videreutvikling av styringssystemet underveis.
3. **Innsikt om organisatorisk integrasjon.**både med et styringsperspektiv ovenfra og et brukerperspektiv nedenfra. Det er viktig at det mangfold av løsninger som kan forventes, utnyttes til å etablere kunnskap som kan identifisere vellykkede så vel som mindre gode effekter, og på den måten gi et kunnskapsgrunnlag for iverksetting av relevante tiltak.
4. **Langsiktig kunnskapsutvikling.**

Mandatet foreslår å sammenlikne med reformer i Finland og Danmark, de tyske ”Harz-reformene” og den britiske modellen for ”JobCentre-plus”. I tillegg nevnes noen problemstillinger og temaer som kan belyses. Jeg vil nevne to av dem her (s. 6), som jeg mener er spesielt relevante for modul 3 i evalueringen, lokal iverksetting.

- Av hvem og på hvilke måter utnyttes friheten til å utforme lokale løsninger for NAV-kontoret, og i hvilken grad kan det observeres at noen løsninger er bedre enn andre for eksempel i forhold til samhandlingen med den statlige etatens mer sentraliserte produksjons-/spesialenheter og i forhold til brukerne? Er interkommunale løsninger et vellykket grep? Hvordan påvirkes NAV-kontorets funksjonalitet og resultater av hvorvidt stat og kommune løser oppgaver for hverandre? Hva er effekten av ulike ledelsesvalg lokalt?
- I hvilken grad oppstår det spenninger mellom de statlige etatene og den kommunale sosialtjenesten i de lokale NAV-kontorene, hva bunner de i, hvordan håndteres de og i hvilke grad har de konsekvenser for arbeidsmåter, brukerbehandling og måloppnåelse?

Under del III Demografi, kultur, kompetanse og profesjon (s. 7-8), står det at *klok håndtering* er en dimensjon ved reformen som skal analysere systematisk i evalueringen:

Samtidig er NAV-reformen mye mer enn en reorganisering av formelle strukturer og ansvarsforhold. Den er også en fusjon av ulike organisasjonskulturer, ulike kompetanser, fag, profesjonelle identiteter og tilvante arbeidsmåter. Hver av de gamle etatene og sosialtjenesten kommer med sine ansattes demografi, kunnskap, ferdigheter og holdninger, og det kan forventes at menneskelige og organisasjonssosiologiske forhold som normalt virker inn på reorganiseringer både i offentlig og privat sektor vil

ha betydning for måloppnåelsen. Kjennetegn ved det personell man starter med innebærer både begrensninger og, gjennom rokeringer og nye samhandlingsrelasjoner, muligheter for økt effektivitet og måloppnåelse. Spenninger kan lamme, men ved klok håndtering, også utløse entusiasme og ny energi. Evalueringen må legge opp slik at denne dimensjon ved reformen blir systematisk belyst.

AID bruker begrepet *klok håndtering* når de ber forskere om å gjøre en systematisk evaluering av reformen. De har i utgangspunktet tenkt at denne reformen kan skape mange konflikter både mellom stat og kommune, og mellom fagpersoner og ulike organisasjonskulturer som nå skal etablere et nytt fellesskap. De tror likevel at det er mulighet for økt effektivisering og måloppnåelse. Ved klok håndtering av reformen skal en greie å skape entusiasme og energi til dette.

Det er nevnt enda flere problemstillinger som kan undersøkes, blant annet hvordan felles verdier utvikles i den nye organisasjonen. Det blir imidlertid for mye å referere alle punktene her. Jeg vil bare til slutt vise til den siste uttalelsen under del III, som sier at det er: ”viktig at viteskapelige opplegg som utformes for å belyse de ansattes opplevelse av reformen knyttes opp til den fjerde hovedproblemstillingen, nemlig brukernes perspektiv.” Dermed skal også brukernes perspektiv inn i evalueringen av hvordan de ansatte opplever reformen. I tillegg skal brukererfaringene evalueres for seg i modul 6 av NAV-EVA.

AID har valgt å prøve seg fram med 25 piloter, og erfaringene fra disse skal benyttes som grunnlag for videre implementering av reformen i alle kommuner og på alle nivå i forvaltningen. Denne gjennomføringen av reformen i alle kommuner er nå i full gang. Dette er den største velferds- og forvaltningsreformen som har vært i Norge i nyere tid, og som nevnt innledningsvis, har avisene nesten daglig overskrifter om problemer ved etableringen av de nye kontorene.

3. PROBLEMSTILLING

Kan evalueringen av pilotkontorene fortelle oss hva som er en ”klok håndtering” av NAV-reformen?

Analyse av en evaluering, ved hjelp av teori om klokskap

Kan evalueringen gi svar på hva som er en klok håndtering av denne reformen? Jeg vil undersøke hva evalueringen av de 25 pilotene har kommet fram til så langt, det vil si 2008. Jeg vil se etter hvilke spenninger og problemområder som blir beskrevet i den første rapporten som er offentliggjort i modul 3: ”*På vei mot en integrert velferdsforvaltning?*” (Andreassen, Thune, Drange, Monkerud, nov. 2007). Kommer det fram her hvordan

spenningene har blitt håndtert, og er det tatt stilling til om det har vært en klok håndtering? Funnene vil jeg analysere og diskutere i lys av begrepet klokskap.

Denne analysen og diskusjonen av funnene er delt opp i 3 nivå. Først ser jeg på de spenningene som blir beskrevet eksplisitt i rapporten. Deretter vil jeg analysere spenninger som kommer frem indirekte. Dette nivået har jeg kalt implisitte spenninger. På det tredje nivået tar jeg for meg noen spenninger som jeg mener er opplagte og relevante ut ifra en vurdering av klokskap, men som er utelatt i denne rapporten.

Til slutt vil jeg oppsummere og konkludere med hva evalueringen forteller om klok håndtering av den lokale implementeringen av NAV-reformen.

Jeg vet ikke hvor bevisst bruken av ordet *klok* er fra AID sin side. Jeg vet heller ikke om forskerne har reflektert noe over innholdet i dette begrepet. Jeg velger likevel, og nettopp derfor, å trekke fram dette som det vesentlige i min undersøkelse. På den måten kan jeg kanskje bidra med noe nytt til evalueringen. Selv om det ikke er bestilt en etisk vurdering av reformarbeidet, er mandatet fullt av normative spørsmål til forskerne. Jeg synes derfor det er relevant å undersøke evalueringen ut ifra teori om klokskap.

4. METODE

4.1 Fremgangsmåte i min undersøkelse

For å gjøre min undersøkelse har jeg valgt den første rapporten fra den evalueringen av NAV-reformen som er utført av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI). De har fått i oppdrag å utføre den tredje modulen i forskningsprosjektet. Denne skal undersøke den lokale iverksettelsen av reformen. Dette vil si organiseringen og etableringen av det enkelte NAV-kontoret.

I utgangspunktet hadde jeg tenkt å gjøre en undersøkelse selv ved tre NAV-kontor. Jeg hadde tenkt å gjøre den ved tre kontor som ser ut til å fungere bra, da utgangspunktet mitt, som nevnt innledningsvis, er å finne ut hva som må til for at en slik reform skal la seg gjennomføre på en best mulig måte. Da oppdaget jeg denne rapporten, og at det allerede var gjort en studie, som er langt mer omfattende enn det jeg hadde hatt mulighet for. For meg ble det da mer interessant å undersøke hva disse etablerte forskerne har skaffet frem av informasjon og ny kunnskap om reformarbeid i offentlig sektor, enn å gjøre en egen studie av NAV-kontorene.

Den neste delen av oppgaven min blir derfor en kort presentasjon av den rapporten som jeg skal evaluere. Da har jeg valgt å gjengi hovedtrekkene fra rapporten slik forskerene har

oppsummert resultatet av evalueringene. På den måten håper jeg å gi et riktig bilde av hva jeg har undersøkt, og full rettferdighet overfor det arbeidet som er nedlagt i rapporten.

Deretter har tatt for meg begrepene *klokskap* og *klok håndtering*. Jeg har prøvd å definere ordene. I hovedsak har jeg bygget definisjonene på en filosofisk og etisk forståelse. Det er bare på dette feltet jeg har funnet en klar avgrensning av begrepene i forhold til andre nærliggende uttrykk. Men siden det er litt usikkert hvilken mening AID har lagt i begrepet klok, har jeg også tatt med en allmenn og psykologisk forståelse og bruk av ordet. I tillegg har jeg sett på om begrepene er vanlige å bruke innen evalueringsteori.

Dette er den teoretiske forankringen jeg bruker i analysen av rapporten. I tillegg er det nødvendig å vise til organisasjonsteori for å kunne forstå deler av rapporten, dette blir gjort fortløpende i presentasjonen av rapporten.

Ordene *spenninger* og *håndteringer* er brukt flere steder i mandatet. Når jeg studerer denne rapporten har jeg derfor lett spesielt etter hvilke spenninger som blir avdekket. Deretter har jeg prøvd å finne ut hvordan disse har blitt håndtert. Til slutt har jeg sett på hvordan forskerne analyserer resultatene sine, og hvilke konklusjoner de kommer fram til.

Funnene mine er altså de ulike spenningene og håndteringen av disse. Presentasjon av funnene er gjort et for et, med analyse og diskusjonen for hvert enkelt tema. På den måten håper jeg at presentasjonen skal bli mer oversiktelig enn om jeg skulle komme tilbake til de samme temaene flere ganger.

Jeg vil også se på hvilke kriteri forskerne bruker når de evaluerer. Hva slags begrunnelser bruker de for dette valget? Hva er det de forsøker å måle i undersøkelsene sine? Deretter vil jeg analysere hvor vidt dette er kriteri som kan si noe om hva som er klokt, med bakgrunn i utredningen om begrepet klokskap. Jeg drøfter de konklusjonene som forskerne trekker på samme grunnlag. Dette blir derfor både en litteraturstudie og en meta-analyse.

4.2 Oppgavens begrensninger

Jeg har valgt ikke å stille spørsmål ved selve intensjonen bak reformen, men forholder meg til de fastsatte målene som gitte størrelser og oppgaver som skal utføres på en mest mulig klok måte. Arbeidsretting, brukerretting og effektivitet er de verdiene og målene som skal realiseres ved hjelp av reformen.

Jeg har også begrenset meg til å studere evalueringen i lys av hvordan spenninger og håndteringen av disse er beskrevet og vurdert. Det var først og fremst måten mandatet er satt opp fra AID som fikk meg til å velge denne metoden. Selv om bruken av begrepet

klokskap kanskje ikke er filosofisk ment fra departementet sin side, gir hele mandatet for NAV-evalueringen inntrykk av at de også ønsker en normativ undersøkelse. Departementet antar at det vil oppstå konflikter i endingsperioden, og de vil vite hvordan de lokale NAV-kontorene kan håndtere disse på en klok måte. Når de bruker begrepet klok håndtering, vil jeg se om dette er mulig å finne. Andre sider ved evalueringene i rapporten har jeg ikke studert på samme måte, annet enn at de viktigste punktene er tatt med i den innledende presentasjonen av rapporten.

Min undersøkelse er en tekstanalyse og en meta-analyse av rapporten til AFI, altså en meta-evaluering. Jeg har ikke hatt tilgang til de spørsmålene som ble stilt i casestudiene. Jeg har heller ikke sett kategorisering av svarene. Dermed har jeg ikke informasjon om detaljene rundt gjennomføringen av evalueringen. Jeg vet heller ikke noe om hvordan spørsmålene kan ha påvirket svarene. I stede har jeg måttet gå ut i fra materialet slik det er gjengitt i rapporten.

På den annen side gir dette meg kanskje en større frihet til å analysere rapporten. Jeg er ikke påvirket av det samme forarbeidet, eller har det samme utgangspunktet for å forstå svarene og dataene som kommer fram i undersøkelsene, som forskerne. Da er det kanskje også lettere å se alternative tolkninger. Det er mulig at en utenforstående også lettere ser informasjon i rapporten om både spenninger og håndteringer som egentlig kommer frem indirekte, altså uten at det i utgangspunktet var meningen å undersøke nettopp dette.

Noen ganger kan det bli litt utydelig hvilken evaluering, eller evalueringer jeg egentlig viser til. Grunnen til dette er at rapporten fra AFI har tatt inn så mange data fra medarbeiderundersøkelsen til NDU (NAV Drift og Utvikling). I tillegg til caseundersøkelsene, består rapporten også av en spørreundersøkelse til alle ordførere og rådmenn i de kommuner og bydeler som har NAV-piloter. Som vedlegg til rapporten er en analyse av partnerskapsavtalene mellom stat og kommune i disse pilotene. Data herfra blir også brukt i rapporten til AFI. Jeg har prøvd å være nøyaktig i min gjengivelse. Men når jeg trekker frem data der de ulike undersøkelser blir sammenlignet i rapporten, ser jeg at bildet kan bli utydelig for den som ikke har lest originaltekstene.

4.3 Hva er klok håndtering?

Etter en rask gjennomgang av rapporten, blir det fort klart at klok håndtering ikke er det begrepet som går igjen oftest. Før jeg begynner å utlede og analysere funnene, har jeg derfor først definert begrepet klokskap. Deretter bruker jeg denne definisjonen til å forstå hva det er i rapporten som sier noe om klok håndtering av spenningene i NAV-reformen.

De tre hovedmålene, eller intensjonene med reformene, utgjør bakgrunnen, målene og verdiene som håndteringene i første omgang må vurderes i forhold til. I tillegg kommer alle de grunnleggende medmenneskelige hensyn som alltid bør gjelde.

Samtidig prøver jeg å finne ut om de ulike kriteriene, variablene og måleverdiene i rapporten er egnet til å beskrive kloke håndtering i nettopp denne evalueringen. Jeg prøver dermed også å utlede hva rapporten indirekte sier er en klok håndtering ved etableringen av de lokale NAV-kontorene.

4.4 Normativ eller deskriptiv undersøkelse?

Jeg gjør en normativ undersøkelse. Jeg har tatt utgangspunkt i begrepet *klokskap*, som i seg selv er et normativt begrep. Jeg har prøvd å definere ordet ved å avgrense det mot visdom. Jeg har også prøvd å få tak i hva som er den allmenne forståelsen av ordet og hva andre vitenskaper legger i begrepet, men jeg har i hovedsak holdt meg til en filosofisk forståelse. I tillegg er jeg ute etter å finne ut hvordan en bør gjennomføre reformer, dette er et normativt spørsmål.

Selve beskrivelsen av de spenningene og håndteringene som kommer fram i rapporten, har jeg derimot prøvd å gjøre så deskriptive som mulig. Den innledende presentasjonen av rapporten er også skrevet etter en sympatisk lesing av rapporten. Det er først når jeg analyserer og diskuterer funnene at jeg tillater meg å bli symptomatisk.

4.5 Overføringsverdi

Sammenhengen mellom variablene og resultatene i rapporten kan kanskje si noe om hva som vil være klok/uklok håndtering i sammenlignbare situasjoner, når flere NAV-kontor skal etableres. Ved implementeringen av NAV-reformen ved resten av kommunene i Norge er dette nyttig informasjon.

Disse forskerne har en direkte bestilling fra sentrale myndigheter om å skaffe til veie kunnskap om hva som er en klok håndtering av de spenningene som oppstår under innføringen av en så stor reform. I følge målsettingen med evalueringen, skal resultatene fra deres studie kunne få konsekvenser for den videre implementeringen av reformen, og vil på den måten også kunne få stor praktisk verdi. Dette er en av grunnene til at jeg mener det er viktig å undersøke nettopp denne rapporten.

5. "PÅ VEI MOT EN INTEGRERT VELFERDSFORVALTNING?"

(Andreassen, Thune, Drange, Monkerud, nov. 2007)

5.1 Prosjektskisse og oppbygging av rapporten

"På vei mot en integrert velferdsforvaltning?" er tittelen på den rapporten som blir studert og analysert i denne oppgaven. Dette er den første rapporten som ble offentliggjort i modul 3 i evalueringen av NAV-reformen. Det er den lokale iverksettingen av reformen som blir evaluert. I prosjektskissen fra prosjektleder Anne Lise Fimreite ved Rokkansenteret står blant annet følgende om modul 3:

Evalueringen av den lokale iverksettingen analyserer fem hovedproblemstillinger som samlet gir grunnlag for mangefasetterte analyser av iverksettingsprosessen. Problemstillingene dreier seg om organisatorisk integrasjon lokalt, om ivaretagelse av medarbeiderne i omstillingsprosessen, om brukerretting av oppgaveløsingen i NAV, om relasjonen til arbeidsgiverne og til helsevesenet.

.....
Data vil samles inn på tre måter, først gjennom eksplorerende *casestudier* av et utvalg kontorer. Videre vil det gjennomføres *nasjonale kartlegginger* i form av spørreundersøkelser som følger opp problemstillinger identifisert gjennom casestudiene (s. 3).

Rapporten fra AFI er satt sammen av fire ulike studier av de første 25 lokale NAV-kontorene (pilotene), som ble åpnet den 02.10.06: en medarbeiderundersøkelse (NAV Drift og utvikling/Arbeids- og velferdsdirektoratet), casestudier (AFI), kommuneundersøkelsen (AFI) og partnerskapsavtalene (BI). I den første delen av rapporten blir det gjort en evaluering som i hovedsak bygger på casestudiene, men som også bruker dataene fra de andre studiene i analysen. Det er i hovedsak denne første delen av rapporten som det blir referert til her. Der står det innledningsvis at evalueringen skal se på integreringsprosessen mellom de ulike etatene (2 statlige og 1 kommunal), hvordan etableringen har forløpt, og hvor langt integreringen har kommet.

Datamaterialet består av spørreskjemaundersøkelser til ledere og medarbeidere ved pilotkontorene, og til ordførere og rådmenn/administrasjonssjefer i pilotkommunene/bydelene. I tillegg er det gjort casestudier i to store og et lite pilotkontor, samt intervju med nøkkelinformanter. Handelshøyskolen BI har utviklet en egen database med informasjon utledet av samarbeidsavtalene (partnerskapsavtalene) mellom staten og kommunene om det enkelte pilotkontor (modul 2). Lars Chr. Monkerud (BI) har gjort en analyse av pilotkontorene ut fra dette avtaleverket. Denne er tatt med som vedlegg til rapporten.

5.2 De viktigste resultatene fra evalueringene i rapporten

Forfatterne har sett etter systemiske samvariasjoner og mønstre i etablerings- og integreringserfaringene fra pilotene. De har også sett på hvordan partnerskapet er ivaretatt i samarbeidet mellom stat og kommune (s.i). De trekker fram at det har vært en pilotprosess på flere nivå, og at i Arbeids- og velferdsdirektoratet skal erfaringene resultere i en Etableringshåndbok, som skal være et hjelpemiddel når resten av kontorene skal etableres.

Blant de viktigste funnene, er at de tre casekontorene var vel forberedt på NAV-reformen, og at de hadde tro på reformens begrunnelse og formål. De hadde etablert samarbeidsrelasjoner, og forberedtheten fantes på alle nivå i kommunen (politisk, ledelse og saksbehandler) (s. i). Det lille casekontoret var mest positiv til omstillingsprosessen, og omstillingen har tatt lenger tid i de store enn de små kontorene, men også i de store kontorene var stemningen god: ”oppslutningen om reformen synes å ha gitt vilje til å stå på, også når omstillingen har vært opplevd som tøff” (s. ii).

Det lille kontoret kom raskest i gang med en tverretattlig oppgaveløsning, men alle tre casekontorene opplevde at det tverretattlige samarbeidet hadde blitt bedre, og at de nå fikk til mer helhetlige løsninger for brukerne. I disse casene var de lokale NAV-kontorene mer enn en samlokalisering. Medarbeiderne var organisert på en ny måte i avdelinger og team på tvers av tidligere etatsgrenser.

NAV-kontorene kan velge om de vil ha en felles eller to ledere (en fra stat og en fra kommunen). ”Analysen av medarbeiderundersøkelsen viser at i kontor med enledermodell er vurderingen av samarbeid og oppgaveløsning mer positiv enn i en toledermodell” (s. ii). Forskerne trekker fram at en av årsakene til dette kan være at der det er en leder, også vil være en mer tverrfaglig organisering. Men andre forhold som hovedfokus og prioriteringer ved kontoret blir holdt frem som andre mulige forklaringer.

Felles for alle pilotkommunene er at de selv ønsket å være med på NAV-reformen.

Av negative synspunkt trekkes det fram at styringen ovenfra har vært sterk, og at ”staten ikke har hatt respekt for kommunens og de kommunalt ansattes kompetanse” (s.iii). Informanter i Arbeids- og velferdsdirektoratet trekker fram at det har vært frustrasjon i kommunene over uavklarte rammebetingelser, lov- og regelverk har laget begrensninger i å kunne imøtekomme ønsker fra kommunene, og at staten etter hvert har etablert mye erfaring, mens reformen alltid er ny for hver kommune. Staten blir likevel utfordret når det skal lages partnerskapsavtaler. Staten har en tradisjonell styringsmodell for standardisering, som ikke alltid lar seg gjennomføre når en skal ta hensyn til lokale

forhold. ”I direktoratet oppfatter man at partnerskapsmodellen går på bekostning av effektiv iverksetting av NAV-reformen” (s. iii).

Evalueringen viser videre en positiv samavariasjon mellom erfaringene de ansatte har fått med etableringen og hvilke arbeidssted de hadde tidligere. Det samme gjelder i forhold til den ledelsesmodellen de nå arbeider under. Vurderingene ser også ut til å følge hverandre slik at ”hvis tilstanden er bra på ett område, er sannsynligheten til stede for at tilstanden er bra på flere”. Det motsatte er tilfelle når arbeidsmiljøet har vært dårlig. Da ”har heller ikke arbeidsflyten gått bedre - saksbehandlingen har ikke gått raskere, og opplevelsen av reell innflytelse er lav” (s.iv).

Når alle pilotkontorene blir rangert etter de ansattes positive og negative vurderinger, viser analysen at de kontorene med mindre enn 40 ansatte er de mest positive, og de som har over 60 ansatte er mest negative. Kontorer med en leder har flest negative vurderinger hvis de er store, men er blant de mest positive hvis de er små. Alle kontorene med to ledere ligger i et mellomnivå uansett hvilken størrelse de har. Hvor mange tjenester som er integrert i samarbeidet, eller oppgavebelastningen ved kontoret, ser ikke ut til å ha noe å si for vurderingen til de ansatte. Hovedtrekkene fra spørreundersøkelsen blant de ansatte og lederne, medarbeiderundersøkelsen var slik (s. iv):

- Arbeidsmiljøet hadde ikke blitt bedre
- Det hadde blitt enklere å finne løsninger for brukerne
- Ikke bedre arbeidsflyt eller raskere saksbehandling
- Det gjensto arbeid med brukeroversikter, tjenesteinnhold, utforming av arbeidsprosesser og samarbeidet
- Svært få hadde opplevd stor reell innflytelse
- Bedre samarbeid på tvers av etatsgrensene
- Ansatte savnet samarbeidet med tidligere etatskollegaer
- Ansatte arbeidet mest med kolleger fra sin egen etat.
- De statlige ansatte var mest fornøyd med reformen
- De kontorene som hadde én leder var kommet lengst i integrasjonsprosessen
- Kontorene med regional ledelse hadde kommet kortest i å oppnå målsettingen bak NAV-reformen, og i å få til et godt samarbeid
- Raskest og enklest omstilling i de små kontorene

Hovedtrekkene fra spørreundersøkelsen blant ordførerne og rådmennene i pilotkommunene var slik (s. v):

- De hadde selv tatt initiativ til å bli pilotkommune
- Politikerne har stort sett kun vært informert
- Etter etableringen har de ikke vært direkte involvert
- De er mer positive til reformen enn de ansatte
- De mener samarbeidet stat – kommune har vært bra
- Statens rolle har tatt stor plass
- De mener at det mest positive med reformen er at tjenestene har blitt samlokalisert
- De mener det er ”mindre bra at omorganiseringen skjedde raskt, at kommunen ikke har blitt ”hørt” og at ressurser trekkes ut for tidlig” (s. v).

Spørreundersøkelsen til ordførerne og rådmennene ble gjennomført av AFI selv. De kaller dette kommuneundersøkelsen. Det samme er tilfelle for de 3 casestudiene. Her har AFI valgt ut kontorene etter faste kriterier for EVA-NAV: størrelse på kommunen, geografisk plassering og oppgavebelastning. Opprinnelig skulle disse kontorene undersøkes over en tidsperiode. Dette var ikke mulig innenfor den tiden som var avsatt til pilotevalueringen. I stede har forskerne derfor spurt de ansatte om deres vurdering av tilstanden før og nå.

Forskerne mener at det til en viss grad også er mulig å få et bilde av utviklingen ved å sammenligne medarbeiderundersøkelsen og casestudiene, da disse er foretatt med ½ års mellomrom (s. 5).

Som bakgrunnsmateriale for å forstå situasjonen til pilotkontorene, har forskerne valgt å snakke med nøkkelinformanter i Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Drift og utvikling, Sosial- og helsedirektoratet, KS, NAVs brukerutvalg og tillitsvalgte. Det er ikke dokumentert nærmere hvilke informasjon forskerne har fått fra alle informantene, eller omfanget av intervjuene.

6. KLOKSKAP

6.1 Innledning

Målet mitt er å finne ut om det er noe i evalueringen som kan si hva som er en klok håndtering. For å kunne gjøre seg opp en mening om hva som er klokt, trengs først en avklaring av hva som kan legges i begrepet ”klok håndtering”. Jeg skal derfor nå undersøke hvordan begrepet kan defineres.

6.2 Klokskap i evalueringsteori

Siden det er en evaluering jeg skal undersøke, vil jeg først se om klokskap er et vanlig uttrykk å bruke i denne sammenheng.

Ordet klok har jeg ikke funnet. Derimot har jeg funnet at ”evalueringsvirksomhet må forholde seg til en rekke etiske aspekter” (Sverdrup, 2002:151). Dette innebærer at evaluator må bygge sine anbefalninger på et arbeid som er teoretisk og metodisk forankret, og at det må komme klart fram på hvilket grunnlag slutningene er trukket. Resultatet av evalueringen kan få store konsekvenser for mange mennesker. Derfor må man ”bruke evalueringsverktøyet på en god og riktig måte” (op.cit.:152). I tillegg nevnes kildevern, distanse til aktørene som evalueres, og at en ikke gir etter for press og ønsker fra oppdragsgiver om å trekke bestemte konklusjoner. Særlig kan ønsket om nye evalueringsoppdrag være en fristelse for evaluatoren til å la seg påvirke.

Når det gjelder å finne evalueringsverktøy som er beregnet for å finne kloke handlinger, kommer jeg ikke noe nærmere. Evalueringsteori har hovedretninger som beslutningsorientering, brukerorientering og prosessorientering. Den tar også for seg ulike evalueringskriterier og bruk av teori. Alt dette er nyttig for å forstå den evalueringen jeg skal undersøke. På den annen side er ikke målet mitt å vurdere om evalueringsverktøyene her er brukt på en ”god og riktig” måte i forhold til bestemte retninger innen evalueringsteori. Det jeg vil vite, er om de i denne rapporten har funnet kloke handlinger. For å vite hva jeg da skal se etter, når klok handling ikke er et begrep innen evalueringsteori, har jeg måtte se på hvordan begrepet blir anvendt på andre områder.

6.3 Klokskap i organisasjonsteori

Siden den rapporten jeg har studert har mange henvisninger til organisasjonsteori, har jeg for sikkerhets skyld også sett om begrepet klokskap blir brukt her. Etter å ha gått igjennom stikkordsregistrene i fire av de tykkeste lærebøkene jeg har i faget, har jeg ikke funnet klok eller klokskap en eneste gang.

6.3 En filosofisk, psykologisk og allmenn forståelse av klokskap

I boka Wisdom (1990), som er redigert av Robert J. Sternberg, blir visdom behandlet i tre deler, en filosofisk forståelse, en allmenn forståelse og en utviklingspsykologisk forståelse. Til slutt gjør forfatteren et forsøk på å integrere disse innfallsvinklene i en samlet forståelse av hva visdom er. Jeg vil prøve å inkludere de samme dimensjonene i begrepet klokskap.

Nå er det ikke helt riktig å oversette ordet klokskap med det engelske ordet wisdom. En mer nøyaktig oversettelse vil være practical wisdom. Mens det norske ordet visdom best lar seg oversette med philosophic wisdom (Ross i Wivestad, 2002).

I forsøket på å finne en psykologisk forståelse av begrepet wisdom, har ikke forfatterne i boka Wisdom klart å finne en direkte bruk av ordet i den faglitteraturen som de har gått igjennom. Det mest nærliggende området er resonnering eller tenking (reasoning). Hvis begrepet wisdom var brukt, ble det vist til filosofien. Det samme er tilfelle når jeg sjekker i den norske *Grunnbok i psykologi 1 og 2* (Raaheim, 1975). Her er det nærmeste jeg kommer klok håndtering å finne i kapittelet om sosialpsykologi. Der står det at:

Handlingsvalg bygger både på kunnskap og vurderinger, og når sosiale handlinger har betydning for andre mennesker, vil dette valg også berøre normative problemer som inntil nå er spørsmål som kanskje klarest er formulert og diskutert i etikken. (s. 164)

Før jeg kommer tilbake til hva etikken sier om klokskap og klok håndtering, skal jeg ta med noen allmenne forståelser av begrepene. I Wisdom blir det vist til at ordet har vært brukt på engelsk siden før år 1000, og at historisk blir wisdom nesten alltid fremstilt som en kvinnelig egenskap. Det blir koblet til andre begrep som kunnskap, opplysning, læring, filosofi og vitenskap. Etter tre sider om begrepet i Oxford English Dictionary er konklusjonen at wisdom er:

capacity of judging rightly in matters relating to life and conduct; soundness of judgement in the choice of means and ends; sometimes, less strictly, sound sense, especially in practical affairs: opposed to folly. (OED, 1933, pp. 191-192)(Wisdom, 1990, s. 318)

Klok håndtering, det å utøve klokskap, eller nærmere bestemt det å være klok/vis/wise er definert til å bety det å være:

capable of judging truly concerning what is right or fitting and disposed to acting accordingly; having the ability to perceive and adopt the best means for accomplishing an end; characterized by good sense and prudence. (OED, 1933, p.193)(Wisdom, 1990, s.318)

I norske ordbøker (Bokmålsordboka og Nynorskordboka, dokpro.uio.no) er det noe kortere definisjoner av begrepene. Klokskap vil si ”det å være klok” og å ha ”sikker dømmekraft”. Klok vil si ”forstandig, klartenkt, lærd, kunnskapsrik, normal, vettug, som kan skjønne noko, fornuftig, tenksam, omtenkt, vitig, vis, røynd”. Håndtering blir likestilt med behandling. I det Store norske leksikon (snl.no) får en ½ side om praktisk visdom, slik Aristoteles bruker begrepet, når en søker på klokskap.

Dermed mener jeg at det er vel begrunnet at jeg i fortsettelsen holder meg til etikkens definisjon av begrepene klokskap og klok håndtering, da i hovedsak slik de blir forklart av Aristoteles i *Den nikomakiske etikk*. Siden jeg bruker det sener i oppgaven, har jeg også tatt med Kant sin teori om *det kategoriske imperativ*. Av litt nyere filosofi har jeg sett på hva blant andre Charles Taylor, Zygmunt Bauman, Knut Erik Tranøy og Henrik Syse har skrevet om etisk teori og moralsk praksis. Dette blir brukt i selve analysen av funnene i rapporten, men blir ikke brukt i defineringsdelen av begrepet klokskap her.

Jeg vil innledningsvis slutte meg til Arne Næss sin definisjon av klokskap i Livsfilosofi (1998:54): ”For meg innebærer klokskap langsiktighet, sans for verdiprioritering, høyt refleksjonsnivå.”

7. ARISTOTELES (384-322 f.kr.) SIN ETIKK

7.1 Innledning

Jeg har lett etter gode definisjoner av begrepet klokskap blant de mest kjente filosofene. Det er ikke mange som tar for seg dette begrepet systematisk og analyserer innholdet i det. Det er først og fremst Aristoteles som har behandlet temaet. Hans tanker har deretter hatt stor innvirkning på mange av de filosofene som kom etter ham. Tankene til Aristoteles er i dag ikke bare forbeholdt filosofene, mange er kjent blant folk flest. Et eksempel på dette er tanken om ”den gyldne middelvei”. Denne tanken om at det ideelle ofte er en balanse mellom ytterpunkter, er en allmenn brukt moral, uten at mange kanskje vet at den opprinnelig kommer fra Aristoteles.

Lignende tanker ser vi i andre kulturer enn den vestlige. I Taoismen for eksempel, ser en det som viktig å finne balansen mellom ytterpunktene Yin og Yang. Siden tanken her er å finne ut hvordan begrepet klokskap blir brukt i forbindelse med en større velferdsreform i Norge, ser jeg det likevel som mest relevant å ta utgangspunkt i vår vestlige definisjon og forståelse av klokskap. Da er det ikke mulig å komme unna en nærmere undersøkelse av hva Aristoteles kan ha ment med dette begrepet. Men først vil jeg gi en kort oppsummering av Aristoteles sin etikk.

7.2 Statsmannskunst

Målet for Aristoteles sin undersøkelse var å finne en slags statsmannskunst (Bekkernr. 1094b11). Slik kan en si at vårt mål er ”sammenfallende”. Jeg er også på jakt etter en forståelse av hva som er en klok måte å forvalte staten sine interesser overfor borgerne.

Denne gangen i form av NAV-reformen. Mange ganger har jeg tenkt at Aristoteles selv ville vært en varm forkjemper av en slik reform. Han mente menneskene var ment til å leve sammen i bystaten, der alle hadde sine oppgaver og bidro til fellesskapet. Den gode staten greide å få den beste ytelsen ut av sine borgere og samtidig hjelpe dem til å bli lykkelige. Dette er kanskje en overfortolkning, og litt ønsketenking. Trond Berg Eriksen sier også i sitt innledende essay til Etikken, at det er lett å ta Aristoteles til inntekt for vår sosialdemokratiske tankegang. Aristoteles levde for 2400 år siden, i en helt annen kultur, der kvinner ikke hadde de samme rettigheter som menn, og der det var legitimt med slaveri. Likevel forstår jeg godt alle som faller for denne fristelsen. Det er nesten utrolig hvor lite menneskene sin tenking rundt meningen med livet, rett og galt, godt og ondt har endret seg på alle disse årene. Aristoteles var ikke påvirket av den kristne tankegangen om synd og skam, litt likt vår moderne autensitet (Charles Taylor, 1991/98) og flytende modernitet (Bauman, 2000) selv om han innimellom referer til gudene (de greske) som den høyeste sannhet.

For å kunne trenge inn i Aristoteles sin tankegang, må en først prøve å forstå hvordan han bruker ulike begrep. Selv oversettelsene til Anfinn Stigen (1973) og Øyvind Rabbås (1999) inneholder ord som ikke finnes i vanlige norske ordlister (for eksempel *kunnen*). Jeg vil derfor kort gå igjennom hovedbegrepene i *Den nikomakiske etikk*, før jeg konsentrerer meg spesielt om hans undersøkelse av klokskap.

7.3 Fronesis og techne

Dette er i følge Aristoteles de dianoetiske dyder (Politikens filosofileksikon, 2006:91). Det er de intellektuelle dydene. Fronesis er den praktiske fornuften (Wyller, 1996:114). Den sier noe om å ha evne til å velge det riktige/gode ut fra en generell kunnskap om hvilke alternativ som finnes. I følge Aristoteles er dette å følge middeelveien mellom ytterpunktene av alternativene, ”den gyldne middevei”. Techne er kunnskap om hvilket middel som er best for å nå målet med handlingen. Eksempel på slike intellektuelle dyder er intelligens og klokskap.

7.4 Arete

Dette er den moralske dyd, og kalles etisk (fra gr.ethos/moralsk karakter/vane) fordi den har oppstått av vanen (Aristoteles, Den nikomakiske etikk Bok II) Denne dyden bygger på erfaring, og utvikles over tid og ved oppdragelse. Vi kan kalle den en velutviklet og god ”magefølelse” for hva som er riktig å gjøre i en kompleks situasjon. Eksempel på moralske dyder er generøsitet og besindighet. Men det er ikke nok å vite hva som er riktig, å ha den

riktige holdning. For at det skal bli en dyd, må den utøves i en tilsvarende virksomhet. Når en føler lykke ved å gjøre det som en vet er riktig eller godt, har en nådd det høyeste mål.

7.5 Eudaimonia

Dette er i følge Aristoteles det høyeste målet. Det som alle mennesker søker mot som et mål i seg selv og ikke bare et middel. En vanlig oversettelse er lykkefølelse (Arne Næss, *Filosofiens historie I*)

Det står i rammedokumentet for evalueringen av NAV-reformen at en ved klok håndtering kan utløse entusiasme og ny energi. Hvorfor er dette ønskelig? Er dette uttrykk for lykkefølelse? Ved å få de ansatte til å kjenne lykkefølelse ved å utføre arbeidet etter den nye reformen, så vil de jobbe mer og bedre, for på den måten prøve å oppnå mer lykke? Eller er det et mål i seg selv at også de ansatte skal bli lykkeligere? Da kunne de sentrale myndigheter sagt at statens målsetting er å skape mest mulig lykke for flest mulig: ”ved klok håndtering utløse mer lykke for alle, både brukere og ansatte”. Det hadde i tilfelle vært helt i Aristoteles sin ånd.

7.6 Dialektikk

Aristoteles sin dialektikk er et steg imot det å drøfte et problem i lys av det vi kaller allmennmoralen. Han tenker seg at det er de med mest erfaring, og som blir holdt for å være ”kloke”, som er bærere av denne moralen. Disse mener han er forbilder for de andre. De representerer de normene og verdiene som blir anerkjent i en bestemt kultur og samfunn. Dialektikk er å diskutere en sak ut ifra slike normer og verdier.

Jeg har i utgangspunktet en antakelse om at forskere ofte tar slike anerkjente meninger som en selvfølge når de velger kriterier i sine undersøkelser. Hvis det ikke foreligger noen begrunnelse for valgene, kan en også stille spørsmål til hvor vidt de er seg bevisst denne forforståelsen. Jeg vil senere undersøke om det er dokumentert en slik dialektikk i evalueringene av NAV

8. FRONESIS

8.1 Klokskap og visdom

Jeg skal utdype hvordan Aristoteles bruker begrepet *klokskap*. Som nevnt ovenfor, er dette en av de intellektuelle dydene. Mange oversettere bruker det samsvarende med begrepet fronesis (den praktiske fornuft). Klokskap har å gjøre med det som vil være det beste for menneskene. Aristoteles gjør her et skille i forhold til visdom, som ikke

nødvendigvis er spesielt opptatt av mennesker. Visdom er en mer helhetlig innsikt og forståelse, som omfatter alt. Han sier at dette skillet mellom visdom og klokskap blir tydelig når en ser hvordan vismenn noen ganger lever uten synlig opptatthet av egne behov og nytte. (Som Jesus og Mahatma Gandhi? mine eksempler).

8.2 Klokskap og vitenskap

Aristoteles skiller mellom klokskap og vitenskap. Vitenskap handler om det vi kan vite med sikkerhet, det som det kan føres bevis for. Klokskap er en dyd som har med antagelser og overveielse å gjøre, antagelser om det som kan være annerledes (Bekkernr. 1140b25). En av de mest helhetlige definisjonene av klokskap kan leses i linje 20 samme sted: *”Klokskap må da nødvendigvis være en handlingsorientert holdning med et sant begrep om de menneskelige goder”*. Aristoteles legger stor vekt på at klokskap er en praktisk dyd, som er knyttet til en faktisk bruk av fornuften, og ikke bare en holdning. Klokskap er handling, styrt av fornuft, som ønsker det som er til det gode for menneskene.

8.3 Klokskap og statsmannskunst

I en sammenheng der jeg vil se på hvordan klokskap blir evaluert i NAV-reformen, som er en stor statlig reform, er det interessant å se på hva Aristoteles sier om klokskap og statsmannskunst. Disse *”er den samme holdning, men deres vesen er ikke den samme. Når det gjelder staten, er den overordnede form for klokskap den lovgivende, mens den andre, den som dreier seg om enkelttilfeller, har fellesbetegnelsen ”statsmannsklokskap”*. (Bekkernr. 1141b25) Det kommer også her klart fram at klokskap har med å kunne overveie og å handle i enkelttilfeller. Klokskap er å finne den beste løsningen i en sak ut i fra intensjonene med en beslutning (i dette tilfelle den lovpålagte forordning). For NAV-reformen vil dette si L16.06.2006 nr. 20 Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen.

Enkeltsaker får en kjennskap til gjennom erfaring, og det er noe som erverves over tid. En kan her merke seg at Aristoteles derfor mener at et ungt menneske ikke kan være klokt. I enkelte tilfeller mener han til og med at en med erfaring kan handle bedre enn en med viten men ikke erfaring (Bekkernr. 1141b17).

8.4 Klokskap og moralsk dyd

Klokskap er som nevnt tidligere sammensatt av både fronesis og techne. Techne kan oversettes med kløkt, og dette er en rosverdig evne når målsettingen er god. (Det motsatte er sluhet, og en har da mistet synet av de gode intensjonene.) Aristoteles sier at klokskap ikke kan eksistere uten denne evnen, og videre at: *”dette sjelens øye får ikke sin holdning*

uten dyd, ...Således er det åpenbart at den som ikke er god, umulig kan være klok.”

(Bekkernr. 1144a30-37). Dermed gjør Aristoteles en kobling mellom klokskap og moralsk dyd. Han påstår videre at slik som kløkt forholder seg til klokskap, forholder naturlig dyd seg til den egentlige dyd, og: *”hvorav den egentlige (dyd) ikke oppstår uten klokskap”*. (Bekkernr. 1144b17). Sagt på en annen måte, den naturlige dyd (som i følge Aristoteles alle er født med), kan ikke utvikle seg og modnes uten klokskap.

I siste del av bok VI i Den nikomakiske etikk oppsummerer Aristoteles sammenhengen mellom klokskap, moralsk dyd og visdom. Vi behøver klokskapen fordi den er: *”dyden ved én del av sjelen, og fordi beslutninger like lite ville bli rett uten klokskap som uten dyd. For det ene bestemmer målet og det andre får oss til å gjøre det som bidrar til målet”*. (Bekkernr. 1145a4-6).

Til slutt trekker han inn visdommen. Denne er overordnet klokskapen. For å bruke Aristoteles sin egen ligning, må klokskapen forholde seg til visdommen som legekunsten forholder seg til sunnheten. Den siste er bestemmende for den første.

9. KANT (1724-1804) SIN ETIKK

For Aristoteles var klokskapen knyttet til det enkelte menneskets evne til å utvise denne ferdigheten. Kant mente imidlertid at det finnes plikter som sier hva som er rett eller galt uavhengig av person og situasjon. Slike plikter og etiske lover kan ifølge Kant utledes av den rene fornuft, uavhengig av erfaring. En slik handlingsregel er det *kategoriiske imperativ*: *”Handl bare etter den maksime gjennom hvilken du samtidig kan ville at den skal bli en almen lov.”* (1785/1997:421/34) og det *objektive prinsipp*: *”Handl slik at du alltid bruker menneskeheten både i din person og i enhver annens person samtidig som et formål og aldri bare som et middel.”* (429/42).

10. ANALYSE AV SPENNINGER, HÅNDTERINGER OG KLOK E HÅNDTERINGER

I analysen skal jeg fokusere på hvor vidt og hvordan klok håndtering blir belyst i evalueringen. Her tar jeg for meg de ulike spenningsfeltene og problemstillingene som kommer frem i rapporten, og undersøker dem hver for seg. Disse spenningene har jeg gradert i 3 nivåer. Først ser jeg på de som blir uttrykt eksplisitt, med beskrivelse av hvordan de er håndtert, og om analysen i rapporten sier noe om at hva som har vært en klok håndtering.

Deretter ser jeg på hvilke spenninger som kommer frem implisitt i rapporten, men som altså ikke er direkte formulert. Til slutt nevner jeg noen områder der det kan tenkes å oppstå spenninger i denne reformen, men som er utelatt i rapporten.

For hver spenning, håndtering og klok håndtering som jeg finner, gjør jeg min egen analyse og diskusjon til slutt. Dette gjør jeg for at fremstillingen skal bli mer oversiktlig enn om jeg skulle kommet tilbake til de samme temaene flere ganger. Hvor vidt denne analysen får fram hva som egentlig er klok håndtering, blir ikke drøftet før i det siste kapittelet.

Siden ordet klok ikke er brukt i rapporten, har jeg tolket de beskrivelsene av håndteringer som blir framstilt som gode og ønskverdige ut fra målsettingen med reformen, som kloke håndteringer. Det som kommer fram som anbefalinger, eller blir framstilt som vellykkede håndteringer, tar jeg til inntekt for den allmenne forståelsen av begrepet klok håndtering. Da har jeg tatt for gitt at de som evaluerer ønsker at reformen skal implementeres, og at de vil det som er til det gode for menneskene.

Nivå 1: EKSP LISITTE SPENNINGER

1. Kulturkonflikter

”Den (NAV-reformen) er også en fusjon av ulike organisasjonskulturer, ulike kompetanser, fag, profesjonelle identiteter og tilvante arbeidsmåter”, står det i mandatet (op.cit.). Departementet antar i utgangspunktet at dette kan bli et spenningsfelt.

Forskerne slutter seg til denne antagelsen fra oppdragsgiveren, om at en omorganisering som innebærer en sammenslåing av tre ulike etatskulturer til en ny, kan være en utfordring for de ulike partene. Dette er i tråd med det som en har erfart fra andre sammenslåinger og teori om organisasjonsendringer.

Her trekker de inn en institusjonell forståelse. Hver etat har sin kultur. Derfor må hver etat studeres ut fra sin organisasjon, og dens skrevne og uskrevne regler for hvordan medlemmene bør forholde seg til hverandre, arbeidsoppgavene, samarbeidspartnere og omgivelsene ellers. ”I dette perspektivet er organisasjoner organisert rundt meningsskaping snarere enn rasjonelle valg, og reformer handler derfor om å påvirke tolkinge og forståelser” (s. 10).

Fra fusjonsteori trekker de frem ”fusjonsparadokset”. Dette vil si at selv om sammenslåinger ofte gir stordriftsfordeler, blir det ikke alltid økt verdiskaping (s. 11). De kombinerer dette med et organisasjonsperspektiv, og kommer da fram til at

”organisasjonsbetingede kulturelle forskjeller skaper problemer for integrasjonsprosessen, og at kulturelle forskjeller derfor er en sentral forklaring på at fusjoner ikke blir vellykket” (s. 12).

Konklusjonen og utgangspunktet for evalueringen av kulturkonflikter blir da:

Det er noen fellestrekk mellom implementeringsforskningen og fusjonsforskningen - et fokus på problemstillinger knyttet til hvorfor policy ikke realiseres slik at man oppnår ønskede mål eller effekter, en søken etter forståelse av organisatoriske forhold som kan forklare dette, og en oppmerksomhet mot kulturelle eller institusjonelle aspekter ved organisasjonene – altså forhold som handler om hvordan situasjonsforståelse, handlingsforståelse og identitet representerer treghet i endringsprosesser og forsinker eller forhindrer integrasjonsprosesser. (s. 12)

1.1 Funn

I casekontorene forteller de om opplevde kulturforskjeller. Noen av hovedtrekkene er at trygdeetaten er mer regelstyrt enn arbeids- og sosialetaten, der det er mer skjønn. Trygd og sosial har et ansvar for at folk har noe å leve av. Aetat har ikke hatt så mye å tilby folk som ikke er motivert, og slipper dem lettere. ”Det er på mange måter disse etablerte forståelsene av oppgavene og fortolkningene av hverandre som utfordres i det felles kontoret” (s. 40).

Samtidig tyder uttalelsene fra casekontorene på en økt forståelse for hverandres ståsted. Mange opplever at helhetssituasjonen til brukerne må fram, dersom det skal være mulig å etablere effektive tiltak. Eksempel på dette er tidligere aetatsansatte som ser at det kanskje er gjeldssituasjonen til brukeren som gjør vedkommende umotivert for arbeid, og at det er vanskelig å få til arbeidsdeltakelse uten fast bolig. En uttrykker det på denne måten:

Det med gjeld og det å styre økonomi, og folks boligsituasjon, der tror jeg vi, i hvert fall fra statlig side er blitt overrasket over hvor krevende det var, og hvor lite fokus det var på det i reformen [...] Vi som har vært statlig ansatt har jo ikke hatt noe føling med dette området. Hvis målet er å få folk i arbeid og aktivitet, så lykkes vi i liten grad fordi disse problemene ligger og sperrer. (s.42).

1.2 Håndtering

Samarbeidet gjør at de ansatte lettere ser helheten i livssituasjonen til brukerne enn da de forholdt seg til adskilte deler av den. Ved sammenslåingen av etatene har de ansatte også fått flere ordninger og tiltak å bruke i løsningen av den enkeltes situasjon.

Utfordringen blir å sette seg inn i hverandres områder, slik at en får oversikt over hva det nye NAV-kontoret faktisk kan tilby den enkelte brukeren. Forskerne har derfor studert hvordan integrasjonen har vært mellom de tre etatene, hvilken arbeidsdeling og arbeidsformer blir skapt på pilotkontorene?

1.2.1. Organisering

Siden de nye NAV-kontorene må ha felles mottak, har de største endringene i oppgaveløsning skjedd her. Her har det vært en større grad av kompetanseoverføring mellom de ulike etatene, enn i oppfølgingsavdelingene. Der har de ansatte i større grad fortsatt å jobbe som før, innenfor sitt tidligere fagområde. (s. 34) I casekontorene har en prøvd ulike tiltak for å oppfylle ”NAV-tankegangen”. De har splittet opp den tidligere spesialiseringen, og deler på saksområder. De ansatte har blitt satt sammen i tverrfaglige team. De har tverrfaglige samarbeidsmøter, og de har blitt plassert i kontor ved siden av medarbeidere fra andre etater. Med ”NAV-tankegangen” mener de at ”de ansatte skal ha kompetanse på bredere oppgaveområder enn det de hadde tidligere, og på tvers av de tidligere etatsgrensene” (s. 36).

Det lille casekontoret har prøvd ut en full generalisering av oppgavefordelingen, men de fant ut at ikke alle kunne bli spesialister på alle områder. Deres løsning var en modell der alle skal ha en basiskunnskap innenfor de ulike ytelsene, slik at de kan veilede brukerne. Ut over dette skal de ha spesialkunnskap innenfor hvert sitt område.

1.2.2. Samarbeid på tvers av de tidligere etatene

Medarbeiderundersøkelsen viste at flertallet av de ansatte mener at reformen har ført til bedre samarbeid mellom de tidligere etatene. (Tabell 6, s.72) Særlig de fra tidligere etat deltar ofte i teamarbeid med de andre. Alle samarbeidet likevel fortsatt mest med de fra samme etat (tabell 9, s.75)

Samarbeidet har også blitt bedre på tvers av etatene utover det lokale NAV-kontoret, men alle savner mer samarbeid med sin opprinnelige etat.

”Nesten halvparten mente allerede et halvt år etter kontoråpningen at det var blitt enklere enn før å finne løsninger for brukerne” (s. 38, m.h.t. tabell 5 s. 71). Dette blir bekreftet i casestudiene. Der blir det begrunnet i økt mulighet for uformell og direkte kontakt med medarbeiderne fra de ulike etatene, og at saksbehandlingstiden har gått kraftig ned, siden de ikke bruker tid på å sende papirer seg imellom. Det blir også nevnt en opplevelse av et større felles ansvar for brukerne. Etatene kan ikke lenger ”løse” saken ved å henvise brukerne til en av de andre etatene.

1.3 Klok håndtering

Klok håndtering er å organisere arbeidet slik at de ulike etatene får større forståelse og innsikt i hverandres områder, og at de etter hvert kan overlapse hverandre. Det er viktig at de kjenner til hele feltet, slik at de kan veilede brukerne. Det er likevel for mye å forlange

at alle skal være eksperter på alt. En modell der alle har en basiskunnskap og deretter har hvert sitt spesialområde, ser ut til å fungere best.

Dette er en effektiv og brukerrettet måte å samarbeide på. Det har blitt enklere å finne løsninger, og saksbehandlingstiden har gått kraftig ned. Det tettere samarbeidet har ført til en opplevelse av felles ansvar for brukerne.

1.4 Analyse og diskusjon

Implementeringen av nye NAV-kontor er nå i full gang i resten av landet. I avisene leser vi om kontorer som holder stengt for at de ansatte skal få tid til å omorganisere seg og overføre kunnskap og kompetanse seg imellom. Noen har ikke engang telefonvakt til å ta seg av akutte henvendelser, og brukerne er ikke fornøyd. Dette bildet stemmer overhode ikke med beskrivelsen fra pilotkontorene. (Se sitat i innledningen.)

Foreløpig ser det ut til at de ansatte på de nye kontorene som blir etablert (ikke pilotene) har mer enn nok med å sette seg inn i hverandres regelverk. Flere av kontorene har lagt opp til en generalistisk saksbehandling, det vil si at saksbehandlerne skal kunne behandle saker på hverandres områder. De fleste har forstått det nye lovverket slik at oppgaveløsningen skal være overgripende i forhold til den tidligere inndelingen i tre ulike områder, ikke bare et nærmere samarbeid. En oppfølging av den første evalueringen, *Organisering for helhetlig tjenesteyting* (Andreassen, 2008) går nærmere inn på hvor mye de ulike kontorene har generalisert oppgavene, og hvor mye som fortsatt er delt inn i spesialistoppgaver. Her er det funnet alle mulige tilnærminger, fra forsøk på full generalisering til kun ”en felles inngangsdør” eller ”mottak”, og deretter den opprinnelige inndelingen mellom etatene, dog med en større grad av samarbeid mellom dem enn tidligere.

Hva selve kulturkonfliktene går ut på sier rapporten lite om. Det blir nevnt at de ulike etatene har sine etablerte forståelser. Noen er opptatt av å følge regler, noen mener at det må utøves skjønn og andre mener det må være brukerne sitt ansvar å benytte seg av de tilbudene de får. Hvilke konsekvenser får det at de ulike etatene tenker forskjellig? Hvilke diskusjoner oppstår? Er det noen som får sterkere gjennomslag for sitt syn, eller blir det kombinasjonsløsninger og kompromiss?

Samarbeid er sikkert en klok måte å øke forståelse og kunnskap mellom etatene. At det fungerer så smertefritt som en får inntrykk av i rapporten fra pilotene, ser likevel ikke ut til å være tilfelle i de nye kontorene, slik situasjonen blir beskrevet i media.

2. Spenninger mellom lokale og sentrale myndigheter

Innledningsvis viser forskerne til litteratur og forskning innen implementeringsteori og fusjonsteori. Som bakgrunn for evalueringen holder de fram at en slik studie må romme både en ovenfra og ned forståelse for politisk implementering, og en nedenfra og opp forståelse for hvordan denne implementeringen virker på de ansatte. Dette innebærer å undersøke hvordan de utøvende kreftene forholder seg og virker i en reformsituasjon, og hvordan disse blir oppfattet av de berørte parter. I en lineær forståelse vil fokus ligge på effekten av ulike virkemiddel, og om de fører til ønsket måloppnåelse. Dette er en instrumentell forståelse.

2.1 Funn

Resultatene fra caseundersøkelsene viser at innflytelsen fra fylkesnivået i NAV har vært opplevd ulikt i de tre kommunene (som ligger i hvert sitt fylke). Et av kontorene hadde opplevd stor handlefrihet, mens de to andre hadde opplevd ”at fylkesleddet ga direktiv” (s. 51)

2.2 Håndtering

To av tre casekontor opplevde en sterk styring av innføringen av NAV-reformen ovenfra.

2.3 Klok håndtering

For NAV-pilotene i caseundersøkelsen, er det best om det overordnede organet eller myndigheten, deltar i prosessen lokalt med sin erfaring, uten å gi direktiver.

2.4 Analyse og diskusjon

NAV-reformen er lagt opp slik at det skal være mulig å gjøre lokale tilpassninger til et mer generelt regelsystem. Her møtes to ulike velferdspolitiske målsettinger, universalisme og individuelle hensyn. Det er ikke alltid mulig å få til begge deler. Noen ganger blir det oppfattet som urettferdig å behandle alle likt. Når både situasjonen og personene er svært ulike, kreves ulike virkemiddel for å kunne nå det samme målet. Andre ganger kan det se velig feil ut at det blir gitt ulike ytelser etter hvor en bor og hvem en er. Det er denne spenningen som kommer frem mellom de sentrale myndigheter, i hovedsak de statlige, sitt behov for standardiserte løsninger både i implementeringen og i de lokale avtalene, og den kommunale sosialsektorens sitt ønske om å ta hensyn til lokal forhold, og den enkelte brukeren og dennes spesielle situasjon.

2.4.1. Fylkesleddet

Fylkesleddet av NAV har selv vært under etablering i pilotperioden. De har derfor også vært i en utprøvningsfase. I casestudiet har de tre kontorene ulik erfaring med fylkesleddet sin involvering i etableringen av det lokale kontoret. I to av kontorene har fylkesleddet gitt nokså klare instruksjoner for hvordan etableringen skulle foregå. Dette har vært oppfattet som mindre positivt enn i det tredje kontoret, der fylkesleddet har vært mer åpen for en lokal tilpassning av kontoret, men vært deltagende i prosessen. Dette er et viktig bidrag, og nyttig erfaring for fylkene, som nå er i gang med etableringen i alle kommuner. Statistisk er det likevel et litt lite utvalg med tre kontor, for å kunne si at det er et funn som vil være gyldig alle steder.

Et annet argument kan være at det i de ivrige pilotkontorene har vært en prosess nedefra for å få til et velfungerende NAV-kontor. De har derfor ikke ønsket en sterk styring og regulering ovenfra, men vært selvregulerende. Det kan tenkes at denne driven ikke er like sterkt til stede ved de andre kontorene, og at disse derfor vil trenge en sterkere involvering fra fylkesleddet for å få det til. I denne sammenheng ville det derfor vært nyttig å studere case der det ikke i utgangpunktet var så stor iver for reformen.

3. Spenninger mellom stat og kommune

For hvert NAV-kontor skal det lages en partnerskapsavtale (samarbeidsavtale) mellom kommunen og staten. Minimumskravet er at kommunen går inn med økonomisk sosialhjelp. Ut over dette kan hver kommune velge hvor mange av de sosiale tjenestene de vil ta med i samarbeidet. Det er rådmennene i kommunene og fylkesdirektørene i NAV som underskriver avtalene.

Kommuneundersøkelsen er en undersøkelse av hva rådmennene og ordførerne i pilotkommunene mente om reformen. Undersøkelsen viste at alle hadde vært aktive pådrivere for å bli piloter. De hadde imidlertid litt ulik erfaring med hvordan reformprosessen hadde vært.

3.1 Funn

Av de 17 pilotene som hadde svart, var 6 ordførere og 10 rådmenn godt fornøyd med samarbeidet så langt. 3 ordførere og 1 rådmann var lite fornøyd (tabell 43, s. 117). Resten var noe fornøyd. Det ble kommentert fra kommunenes side at ”de statlige styringene er sterke og oppleves som direktiver” (s.49), og et ønske om mer ydmykhet og respekt fra staten sin side overfor kompetansen til kommunene (s.50).

Med ”staten” mener kommunene her fylkesnivået av NAV. Det blir presisert at lokalt har samarbeidet fungert bedre, og at det har bedret seg med tiden.

Fra kommunalt nivå har det vært uttrykt bekymring for om deres hovedansvarsområde, den sosialfaglige delen av NAV ville bli ”skadelidende” overfor en så sterk samarbeidspartner som staten (s. 51). Administrasjonen i hver kommune, i hovedsak rådmannen, har mange andre viktige ansvarsområder i tillegg til NAV, mens staten har en egen NAV-etat som kun jobber med reformen. Da er det lett å bli ”overkjørt”. Casekontorene uttrykker derfor et ønske om at Fylkesmannen og Sosial- og helsedirektoratet skulle markere seg sterkere i reformen, for å ta vare på den sosialfaglige delen (s. 52).

Fra Arbeids- og velferdsdirektoratets side blir det uttrykt tilfredshet med samarbeidet med kommunene. (s. 52) De ser likevel at kommunene er frustrert over at ”lover og forskrifter som statsansatte må forholde seg til, gjør at løsninger som kommunene kan ønske, er løsninger staten ikke kan gå med på”, og videre at ”Likhet er en verdi som staten har en forpliktelse til å ivareta, mens kommunene har autonomi til å utforme sine tjenester ut fra lokale hensyn”. (s. 53). De innser det samme som kommunene har pekt på: ”at staten opparbeider seg en masse kompetanse, og det er vanskelig ikke å overkjøre kommunene” (s.53). Men informanter fra direktoratet uttrykker bekymring for at den kompliserte styringsformen av NAV kan føre til ”at NAV kommer til å produsere dårligere enn tidligere i flere år” (s. 54).

3.2 Håndtering

Staten har styrt mye av utviklingen ved de lokale NAV-kontorene.

3.3 Klok håndtering

For at NAV skal bli et reelt partnerskap mellom stat og kommune, må staten derfor gjøre noe med sin styringsstruktur. En endring fra krav om universell utforming, til retningslinjer for forhandlinger med kommunene. Direktoratet er i denne sammenheng bekymret for at styringen vil bli mindre effektiv (s. 53-54). Etableringshåndboka, og bruk av konsulentfirma er derfor virkemiddel som direktoratet ønsker å bruke, for likevel å kunne overføre læring og erfaring til kommunene, og for å få til ”en noe mer standardisert løsning overalt” (s. 54).

3.4 Analyse og diskusjon

At disse aktørene er selvstendige parter i forhandlingene er en ting, men noe annet, som kommer fram i evalueringen, er at disse partene ikke på noen måte er like sterke. Staten har et stort apparat til å jobbe med reformen, mens ledelsen i mange kommuner er liten og har ikke opparbeidet seg noen erfaring på forhånd. Det blir derfor ikke et likevektig forhold i partnerskapet. Det er en ubalanse i maktforholdet, som nå er dokumentert, og som gir en spesiell utfordring til samarbeidet. Det er ingen overraskelse da, at de statlig ansatte er mer fornøyd med reformen og samarbeidet stat – kommune enn de kommunalt ansatte.

Hva er en klok håndtering av dette ujevne forholdet? De kommuneansatte savner at Fylkesmannen eller Sosial- og helsedirektoratet hadde kommet sterkere inn på den kommunale siden, for å hjelpe til med å styrke den sosialfaglige delen i avtalene. Dette kunne en få til ved at disse hadde egne NAV-konsulenter som kunne bistå kommunene i reformperioden. I pilot-rapporten er det noen kommuneansatte som foreslår en egen NAV-stilling i kommuneadministrasjonen, direkte underlagt Rådmannen, som kunne ta seg av denne delen av de kommunale tjenestene. Slik sett har pilotevalueringen hentet fram forslag til flere kloke håndteringer av denne spenningen, uten at dette blir drøftet videre.

4. Spenninger rundt etableringen av forvaltningsenheten

Etableringen av forvaltningsenhetene hadde kommet kort da undersøkelsene til AFI ble foretatt. De som man antok skulle overflyttes til en sentral enhet, var foreløpig skilt ut som egne avdelinger ved flere kontor.

4.1 Funn

Det som har skapt størst frustrasjon i casekontorene, er usikkerheten rundt opprettelsen av forvaltningsenhetene (s. 25). Noen av medarbeiderne i de nye NAV-kontorene skal overflyttes til en sentral enhet for hvert fylke. Denne enheten skal blant annet foreta de juridiske vedtakene. Det er stort sett tidligere trygdekontoransatte som vil bli flyttet, men usikkerhet om hvem det blir, at ressurser vil bli trukket ut fra de lokale kontorene, og at også noe av kontrollen over tjenestene vil bli borte, skaper usikkerhet. NAV-lederne mener dette gjør det vanskeligere å skape engasjement for etableringen i de lokale kontorene. Langsiktig planlegging blir også vanskelig så lenge det ikke er klare retningslinjer for hvordan dette skal skje. Pilotene har brukt krefter på å etablere tjenester som de ikke skal utføre i fremtiden. Dermed mener de at etableringen deres har skjedd på feil grunnlag. Det

blir nevnt at en ny oppsplitting av tjenestene er et brudd med intensjonene bak NAV-reformen om en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

4.2 Håndtering

Usikkerheten gjør at pilotkontorene har opprettet egne ”forvaltningsavdelinger” ved hvert kontor i påvente av klare retningslinjer for hva som skal skje videre.

4.3 Klok håndtering

Hvis etableringen av forvaltningsenhetene hadde vært planlagt før opprettelsen av pilotene, hadde det hjulpet på den frustrasjonen, eller de spenningene som oppstår her. Da hadde det vært klart hvem som skulle flyttes. Likevel kommer det tydelig frem i rapporten at dette med egne forvaltningsenheter kan skape like mye problem for de nye NAV-kontorene, som at det vil være en avlastning i forhold til å få frigjort tid fra papirarbeid. En av begrunnelsene for opprettelsen av denne sentrale enheten, er at saksbehandlerne skal få bedre tid til å snakke med og å følge opp brukerne. Ideen om opprettelse av forvaltningsenhetene er et resultat av en undersøkelse som ble gjort av Ernst & Young på vegne av AID. Evalueringen til AFI stiller spørsmål til hensiktsmessigheten av denne etableringen. Som nevnt tidligere, kan etableringen av et overordnet saksbehandlingsorgan sees som et brudd på intensjonene med reformen. Forskerne sier at de ikke kan undersøke dette videre i denne rapporten.

4.4 Analyse og diskusjon

Her peker forskerne på noe som ser ut til å være en uklok håndtering fra de sentrale myndighetene sin side. Slik sett er dette en konflikt også mellom sentrale og lokale myndigheter. Funnet i rapporten viser i tillegg at usikkerheten rundt opprettelsen av forvaltningsenheten har skapt problem for arbeidsmiljøet hos NAV-pilotene. Siden denne saken skiller seg helt ut i rapporten, i forhold til påpeking av spenninger, har jeg likevel funnet det nødvendig å behandle dette temaet som en egen sak, og ikke sammen med arbeidsmiljøet generelt.

Opprettelsen av sentrale enheter, oppleves som et steg tilbake i forhold til at dette skal være en reform som gir brukernære løsninger. Saksbehandlerne ved de lokale NAV-kontorene er redd for å miste muligheten til å gi brukerne klare og raske avgjørelser på forespørselene sine. Det bildet en får fra media kan tyde på at det har vært noe riktig i denne frykten. Aftenposten, helse og samliv, 27.11.08:

Verste vi har opplevd av svikt i brukernes rettssikkerhet - Avgjørelsen tas ikke lenger lokalt, men på et kontor i Lillestrøm. De som behandler søknadene, får vi ikke tak i. Alle er fortvilet, sier fastleger til pasienter som ikke får stønader de har krav på.

Dermed har denne spenningen også blitt en frustrasjon for brukerne og samarbeidspartnere i helsesektoren.

5. Medbestemmelse eller medinnflytelse?

5.1 Funn

I to av casekontorene opplever medarbeiderne at de har hatt reell innflytelse på utformingen av det nye kontoret. Lederne ved disse kontorene synes dette har tatt lang tid og kanskje vært for demokratisk. Samtidig understreker de betydningen av at de ansatte skal trives. Muligheten til å påvirke egen arbeidssituasjon mener de er viktig i denne sammenheng, spesielt når de skal gjennomføre endringene samtidig som produksjonen skal opprettholdes.

I det tredje casekontoret mener de ansatte at de har hatt medvirkning, men ikke påvirkning på utformingen. Her har det vært mer turnover enn på de andre kontorene.

Forskerne har også studert nærmere hva slags innflytelse de ansatte har hatt. De har funnet at informasjon var den vanligste involveringsformen, ca. 1/3 hadde deltatt i arbeidsgrupper, men svært få mener at de har hatt stor grad av innflytelse.

De statsansatte mener generelt at de har hatt større innflytelse enn de kommunalt ansatte. De er også mer fornøyd med samarbeidet stat – kommune enn de kommunalt ansatte. Forskerne mener det her blir referert til det overordnede samarbeidet.

5.2 Håndtering

I det tredje casekontoret ble endringene i første omgang styrt ovenfra, men etter en stund ble det gjort tilpassninger, slik at det endelige resultatet ble mer likt det de ansatte hadde foreslått i starten. De syntes da at kontoret begynte å fungere.

Forskerne trekker fram to mulige forklaringer på forskjellen i opplevelsen av medinnflytelse mellom statsansatte og kommuneansatte.

1. De statsansatte har fått mer og tidligere informasjon fra staten sentralt gjennom eget nettsted (navet). De kommuneansatte har ikke hatt adgang til denne informasjonen, men fikk sin egen nettside senere (kommunenavet).

2. Den andre forklaring er at de kommuneansatte føler at staten har dominert prosessen, og at deres tidligere oppgaver ikke har blitt godt nok ivaretatt i de nye kontorene.

5.3 Klok håndtering

I medarbeiderundersøkelsen er det vist en sammenheng mellom opplevd reell innflytelse og vurdering av samarbeidsforholdene på kontoret (tabell 11, s. 79). Blant de som har hatt innflytelse er det veldig få som ikke opplever at samarbeidet også har blitt bedre (s. 27).

5.4 Analyse og diskusjon

De statsansatte opplever at de har hatt større medbestemmelse i reformarbeidet enn de kommunalt ansatte. Undersøkelsene dokumenterer at de har fått mer informasjon på et tidligere tidspunkt enn det kommunene har gitt sine ansatte, og begrunner denne opplevelsen i dette. Det kan være en av årsakene. I tillegg er det er spørsmål hva slags medarbeiderinvolvering de ansatte var vant til å ha fra før, hva de sammenligner med. Hvis det er riktig at staten har en tradisjon for sterk sentralisert styring og standardiserte ytelser, har det kanskje ikke vært så mye rom til å påvirke arbeidssituasjonen før. Det motsatte kan være tilfelle med de kommuneansatte. Hva slags påvirkningsmuligheter var de vant til å ha på arbeidssituasjonen sin før reformen? De kommuneansatte kan tidligere ha hatt store muligheter for å bruke egne faglige vurderinger i utøvelsen av arbeidet, og nå fått begrensninger i handlefriheten.

6. En eller to ledere?

6.1 Funn

Alle tre casekontorene har en enleder-modell. Det vil si at lederen er ansatt enten i stat eller kommune, men rapporterer begge veier. Lederne uttrykker at dette er en svært tidkrevende oppgave i tillegg til at de skal være der for de ansatte.

Kontorene er organisert rundt tre hovedoppgaver: Mottak, oppfølging og forvaltningsoppgaver (s. 32). I de to store kontorene er dette tre ulike avdelinger. Mottak og oppfølging er sammensatt tverretattlig. Forvaltningsavdelingen, som skal flyttes inn i en fylkesenhet er hovedsakelig bemannet av ansatte fra trygdeetaten.

De tverrfaglige avdelingene har hver sin mellomleder, som er leder for alle tre fagområdene. Lederne selv uttrykker at de stoler på de ansattes kompetanse, men at det kan være ressurskrevende når de ansatte forventer at lederen skal være faglig ekspert i kompliserte saker. De ansatte er selv delt i synet på om manglende fagkompetanse hos lederne er et hinder eller ikke for en integrert oppgaveløsning.

6.1.1. Ledermodell og integrasjon

I evalueringene har en prøvd å finne ut om valg av ledelsesmodell har hatt noen innvirkning på integrasjonsprosessen. Hovedfunnet fra medarbeiderundersøkelsen er at hvis en sammenligner kontor på samme størrelse, så viser analysen at ”i kontor med enledermodell hadde de ansatte mer positive vurderinger rundt spørsmålene om oppgaveløsningen (tabell 17)” (s. 43). Alle de tre casekontorene hadde enledermodell, og kan ikke si så mye fra eller til i denne sammenheng.

6.2 Håndtering

Forskerne peker på at det er en endring av ledelsesmodell i etatene, fra fagledelse mot ”general management” (s. 33).

6.3 Klok håndtering

Det blir satt fram tre hypoteser i rapporten til hvorfor enledermodellen er best:

1. I enleder-kontorene er de ansatte oftere organisert i tverrfaglige avdelinger
2. Dersom det blir signalisert ovenfra at enledermodellen er best, kan det ha vært en mer konfliktylt etableringsprosess i de kontorene som har valgt en toledermodell.
3. Toledemodellen er først og fremst valgt i bydelskontorene. Disse bydelene har flere styringsnivåer, noe som også kan ha bidratt til å gjøre integreringen mer komplisert.

6.4 Analyse og diskusjon

Ingen av disse hypotesene blir undersøkt nærmere eller dokumentert i rapporten. Det er heller ikke gått nærmere inn på hvilke brukergrupper og oppgaver som har vært i fokus, hvem de ansatte har tenkt på når de har uttalt seg om oppgaveløsningen.

Evalueringene går i liten grad inn på hva som kan være årsakene til at oppgaveløsningen blir organisert ulikt ved pilotkontorene. Det blir holdt fram at valg av ledermodell, en eller to ledere på NAV-kontoret, kan ha sammenheng med hvor oppdelt oppgaveløsningen fortsatt er. Det blir også nevnt at konfliktene kan ha vært størst under etableringen av de kontorene som har valgt to ledere. I tillegg er det de største kontorene og de i bydelene, med flere ansvarsledd, som har valgt denne løsningen. Evalueringen peker på disse sammenhengene, men avdekker ikke hva konfliktene konkret har gått ut på.

7. Flest konflikter på de store kontorene

Et forhold som forskerne har lagt stor vekt på å studere i evalueringen, er størrelsen på NAV-kontorene, og hvordan andre variabel endrer seg i forhold til dette.

7.1 Funn

I medarbeiderundersøkelsen har en funnet at størrelsen på kontoret er avgjørende for hvordan de ansatte har opplevd reformen. De minste kontorene, dvs. de med mindre enn 30 ansatte har de mest positive vurderingene i forhold til både informasjon, involvering, samarbeid og oppgaveløsning. De største kontorene, med over 60 ansatte er mest negative (s. 28).

Forklaringer på dette, som blir holdt fram i rapporten er at ”etableringsforløpet og integreringsprosessen rett og slett er mer omfattende og tidkrevende i store kontor enn små: Flere ansatte skal informeres, involveres og finne sin nye plass i den nye organisasjonen. Nærheten mellom ledelse og medarbeidere, og medarbeidere imellom blir mindre. Mindre kan foregå direkte, men må gjennom flere ledd.” (s. 28)

I de tre casestudiene har en funnet bekreftelse på at prosessen tar lengre tid i store enn i små kontor. I de to store casekontorene ble det uttalt at etableringsprosessen hadde vært tøff, men ” en del av det som man ikke var fornøyd med etter et halvt år, fungerer bedre etter et år.” (s. 29)

7.2 Håndtering

Det blir ikke beskrevet i rapporten noe forsøk på å endre størrelsen på de lokale NAV-kontorene. Det blir heller ikke beskrevet ulike håndteringer av implementeringen ut ifra størrelsen på kontorene.

7.3 Klok håndtering

En av konklusjonene til forskerne ut fra funnene er at: ” De små kontorene har mer positive vurderinger fordi de er kommet lenger; de store kommer dit de også, det tar bare lengre tid.” (s. 30)

7.4 Analyse og diskusjon

Ut ifra konklusjonen ovenfor, kan en si at en klok håndtering er et spørsmål om utholdenhet og tålmodighet med de store kontorene. Dette samsvarer med folkelige uttrykk som at: ”Det går seg til”, ”Tiden leger alle sår” og ”Om hundre år er allting glem”.

Tid er uten tvil en viktig dimensjon i forhold til både reformer og klokskap. Arne Næss nevner tidsaspektet i sin definisjon av klokskap, ved å trekke fram ”langsiktighet” som en dimensjon av klokskap (op.cit.). Aristoteles sier at den kloke bruker den tiden som er riktig i forhold til situasjonen og målet.

Sammenhengen mellom størrelsen på kontorene og hvor lang tid det har tatt å få gjennomført reformen på kontoret, har fått stor plass i evalueringen. Dette mener jeg er et resultat av å ha studert casekontorene i lys av medarbeiderundersøkelsen et ½ år tidligere. Andre forhold som kan ha hatt innflytelse kommer dessverre ikke fram. Kan det tenkes at endringsarbeidet bør skje på en annen måte på et stort kontor enn på et lite? Kan det tenkes at disse kontorene på ingen måte heller bør organiseres likt? Kan et lite kontor ivareta de samme behovene hos brukerne som et stort kontor?

Det er ikke sikkert at tiden verken er den eneste eller viktigste dimensjonen for å få til en vellykket implementering av NAV-reformen ved de store kontorene. For å kunne hjelpe de kontorene som fremdeles ikke er etablert, må en få vite hva som er innholdet i konfliktene ved de store kontorene. For å kunne lære av andre sine feil og erfaringer, må disse først avdekkes og erkjennes.

Mens tiden går, jobber forhåpentligvis hvert enkelt kontor med å finne bedre løsninger for sin organisering og for sine brukere. Trolig kommer de på plass etter hvert. Det er da ikke fordi tiden går, men fordi de har funnet ut hvordan de skal håndtere de spenningene og utfordringene de møter.

Nivå 2: IMPLISITTE SPENNINGER

1. Psykologiske spenninger hos de ansatte

Når det skal utføres større endringer i en organisasjon, blir nødvendigvis arbeidsoppgavene til de ansatte endret, eller det må tilføres nye ansatte. Ofte skjer begge deler. Fusjonsforskningen har funnet at de ansatte kan oppleve fusjoner ”som en dramatisk omstillingsprosess som bl.a. kan medføre angst og usikkerhet. Det pekes på den rollen sosial identifisering og identitet spiller i prosessene” (s. 12).

En forutsetning for at en slik endring skal bli vellykket, er at de ansatte gjennomgår den kompetanseutviklingen som er nødvendig for å kunne imøtekomme de nye ”produksjonskravene”, eller målene. Dersom de ansatte ikke vil, eller har forutsetning for å kunne skaffe seg denne kompetansen, vil ledelsen komme i et etisk dilemma. På den ene siden har de noen nye mål som skal oppfylles. På den annen side kan de ha ansatte som verken kan eller vil endre på måten de arbeider. Hva er da en klok håndtering?

Høyskolelektor Åse Thomassen, Høyskolen i Hedmark har skrevet et avisinnlegg med overskriften: *Hvorfor må alt være nytt hele tiden?* (Dagsavisen, 12.09.2008):

Endringsprosesser er ofte ritualer og moter. Og samfunnet er preget av vinnerideer og superstandarder for hvordan organisasjoner skal være. Jeg så mye av dette da jeg

studerte endringer på sosialkontorene i begynnelsen av nittiårene. Ikke sjelden var begrunnelsen for organisasjonsendringer preget av at «andre hadde gjort det» eller at organisasjonsmodeller var blitt presentert på konferanser og seminar.

.....
Mens ledersjiktet kan coaches under endring og omstilling, tas det ofte for gitt at «vanlige» ansatte skal bearbeide egne følelser. En klok mann sa at omstillingsprosesser alltid ville medføre angst, men at det er en leders ansvar å redusere denne angsten til et minimum. For endringer vil ofte kunne medføre usikkerhet og følelse av tap. Det krever stor klokskap å foreta endringer som gjør at ansattes følelse av tap og usikkerhet ikke blir større enn nødvendig. Noen grad av usikkerhet bør ansatte kunne tåle, men det er grenser for hvor lenge vi alle fungerer godt under usikkerhet.

1.1 Funn

På side 23 står det at ”Noen i casekontorene forteller om økt sykefravær og turnover, men det diskuteres om dette har vært unormalt høyt og i hvor stor grad det er knyttet til reformen.” Forskerne sier at det ikke finnes dokumentasjon som kan si noe om endringene i sykefraværet etter reformen. Turnover blir begrunnet i at arbeidsmarkedet generelt har vært svært bra for de ansatte i etatene i omstillingsperioden. Det sies ikke noe om hva som menes med ”unormalt høyt”. Menes det unormalt i forhold til gjennomsnittet blant alle som er i arbeid, eller blant de som er i en omstillingssituasjon?

1.2 Håndtering

Det blir ikke gått nærmere inn på dette temaet i rapporten.

1.3 Klok håndtering

Nærliggende tema som arbeidsmiljø og medarbeiderinvolvering blir behandlet hver for seg andre steder i oppgaven.

1.4 Analyse og diskusjon

Dette funnet står i skarp kontrast til en artikkel i Aftenposten under overskriften: ”*Gråt og kaos for ansatte på nye kontorer*”. Denne artikkelen bygger på et notat laget etter at hovedverneombudet første halvår 2007 hadde samtaler med ansatte og sjefer ved pilotkontorene (Solveig Ruud og Sverre Stenseng, Aftenposten 27.11.08.)

Mange syke

Resultatene var nedslående, med dataproblemer og manglende planlegging av omskolering for de ansatte. Noen steder økte sykefraværet. På det meste steg sykefraværet enkelte steder til både 18 og 20 prosent, mens andre kontorer hadde null fravær. Folk sluttet også i jobben. Ved ett av de store Nav-kontorene som ble besøkt, hadde 19 personer sluttet eller gått ut i permisjon fra september 2006 til august 2007.

Dersom en ønsket å studere kostnadene ved en så stor reform, kunne en for eksempel intervjuet også noen av dem som har valgt å slutte i løpet av omstillingsperioden. Det samme kunne en gjort med noen av dem som har blitt langtidssykmeldt i samme periode.

Økt sykefravær ved en større reform er en smertekostnad ved reformen. Dette er en målbar verdi. Både antall sykmeldte og ekstraavgiftene for arbeidsgiver ved fravær mener jeg kan tallfestes, uansett hva forskerne påstår i rapporten sin. Psykisk smerte og belastning er vanskeligere å måle, men de som blir syke på grunn av en slik endring, vil i mange tilfelle kunne fortalt forskerne hva det er ved reformen som har gjort dem syke.

Antall oppsigelser som er begrunnet i reformen, kan også være et mål for hvordan de ansatte har det på de nye NAV-kontorene. Det samme kan en finne ved å spørre hvor mange som ønsker å bytte jobb etter reformen, eller som hadde byttet dersom det hadde vært mulig for dem å få annet arbeid. En kan også spørre etter årsaker til dette i en undersøkelse eller et intervju, dersom en ønsker å dokumentere slike negative konsekvenser, og ukloke håndteringer av implementeringen.

Det er ikke sikkert at negative konsekvenser alltid kan unngås. Sykefravær og kompetanseflukt kan være en konsekvens av endringer som oppleves som en stor påkjenning av de ansatte. For å vite hvordan en eventuelt kan håndtere denne spenningen, må dette temaet undersøkes nærmere. Hvorfor blir de ansatte syke eller slutter på de nye NAV-kontorene? Deretter kan en ta stilling til hva som er en klok håndtering.

Det er viktig å ha fokus på hva som fungerer, og hvordan reformen kan gjennomføres på en optimal måte. Men dersom en ikke dokumenterer noen av kostnadene ved tiltaket, vil det heller ikke være mulig å si noe om hvor mye en egentlig har oppnådd gjennom reformen, når resultatene etter en tid begynner å vise seg. I denne reformen ligger en stor mulighet til å lære gjennom erfaring hva som er klok håndtering. Da må en også tørre å se på de negative konsekvensene.

Omstillingskostnadene trenger ikke å være noen kritikk av reformen eller intensjonene bak den. Målet med et fokus også på kostnadene er nettopp å få reformen til å bli så bra som mulig. Hva kan gjøres bedre? For å holde fast på terminologien fra økonomien, kan en si at jo lavere kostnader, jo større fortjeneste. Dersom disse forholdene hadde blitt målt, og til en viss grad evaluert, hadde en også hatt mulighet til etter hvert å si noe om hva som er balansepunktet mellom kostnad og fortjeneste ved innføringen av reformen.

Ut i fra et organisasjonsperspektiv nevner forskerne for eksempel at et middel for å få gjennomført større organisasjonsendringer kan være å prøve få til en deinstitusjonalisering av organisasjonen (s.11). Dette innebærer bruk av politisk, funksjonelt og sosialt press.

Hvis NAV-reformen skal gjennomføres med slike middel, vil det si at noen ansatte må presses inn i nye roller mot sin vilje. I tilfelle, hvor mye press er det da klokt å utsette dem for? Kan en måle, eller vite, når kostnadene ved reformen blir større enn fortjenesten? Å finne ut mest mulig om hvordan ”kostnadene” kan holdes nede ved en slik reform er en sentral problemstilling. Disse kan det gjøres noe med i etableringsprosessen, fortjenesten (måloppnåelsen) kommer når produksjonen er i gang, for å bruke uttrykk fra økonomien.

Men hvis en nå mener på alvor at vi vil ha en klok håndtering, og ikke bare en økonomisk optimalisering, trengs flere verdimål enn penger. Fravær av smerte, tilfredshet og lykkefølelse er kanskje ikke like enkelt å måle, men få vil nekte for at dette også er viktige verdier.

Jobbtfredshet kan kanskje ikke likestilles med lykkefølelse, men for de fleste er det viktig å oppleve sin egen arbeidsinnsats som meningsfull og verdiskapende. Lykkefølelse er ikke et vanlig uttrykk, eller måleverdi å bruke på norsk. Vi bruker gjerne andre mål for å si noe om hvor bra vi har det. I forhold til jobben, er det vanlig å prøve å måle hvor godt vi synes arbeidsmiljøet er.

2. Arbeidsmiljøet hadde ikke blitt bedre

Et annet tema som ofte kan si noe om spenninger, er hva de ansatte mener om arbeidsmiljøet sitt. De ulike undersøkelsene har satt fokus både på arbeidsmiljøet generelt og på noen utvalgte sider av det spesielt. Medarbeiderundersøkelsen til AVD hadde direkte spørsmål om arbeidsmiljøet. I de andre undersøkelsene kommer det frem frustrasjon på bestemte områder som i forhold til forvaltningsenheten, ledelse og medarbeiderinvolvering. Disse eksplisitte spenningsområdene er behandlet for seg tidligere i oppgaven, men de kan også sees som uttrykk for spenninger i arbeidsmiljøet.

2.1 Funn

I medarbeiderundersøkelsen sier 40 % at de synes arbeidsmiljøet har blitt dårligere etter reformen. Like mange mener det er uendret, og 20 % mener at det har blitt bedre (tabell 14, s. 82). I de 3 casekontorene er vurderingene mer positive et halvt år senere, sier forskerne, men dette er ikke nærmere dokumentert i rapporten.

2.2 Håndtering

Det kommer ikke frem i rapporten hva som gjør at vurderingene har blitt mer positive ½ år senere. Har det vært gjort noen spesielle tiltak for å forbedre arbeidsmiljøet? I tilfelle hva?

2.3 Klok håndtering

Det er noen antydninger i rapporten til hva som kan være klok håndtering av spenningene rundt forvaltningsenheten, ledelse og medarbeiderinvolvering. Dette vil kunne få betydning også for arbeidsmiljøet generelt. Ellers er det ikke nevnt noe generelt i rapporten om hva som er en klok håndtering av arbeidsmiljøet.

2.4 Analyse og diskusjon

Det kommer fram i undersøkelsen at nesten halvparten av de ansatte mener at arbeidsmiljøet har blitt dårligere etter innføringen av reformen. Dette er en spenning som er en direkte konsekvens av NAV-reformen. Hva er konsekvensene av at så mange trives dårligere på jobben en før? Hva har blitt gjort, eller kan gjøres for å motvirke en slik effekt? Det blir trukket inn at samarbeidet har blitt bedre, og at det er best der de ansatte har hatt reell innvirkning på utformingen av det nye NAV-kontoret. Bedre samarbeid er likevel ikke det samme som bedre arbeidsmiljø. Det en kan lese ut av resultatene fra evalueringene at de ansatte nå samarbeider mer og bedre på tvers av de opprinnelige etatene, men at de fleste likevel synes at arbeidsmiljøet enten har blitt dårligere eller ikke noe bedre enn før (bare 20 % mente at det hadde blitt bedre).

I evalueringen er det fremhevet at nå går alt mye bedre enn for bare et halvt år siden. Kontorene er over ”kneika”. Dette resultatet er basert på uttalelser fra noen av lederne i de tre casestudiene. Det blir ikke stilt spørsmål ved realiteten i disse utsagnene. Kan dette også være et uttrykk for et håp om at det verste er over, et ønske om å gi positiv tilbakemelding, eller har de som var mest negative til omstillingen har sluttet?

De fleste lederne i NAV er nyansatte. Hvor sannsynlig er det at disse vil uttrykke seg negativt til en reform som de nettopp har valgt å bruke arbeidstiden til å innføre? Hvor mange andre som er nyansatte i reformperioden er ikke nærmere omtalt. Dette hadde vært nyttig informasjon når en skal gå nærmere inn på evalueringen av de tjenestene som skal utføres av den nye etaten, og måloppnåelsen i forhold til brukerne (modul 5-7). Det er mulig at det vil være enklere å få nyansatte inn i de endrede arbeidsrutinene og samarbeidsformene enn veteranene, og at de nye også er mer positive. Det spørres likevel om disse vil kunne tilby de samme tjenestene og kunnskapen som samtidig har forsvunnet ut

av etaten med de som har sluttet. Her er det fristende å minne om Aristoteles sine tanker om klokskap og erfaring.

3. Spenninger mellom NAV-etaten og brukerne

En integrert oppgaveløsning er en av de overordnede målsettingene med NAV-reformen. Brukerne skal få en helhetlig og sammenordnet hjelp, som er effektiv, og raskere får dem i arbeid. De tre tidligere etatene skal selv samkjøre tjenestene sine overfor brukerne. Brukerne skal slippe å forholde seg til mer enn én saksbehandler for å få det de trenger. Forskerne har derfor stilt seg spørsmålet om reformen har ført til mer enn en samlokalisering av kontorene. Får de til en integrert oppgaveløsning? Er organiseringen av arbeidet med brukeroppgavene endret? ”Disse spørsmålene belyses ved å presentere etablerings- og integreringsprosessen på bakgrunn av casestudiene og ved å koble funnene fra medarbeiderundersøkelsen med data fra casestudiene.” (s.31)

3.1 Funn

I casestudiene er det dokumentert stor støtte for reformen. De ansatte er motivert for omstilling og det er allerede etablert samarbeidsrelasjoner (s. 21). Likevel synes de to store kontorene at etableringsprosessen har vært tøff.

Det har vært vanskelig å opprettholde produksjonen samtidig som de skulle omstille seg og lære nye oppgaver (s. 22). Dette har i en periode gått utover tjenestetilbudet overfor brukerne. På undersøkelsestidspunktet for casestudiene opplever likevel forskerne at de ansatte ser lysere på situasjonen enn under medarbeiderundersøkelsen som ble utført et halvt år tidligere.

3.2 Håndtering

Dette funnet blir ikke undersøkt videre. Rapporten sier ikke noe om på hvordan tjenestetilbudet overfor brukerne har blitt berørt, eller hvilke konsekvenser dette har fått, verken for de ansatte eller for brukerne. Det er dessverre heller ikke dokumentert hvordan denne spenningen har blitt håndtert av ledelsen ved det kontoret som tar opp problemet. I stede blir det med det samme påpekt i rapporten at det nå likevel går mye bedre enn for bare ½ år siden.

3.3 Klok håndtering

Tiden jobber for at det skal bli bedre tilbud for brukeren brukerne.

3.4 Analyse og diskusjon

Sitatet fra lederen ved det casekontoret det er referert til ovenfor, er mer i samsvar med bildet fra media. NAV-reformen utfordrer kulturforskjellene og de ulike lov- og regelverkene som er slått sammen i den nye NAV-etaten. Dette kommer tydelig fram i forhold til brukerne. De tre tidligere etatene blir nå nødt til å møtes i sin behandling av brukerne, og se hvordan de ved hjelp av hvert sitt lov- og regelverk kan hjelpe den enkelte. Dermed er spenningsfeltet mellom universalisme og individualisme brakt ned på et svært konkret nivå. I stede for at brukeren selv skal måtte navigere imellom de ulike systemene, må den nye NAV-etaten nå selv bære, forholde seg til og finne løsningen når det oppstår konflikter.

3.4.1. Bedre løsninger for brukerne, og raskere saksbehandling?

Det blir sitert i evalueringen at de i casekontorene nå kommer frem til bedre løsninger for brukerne, og at saksbehandlingstiden har gått kraftig ned. Sitatet fra evalueringen for stå for seg. Det er ikke gjort noe forsøk i evalueringen på å undersøke nærmere hvor vidt dette faktisk har gyldighet i virkeligheten, og det stemmer dårlig med det bildet vi får av reformen fra media.

Tvert imot hører vi i media om folk som ikke får utbetalt sykepengen innen tre uker, men blir satt på sosialhjelp i ventetiden. For noen er konsekvensene store i forhold til faste økonomiske forpliktelser. Det har nå blitt tatt ut søksmål mot NAV-etaten fordi de ikke overholder pliktene sine. Hvor er det da det svikter? Er det den nye forvaltningsenheten, som skal fatte alle vedtak som ikke fungerer, og som nå gjør NAV-kontorene handlingslammet?

Evalueringen gir ingen forklaring eller varsel om at dette kunne bli en konsekvens av reformen. I media står forskerne fortsatt på sitt, om at en må forvente at det tar tid før en så stor reform får satt seg. Med andre ord er tidsaspektet fortsatt holdt fram som den avgjørende faktoren.

Nivå 3: UTELATTE SPENNINGER

På samme måte som en reform kan studeres fra to perspektiv, kan den også bli iverksatt på to måter. Forskjellen er om den iverksettes ”nedenfra og opp” eller ”ovenfra og ned”. NAV-reformen er i hovedsak av den sistnevnte typen endring. Det er når politikere eller ledelsen i organisasjonen bestemmer at det skal innføres større endringer. Dette er planlagte endringer, der gjerne noe av selve målsettingen med organisasjonen blir berørt. Hva som skal endres er allerede bestemt, til en hvis grad hvordan og det skal gjerne skje

innenfor en bestemt tidsperiode. (Martinsen 2004, Jacobsen og Thorsvik 1997) NAV-reformen er politisk bestemt. Politikere og departementene har bestemt målsettingene og rammene for endringen. Den er en planlagt endring, og selve målsettingen med etatene blir berørt.

Dette blir den overordnede klokskap som Aristoteles viser til når han beskriver statsmannsklokskap. Det politiske vedtaket er den lovpålagte forordning. Statsmennenes, eller de offentlige ansatte ledernes klokskap blir da hvordan de gjennomfører vedtaket, i dette tilfellet NAV-reformen best mulig i forhold til målsettingen og intensjonene med reformen.

3.1 Å dele en visjon

Evalueringen av pilotkommunene kom fram til at de ansatte stort sett ønsker reformen, og at de deler de målene som departementet har satt. Derfor er det kanskje ikke så rart at forskerne ikke går nærmere inn i denne problematikken. Likevel er det en mulighet for at pilotkommunene kan skille seg ut fra de andre kommunene i denne sammenheng. Pilotkommunene har selv ønsket å delta, og i mange av kommunene var det allerede etablert et nært samarbeid mellom etatene i utgangspunktet. Det er derfor et spørsmål om resten av kommunene i Norge er like positive til reformen. I tilfelle kan innføringen av NAV møte andre og større utfordringer når den skal implementeres der, selv om en nå kan ta med seg erfaringene fra pilotene.

Det blir påpekt i evalueringen at all teori understreker betydningen av at de ansatte deler målsettingen, for at reformer skal lykkes. Deretter blir det bekreftet at dette er tilfelle i pilotene. Hva vil skje hvis ikke resten av kommunene i Norge er like positive? Det er sannsynlig at de kommunene som ikke har vist iver etter å komme i gang som piloter, er noe mer tilbakeholdne i engasjementet for reformen. Det kan også være lokale forhold i ulike kommuner som gjør sammenslåingen av de tre etatene mer komplisert enn i pilotene. Da blir dette ekstra belastninger i forhold til de spenningene som allerede er avdekket i pilotene. Dermed kan implementeringen i resten av Norge bli vanskeligere enn i de første 25 pilotene.

Taylor (1991/98) mener at autesitetens etikk preger vår tid og kultur. I følge denne etikken, er det opp til hver enkelt å definere hva som er viktig i ens liv. Hver enkelt setter seg sine egne mål, og det er opp til den enkelte å være sin ”egen lykkes smed”. En slik grunnholdning kan få betydning i forhold til behovet for endringer i en organisasjon. Dersom de ansatte ikke aksepterer de nye målene for virksomheten, er det lite sannsynlig

at de vil kjenne seg forpliktet til å innrette seg etter dem. Forpliktelsen er i følge autenitetens etikk først og fremst i forhold til ens egne idealer.

Mange av de som velger et yrke innenfor helse- og sosialsektoren, gjør dette fordi de har noen idealer om å kunne være til hjelp for andre mennesker. Dersom de ikke har tro på at det de gjør oppfyller dette målet, kan motivasjonen forsvinne. Hensikten med arbeidet blir borte, og lønnen i form av penger er ikke så høy innenfor disse yrkene at den vil være mål nok i seg selv, for de fleste. I tillegg identifiserer mange seg med den personen de er som yrkesutøver. Dette blir umulig over tid, dersom det er stort skille mellom de verdiene en står for privat og de verdiene som blir sentrale i yrkesutøvelsen. De som har forsket på pilotkontorene nevner det samme i forbindelse med behovet for å involvere de ansatte i reformprosessen. De fremhever i denne sammenheng betydningen av identitet og identifisering.

Det er viktig for en vellykket endringsprosess, kanskje spesielt innen helse- og sosialsektoren, at de ansatte fortsatt deler målene for virksomheten. Målene må også være klare og oppfattet for at hver enkelt skal kunne tilpasse sitt bidrag og kunne skaffe seg nødvendig tilleggs kunnskap.

Kant sine kategoriske prinsipp (1785/1997) sier noe om at en ikke skal bruke andre mennesker kun som et middel, men også som et mål i seg selv. Skal en følge dette prinsippet, blir det også vanskelig å se organisasjonen sine mål, behov og interesser atskilt fra den enkelte ansatte sine ønsker og behov. I tillegg gjør mennesker gjerne best det de kan, er interessert i, og brenner for. En kan stille seg tvilende til om det egentlig er mulig å påføre dem en kompetanseutvikling som de ikke ønsker selv.

På den annen side hevder Kant at det finnes evige sannheter og plikter som sier hva som er rett eller galt uavhengig av person og situasjon.

En viktig lederoppgave er å introdusere utviklingsmål på en slik måte at flest mulig kan identifisere seg med dem. At de ansatte har samme mål er nødvendig hvis hver enkelt skal være et mål i seg selv, samtidig som organisasjonen skal ha en felles og klar målsetting. En moralsk leder kan heller ikke forholde seg til de ansatte som en innsatsfaktor på lik linje med materielle verdier og maskiner. Å få til en balanse mellom organisasjonen sine overordnede mål, og den enkelte ansattes mål, kan være en stor utfordring ved større endringer i helse- og sosialsektoren.

3.2 Ulike ansettelsesvilkår i stat og kommune

Et forhold, som ikke blir berørt i undersøkelsen, er at stat og kommune har ulike lønns- og tariff- avtaler. Kanskje noen opplever det som urettferdig at de på samme arbeidsplass, der de skal ha overlappende arbeidsoppgaver mottar ulik lønn og ellers har noe ulike arbeidsbetingelser? Forskjellene vil i alle fall måtte bli mer synlig nå enn da etatene var adskilt. Det hadde av denne grunn, og av en del andre tidligere nevnte årsaker vært interessant å få vite hvor sykefraværet og turnover er størst i løpet av reformperioden. Er det blant de statlig eller kommunalt ansatte?

11. ANALYSE AV EVALUERINGEN

Som tema for evalueringen har AFI avtalt med AID å fokusere på integreringsprosessen, systematiske variasjoner, og forholdet mellom stat og kommune.

11.1 Diskusjon av den metoden som er valgt i evalueringen til AFI

Det kan tenkes mange måter å utføre en evaluering av NAV – reformen. I dette tilfellet har forskerne gjort en casestudie av tre pilotkontor. I tillegg har de hatt en spørreundersøkelse til alle ordførerne og rådmennene i de kommunene og bydelene som har hatt pilotkontor. Resultatet fra disse studiene har de sammenlignet med resultatene fra en medarbeiderundersøkelse som ble foretatt ved alle de 25 pilotkontorene ½ år tidligere av NAV Drift og utvikling (NDU) på oppdrag fra det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVD). Casestudiet har blant annet prøvd å bekrefte eller avkrefte de samme forhold som medarbeiderundersøkelsen. På mange måter er casestudiene en strategisk test av medarbeiderundersøkelsen. I tillegg er det gjort et forsøk på å evaluere hvilken utvikling og endring som har vært ved pilotene i løpet av dette halvåret. Jeg mener at det er en metodisk svakhet å bruke en kvalitativ studie av 3 kontor for å si noe om utviklingen ved 25 kontor. Særlig siden disse i første runde ble undersøkt kvantitativt (med spørreskjema). Mandatet oppfordrer forskerne til å benytte det materialet som allerede er samlet inn av andre. Det har de gjort.

En casestudie kan imidlertid få fram andre sider ved reformen enn det en gjør i en kvantitativ studie. Casestudien kan på den måten være et nyttig supplement til den første studien. Det kan virke som forskerne ikke utnytter fullt ut det potensialet som er i casestudiet deres på dette området. I rapporten er det mange sitater fra informanter som kunne vært forfulgt nærmere for en mer utdypende innsikt i implementeringsproblematikken. Disse uttalelsene har jeg trukket fram i min undersøkelse.

Dette, sammen med noen alternative tolkninger av resultatene i rapporten, er tatt med i min diskusjon og analyse av hva rapporten kan fortelle om klok håndtering av NAV-reformen.

I rapporten fra casestudiene har forskerne valgt å se endringene ut ifra et organisasjonsteoretisk ståsted. Dette perspektivet gjør at deres analyser av funn blir annerledes enn mine, for en organisasjon kan ikke i seg selv handle bevisst klokt i en bestemt situasjon. Det er de menneskene som utgjør organisasjonen som handler. En organisasjonsteoretisk analyse viser summen av de handlinger og valg som blir utført av deltakerne. I tillegg vil ytre påvirkninger, som endringer andre steder i samfunnet, kunne påvirke resultatet. I en casestudie er det mulig å få et bilde av hvilket valg hvert enkelt intervjuobjekt gjør og hvorfor. Da kan en oppfylle mandatets ønske om at forskerne skal gjøre en evaluering av de menneskelige forhold i tillegg til de organisasjonssosiologiske. Ved å se på konsekvensene av ulike valg, har en mulighet for å skaffe seg erfaring og kunnskap om hvilke handlinger som fungerer best i lignende situasjoner. Dette gjelder både på det individuelle og det overordnede planet.

Når det er mange deltakere i en organisasjon, er det selvfølgelig naturlig også å studere den som en egen enhet. Det er ikke nødvendigvis slik at et teoretisk perspektiv er mer riktig enn et annet. Det er heller slik at en ved å bruke ulike briller kan en få en mer helhetlig forståelse av reformen. Ideelt sett, burde forskergruppen vært sammensatt av fagfolk fra flere ulike områder for å få en best mulig forståelse. I denne modulen av NAV-EVA kunne det vært både filosofer og psykologer i tillegg til sosiologer og statsvitere.

I stede for å sammenligne casestudiene med medarbeiderundersøkelsen, har jeg organisert min undersøkelse etter hvilke spenninger som kommer frem direkte og indirekte, og jeg har lett etter informasjon om hvordan disse har vært håndtert. For å kunne bidra til implementeringen ved resten av kommunene i Norge mener jeg dette er nyttig informasjon. Jeg forstår også mandatet for evalueringen slik at departementet ønsker en slik undersøkelse.

11.2. Innsamlingen av data

Først vil forskerne prøve å dokumentere hvordan etableringsprosessen har forløpt og hvor langt den har kommet, om det er en faktisk integrasjon, og om det er en reell endring i både arbeidsdeling og arbeidsformer. Data har de hentet fra de nevnte undersøkelsene.

Spørreskjemaundersøkelsen til alle ansatte ved de 25 pilotkontorene, medarbeiderundersøkelsen, ble opprinnelig gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet selv, og forskergruppen fra AFI har deretter fått tilgang til resultatet. Et

moment som forskerne ikke drøfter i denne sammenheng, er hvor vidt resultatet av denne undersøkelsen er påvirket av at det er ”arbeidsgiveren”, en overordnet instans, som spør. Arbeidsgiver er neppe en uhildet part i denne sammenheng, og det er ikke urimelig å anta at både spørsmål og svar vil kunne være påvirket av utenforliggende motiv, selv med de beste intensjoner om nøytralitet og åpenhet.

Avslutningsvis nevner forskerne at de skal følge opp casestudiene i den videre evalueringen av NAV, og at andre tema som kompetanseutvikling og kompetansebehov, involvering og medbestemmelse for de ansatte, og relasjonen til omgivelsene, vil være tema som de da ønsker å komme tilbake til. Pilotevalueringen sier ikke noe om resultatet av NAV-reformen i forhold til brukerne av tjenestene. Fokus er organisering og prosess, som forskerne sier at: ”kanskje på sikt kan vise hva som ligger bak de resultater man oppnår eller ikke oppnår gjennom NAV-reformen” (s. 6). Forskerne mener her at det kan være en sammenheng mellom indre organisering og etableringsprosessen i NAV, og de endelige resultatene og måloppnåelse med hensyn til brukerne og intensjonene med reformen.

11.3 Hvilke teorier har de ikke tatt med i evalueringen?

Forskerne viser hovedsakelig til fusjonsteori/implementeringsteori og organisasjonsteori som bakgrunnsforståelse når de går i gang med å evaluere NAV-reformen.

Etisk teori er ikke nevnt. Begrepet *klok håndtering* er heller ikke brukt noe sted i rapporten, selv om det står i mandatet fra AID som en dimensjon som skal evalueres i denne modulen: ”Spenninger kan lamme, men ved klok håndtering, også utløse entusiasme og ny energi. Evalueringen må legge opp til at denne dimensjonen ved reformen blir systematisk belyst.” (op.cit). Her mener jeg det ligger et ønske fra departementet om å finne ut hvordan en bør håndtere de spenninger som kan oppstå ved en så stor reform.

Fra teori i psykologi og sosiologi kan en hente kunnskap om hva som skaper positive og negative spenninger mellom mennesker og kulturer. Nært opp til begrepet *spenninger*, ligger konflikter. Ut i fra den sammenhengen som begrepene spenninger og klok håndtering er satt i mandatet fra departementet, er det nærliggende å tenke på konflikthåndtering. Teori fra dette fagområdet er ikke nevnt. Kunnskap og ”verktøy” derfra vil være nyttig dersom det viser seg at reformen skaper mange spenninger, eller konflikter.

Vi vet også en god del fra psykologien om hvordan ulike mennesker reagerer på større endringsprosesser. Teori fra psykologiens fagområde kunne derfor vært trukket inn i større grad i en slik evaluering.

Nå er likevel ikke mandatet å finne ut hvordan de ansatte har det hver for seg med reformen. Målet er å få den gjennomført, med størst mulig måloppnåelse (som er arbeidsretting, brukerretting og effektivisering). Dette lar seg selvfølgelig ikke gjøre uten de ansatte. Så problemstillingen og mandatet for evalueringen er i grunnen å finne ut hvordan en får de ansatte til å nå disse målene. Da er endringsledelse et annet fagområde det vil være naturlig å trekke inn, for å finne ut hva som er en klok håndtering av en slik reform.

Som nevnt ovenfor har forskerne i denne evalueringen valgt å legge hovedvekten på organisasjonsteori, når de skal beskrive integreringsprosessen, systematiske variasjoner og forholdet mellom stat og kommune. Det er på denne bakgrunnen de både velger problemstillinger, henter data og analyserer funnene. Dette er et av flere mulige perspektiv en kan evaluere en slik reform ut ifra. Andre perspektiv, som de jeg har nevnt ovenfor, kunne kanskje kommet til andre og mer overraskende konklusjoner? Forskernes egen faglige bakgrunn kan selvsagt ha vært en medvirkende årsak til valg av perspektiv.

En normativ undersøkelse prøver å si noe om hvordan en bør håndtere reformen. Forskerne i casestudiene gjør i hovedsak en deskriptiv undersøkelse. De prøver å beskrive situasjonen slik som den nå fremtrer ved de tre casekontorene, etter at de er godt i gang med reformarbeidet. Sammen med spørreundersøkelsen til alle ordførerne og rådmennene, og medarbeiderundersøkelsen som var utført fra før, ved alle pilotene, gir undersøkelsene mange fakta om situasjonen ved kontorene.

11.4. Kriteriene, variablene og måleverdiene i evalueringene

I casestudiene blir resultatene fra medarbeiderundersøkelsen et halvt år tidligere fulgt opp, for å se om resultatene fortsatt er gyldige. Informasjon, involvering, samarbeid, bedre oppgaveløsning og tiden etablerings- og integrasjonsprosessen tar, er holdt fram som viktige kriteri å studere i begge undersøkelsene. Dette er de valgte verdiene, det som forskerne ser som viktig å undersøke i denne evalueringen. Her kan en anta at det ligger implisitt hva de mener er kriteriene for en god/klok håndtering av reformen. Disse kriteriene har de deretter valgt å studere i forhold til variabler som størrelsen på kontorene og forskjellen i bakgrunn til de ansatte (kommunal eller statlig ansettelse), en eller to ledere og antall tjenester som er lagt inn i kontoret. Det blir i mindre grad fokusert på andre kriterier, som kanskje kunne blitt synliggjort, særlig ved de kvalitative caseundersøkelsene, mer enn i medarbeiderundersøkelsen til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

11.5. Oppsummering og konklusjon av pilotevalueringen

Det er fire hoveddimensjoner og spørsmål som forskerne har stilt seg i disse evalueringene. Det ene er tidsdimensjonen. Utgangspunktet for dette er tanken om at alle endringer tar tid. Hvor langt endringene har kommet i pilotkontorene, kan si noe om hvilke forventninger en kan ha ved etableringen av resten av kontorene. Resultatene viser at endringene tar lenger tid ved de store kontorene enn de små. Et år etter etableringen har likevel alle de tre casekontorene utviklet tverrfaglige samarbeidsformer og etatsovergripende perspektiv på oppgavene og oppgaveløsningen (s. 56).

Det andre er betydningen av at de ansatte er enig i målsettingen med reformen. En tenker at det kan være en sammenheng mellom hvor vellykket implementeringen av reformen er, og hvor positive de ansatte er til den i utgangspunktet. Et av hovedfunnene var at: ”Det er gunstig for iverksettingen med stor oppslutning og vilje til innsats, men det betyr også at det reageres mot overstyring, dirigering, og en reformimplementering der svaret på hva NAV-reformen er, kommer sentralt fra.” (s. 57-58)

Et tredje område som har vært undersøkt er mulige kulturkonflikter mellom de tre partene som nå skal samarbeide i den nye etaten, særlig forholdet mellom stat og kommune. Et hovedskille går her mellom staten sin tradisjon for en generell likhets- og rettighetstenkning, og den kommunale sosialtjenestens tenking om behovet for individuelle vurderinger og tilrettelagte tilbud. Her viser undersøkelsene at ”Alternativet til det som kan oppleves som overkjøring fra kommunenes side, kan oppfattes som ineffektivt fra statens side.” (s. 59)

Et siste forhold som har vært undersøkt er samspillet mellom de lokale kontorene og de sentrale myndighetene. Reformen er undersøkt både fra et lokalt og et sentralt perspektiv, fordi: ”Erkjennelse i implementeringsforskningen er at disse perspektivene må kombineres.” (s. 60) Konklusjon i rapporten fra studiene av pilotene er ”at skal reformen lykkes, må den sentrale styringen spille sammen med den lokale beredskapen og den positive reformtiltroen som finnes lokalt, både hos medarbeidere og i kommunene. En sentral utfordring framover synes å være å finne styringsformer som fremmer dette samspillet.”... ”NAV-reformen innebærer implementering gjennom nettverksstrukturer og fordrer styringsmidler basert på samarbeid mellom selvstendig aktører.” (s. 62/63)

Evalueringen bekrefter dermed det som var forventet, og konklusjonen fra forskerne, som er referert ovenfor, ligner på det som departementet i utgangspunktet ba dem om å undersøke: Å finne fram til styringsformer som fremmer samspillet, er rapportens svar til departementet.

12. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

De rapportene som har blitt utgitt fra evalueringen av de lokale NAV-kontorene er i hovedsak skrevet i et organisasjonsteoretisk perspektiv. De gir en beskrivelse av utviklingen ved kontorene på områder som graden av samarbeid mellom de tidligere etatene, endring i oppgaveløsning, ledelsesmodell og arbeidsmiljø. Forskerne har sett etter sammenhenger mellom disse kriteriene, størrelsen på kontorene og hvor lang tid kontorene bruker på etableringen.

Selv om begrepene i mandatet, spenninger og klok håndtering, ikke blir brukt i rapportene, sier undersøkelsen indirekte hva forskerne mener er avgjørende for at etableringen skal bli vellykket. Begrunnelsene for de valgte kriteriene er i hovedsak hentet fra organisasjonsteori, og styrt av behovet for å kunne sammenligne resultatene med medarbeiderundersøkelsen et halvt år tidligere.

Under analysen av spenningene og håndteringen av disse, har jeg kommentert framgangsmåten og kommet med alternativer. I tillegg mener jeg at det stort sett mangler begrunnelser fra forskerne for hvorfor de fokuserer på de valgte verdiene. Er dette de viktigste verdiene? Er det dette de mener mandatet ber dem om å undersøke, eller er det dette de pleier å undersøke?

Når en leser evalueringene kommer det til syne mange spenninger. Noen av dem blir kommentert eller drøftet videre i rapportene, andre blir ikke kommentert, og noen er utelatt. Siden NAV-reformen fortsatt er under gjennomføring, og det stadig kommer frem ulike konsekvenser av reformen i media, er det interessant å se hvordan dette står i forhold til resultatene fra evalueringene. Har pilotene vært representative og nyttige for bilde ved etableringen i resten av kommunene i Norge?

Hvis casestudiet hadde gått mer i dybden i sin undersøkelse av kontorene, eller hadde hatt som utgangspunkt å avdekke mest mulig av de spenningene og konfliktene som har kommet frem under etableringen, hadde det også vært lettere å se de kloke håndteringene. Ved en senere oppfølgingsstudie ville det kunne blitt enda tydelig hvilke håndtering som hadde vært vellykket ved de ulike kontorene.

Det kan virke som noen konfliktområder har vært direkte unngått i det materialet som jeg har undersøkt. Brukerne eller brukerorganisasjonene sin rolle i etableringen lokalt er

knapt nok nevnt. Heller ikke hvordan brukerne sin situasjon blir ivaretatt når de ansatte må bruke mye av sin energi på omstillingene.

Tore Letvik har skrevet en artikkel med overskriften: *Må leve på bompenger*. (Dagsavisen, 19. februar 2009) *Etter 35 år som lærer må Ragnhild Torgersen (61) nå leve på penger hun hadde spart opp for å bruke i bompengeringen*. Likevel viser hun medfølelse med de ansatte i NAV.

Synd på NAV-ansatte

Torgersen nikker gjenkjennende til funnene i evalueringsrapporten om NAV-reformen, hvor det blant annet går frem at NAV-ansatte føler at de får altfor dårlig tid til å ta seg av brukerne.

– Når jeg endelig fikk tak i saksbehandleren min på telefonen så skjønte jeg jo at hun ikke hadde det lett. Det er jo synd på de NAV-ansatte, at de ikke får gjort den jobben de vil gjøre, men vi kan vel ikke akseptere et system som gjør at folk i nød ikke får hjelp. Uansett hvor vanskelig deres arbeidssituasjon er så har vi å gjøre med en ordning som får deg nærmest til å føle at du har opphørt å eksistere. Du står uten yrkeslivet ditt, og stilt overfor et system som det føles umulig å nå fram i, sier Torgersen.

Heidi Taksdal Skjeseth har skrevet en artikkel med overskriften *Gir Nav strykkarakter* (Dagsavisen 15. mai 2008) – *Nav blir stadig verre, sier yrkesskadde Hans Vibe Selmer. Det mener også brukerne i BIs kundebarometer, som gir velferdsetaten Nav bunnkarakter*.

Halvparten av brukerne i BIs kundebarometer, som ble offentliggjort i går, sier seg enige med Selmer. Det er en klar forverring fra fjoråret, da 57,7 prosent var tilfredse med Navs tilbud.

Klar forverring

Handelshøyskolen BI har sjekket hvor fornøyde brukerne er med seks offentlige tjenester;

ligningskontorene, fastlegen, renovasjon, Lånekassen, Nav og trafikkstasjonen

Jeg har fått en rekke henvendelser fra mellomledere i Nav som gir uttrykk for stor misnøye. Mange saksbehandlere er like frustrert som oss brukere, sier Selmer.

Selmer har vært yrkesskadetrygdet siden han som 18-årig sjømann falt ned i lasterommet på båten han hadde hyre på. Etter 40 års erfaring med helse- og velferdssystemet, er han sjokkert over Nav-rotet.

Fra Ski til Otta

Selv bor han i Ski kommune, men må forholde seg til minst fire ulike saksbehandlere på

Otta, i Ski, og i Fredrikstad. Han er frustrert over avstanden mellom bruker og saksbehandler, og hvor vanskelig det er å få tak i rette vedkommende

Lover bedring

Direktør i Nav, Tor Saglie, er ikke fornøyd med resultatet i BIs undersøkelse. Han lover bot og bedring.

Han (Selmer) har imidlertid liten tro på noen snuoperasjon. – Politikerne og ledelsen er redde for å miste ansikt. Men nå er de i ferd med å miste hodet, advarer han.

Hva slags informasjon om omstillingsarbeidet har de lokale kontorene gitt til det området de betjener? Det bildet som nå tegner seg i media, tyder på at dette har vært et forsømt område i etableringsfasen.

Evalueringen avdekker at noen mener sykefraværet og turnover har blitt større i løpet av etableringsperioden. Dette blir ikke undersøkt videre, eller forsøkt bekreftet eller tallfestet. Samtidig er det avdekket at arbeidsmiljøet har blitt dårligere. Heller ikke her står det noe i rapporten om hvorfor de ansatte mener dette. I en casestudie hadde det vært mulig å gå nærmere inn på disse temaene, dersom det hadde vært ønskelig.

Jeg tror reformen er tjent med at evalueringene i større grad problematiserer etableringen av NAV-kontorene. En mer kritisk innfallsvinkel kunne kanskje avdekke spenninger som lett kan unngås. Etaten ville uansett da være mer forberedt på de situasjonene som nå oppstår etter hvert som resten av kontorene blir etablert. For øyeblikket er etableringen av NAV i sin mest intense fase, og spenningene og håndteringen av disse kan nå alle lese i avisene og se på nyhetene nesten hver dag. Jeg vil tro at de involverte partene gjerne hadde vært bedre forberedt på den stormen som nå raser.

Hans Olav Kirknes er ansatt og tillitsvalgt på et NAV-kontor i Oslo. Han har skrevet et innlegg med overskriften: *NAV og de utydelige helperne* (Dagsavisen, 03.03.2009):

NAV kan ikke fortsette i dagens spor hvor antall negative brukeropplevelser øker fra dag til dag. Vi er til for brukerne og er oppe til eksamen hver eneste dag. Vi skal «gi mennesker muligheter». I dagens situasjon svekkes brukernes og politikernes tro på NAV, og de ansatte blir stadig mer demotiverte etter i flere år å ha lagt ned en arbeidsinnsats langt ut over det arbeidsgiver og politikere kan forvente.....

NAV bør nå starte en egevaluering av sin organisasjon og oppgaveløsning. Hva fungerer, hva må rettes på? Det må gjennomføres ressursgjennomgang på de kontorer som åpenbart er underbemannet.

Innlegget bærer i sin helhet inntrykk av at dette er en ansatt med god innsikt i reformen, og som har vært med på hele prosessen så langt. Det ser likevel ikke ut til at han har hørt om den store evalueringen som AID har iverksatt. Det tyder heller ikke på at han har sett justeringer og endringer på grunn av denne evalueringen.

Kan rapporten si noe om klok håndtering, og er det dette jeg har funnet i min undersøkelse?

I en undersøkelse av evalueringer, er det ikke naturlig å vurdere validitet og reliabilitet på samme måte som i andre studier. Likevel vil jeg kommentere den prosessen som det har vært å studere denne rapporten.

I utgangspunktet, da jeg startet undersøkelsen av NAV-EVA, modul 3 og den lokale iverksetting av NAV-reformen, var det offentliggjort bare denne rapporten. Så da jeg begynte å studere rapporten, kunne jeg ikke vite hva de ville legge vekt på i sin evaluering, eller hvordan de har valgt å løse oppgaven. Dersom rapporten ikke sier noe om hva som er en klok håndtering av den lokale iverksettingen av NAV-reformen, eller de ikke har undersøkt dette, tenker jeg at det også er et funn. Men jeg var spent på om de hadde tatt den normative delen av oppdragsgiverens bestilling på alvor

Den evalueringen jeg har undersøkt, er gjort med referanser hovedsakelig til organisasjonsteori og samfunnsvitenskap generelt. Siden jeg har valgt et etisk perspektiv i min undersøkelse, finner jeg derfor i liten grad direkte det jeg leter etter. Min undersøkelse blir en fortolkning eller analyse av det rapporten avdekker. Jeg analyserer og diskuterer om de valgte kriteriene er slik at de kan fortelle noe om klokskap. Jeg undersøker om beskrivelsen av spenninger og håndteringer av disse sier noe om hva som er klok håndtering. Om jeg lykkes i å finne ut noe om hva som er klokt, er avhengig av hvordan begrepet klok defineres. Den største utfordringen, og det mest spennende med dette prosjektet er om det lar seg gjøre å bruke et slikt begrep i analysen av denne evalueringen. Sier de funnene jeg gjør virkelig noe om hva som er kloke håndteringer i en slik reform?

Selv om rapporten til AFI og min undersøkelse har ulike teoretiske perspektiv, må vi likevel forholde oss til de samme målene, de som er fastsatt for NAV-reformen. I tillegg gir mål- og rammedokumentet for evaluering av reformen en felles forståelse av hva som skal evalueres. Dette er det felles utgangspunktet for analysene våre. Men fordi vi har ulike briller på, får vi ikke det samme bildet av situasjonene. I tillegg analyserer og diskuterer jeg de konklusjonene som kommer frem i rapporten til AFI ut ifra mitt perspektiv.

Kloke håndteringer av spenninger:

1. Slik det fremgår av rapporten, har ikke forskerne gått inn i de kulturelle konfliktene mellom de tidligere etatene, og fagfeltene. Disse er ikke beskrevet. Dermed vet vi like lite om innholdet og omfangen av disse konfliktene som før evalueringen startet. Det er heller ikke avkreftet at det er kulturkonflikter på de nye NAV-kontorene.

Det er derimot beskrevet bra hvordan samarbeidet og integreringen av arbeidsoppgaver og arbeidsformer mellom de tidligere etatene har utviklet seg. Forskerne har funnet at det har vært en reell endring i måten kontorene er organisert og løser oppgavene på. Dette mener de har ført til bedre løsninger for brukerne, og et mer effektivt tjenestetilbud. Derfor skulle en tro at implementeringen har vært håndtert på en klok måte.

Ut ifra det bildet en får fra media, stemmer dette funnet dårlig med situasjonen ved de kontorene som nå er under etablering.

2. Fylkesleddet i NAV kan få en viktig rolle i etableringen av de lokale kontorene. Det bygger seg etter hvert opp mye kompetanse på dette nivået, som kan komme til nytte for de lokale kontorene. En klok håndtering fra fylkesnivået er i følge evalueringen å utøve sin funksjon med hensyn til NAV-kontorene sine behov for å ta lokale hensyn. Om dette alltid vil være klokt i forhold til de overordnede målene for reformen gjenstår å se.

3. Konfliktene mellom sentrale og lokale myndigheter, og mellom stat og kommune er nesten umulig å skille fra hverandre. Dette er ikke så rart siden staten har en sterk sentral organisering, mens kommunene er lokale enheter. Dette er et ujevnt forhold. Det kommer frem i evalueringen at en klok håndtering er at staten gjør noe med sin styringsstruktur. På den andre siden kunne kommunene trengt mer hjelp i etableringsfasen fra sine sentrale myndigheter. Her hadde det vært en klok håndtering at flere kom på banen for å ivareta de kommunale tjenestene. Særlig sosialhjelpstjenesten har en svært sårbar brukergruppe, som fort kan bli skadelidende uten en klok håndtering av dette tjenestetilbudet. Disse brukerne er ofte i en situasjon der de ikke har ressurser til å kjempe for sine rettigheter selv.

4. Evalueringen av pilotene er svært negativ til opprettelsen av forvaltningsenhetene. Denne bekymringen ser ikke ut til å ha nådd fram, eller blitt tatt hensyn til i den videre innføringen av NAV-reformen. Det bildet en får fra media er her sammenfallende med evalueringen. I forhold til intensjonene og målene for reformen, kan det virke som om de sentrale myndighetene her ”møter seg selv i døra”. Dermed kan det tyde på at opprettelsen av forvaltningsenhetene er en uklok håndtering.

5. Dersom en vil ha ansatte som er fornøyd med samarbeidet, bekrefter evalueringen all teori om betydningen av informasjon og medbestemmelse. Det er da viktig at de ansatte opplever en reell påvirkning, og ikke bare medvirkning. Å ta med alle ansatte på beslutninger er imidlertid tidkrevende. En leder trenger klokskap til å vurdere når denne tidsbruken er hensiktsmessig.

6. Jeg forstår evalueringen slik at den tror det er klokest med en leder i forhold til målsettingen med reformen. Samtidig peker den på at det kan være ulike årsaker til at de kontorene som har to ledere sliter mer enn de andre. Dermed er ikke dette temaet helt avklart. Det kan tenkes at de ulike kontorene trenger forskjellige ledelsesmodeller. Her trengs nærmere undersøkelser for å kunne si hva som egentlig er en klok håndtering ved det enkelte NAV-kontor.

7. Innføringen av NAV-reformen tar lengst tid ved de store kontorene. Hvorfor det er slik, ser det ikke ut til at forskerne har undersøkt. De kommer med noen forklaringer på hvorfor det alltid er slik. Om de store kontorene her bruker tiden til noe annet, eller har andre utfordringer enn de små kontorene, blir ikke dette belyst i rapporten. Den eneste kloke håndteringen som blir nevnt er å la kontorene få den tiden de trenger. Hva konsekvensen er av dette i forhold til målene for reformen, blir heller ikke nevnt. Her vet vi like lite om årsakene til forskjellen som før evalueringen. Vi vet ingen ting om hva som eventuelt er forskjellen mellom klok håndtering ved de små og store kontorene.

Aristoteles skiller klokskap fra vitenskap. For ham er vitenskap å beskrive verden ut ifra noe en holder for å være nøytrale data, og lovmessige sammenhenger i naturen. Det er en slik form for objektiv vitenskap forskerne ser ut til å prøve å holde seg til i den første rapporten i evalueringen. Men dersom en skal kunne si noe om klok håndtering, mener jeg at en må ta et steg videre, og prøve å si noe om hva en *bør* gjøre ut ifra de beskrivelsene en har. Dette kan alltid diskuteres, og konklusjonene er ikke nøytrale.

Her er spørsmålet hva en bør gjøre etter at de tre hovedmålsettinger ved NAV-reformen (arbeidsretting, brukerretting og effektivisering) er fastlagt. Nærmere bestemt er en av bestillingene til evalueringen spørsmålet hva en bør gjøre for å håndtere de spenningene som oppstår på grunn av denne reformen. Dette er et normativt spørsmål, ikke bare en bestilling av en objektiv beskrivelse.

Det reiser seg mange spørsmål ved den praktiske gjennomføringen som ikke kan belyses uten å trekke inn hvordan en skal/bør håndtere en slik omorganisering med hensyn til de involverte partene. Et eksempel på dette er hvor en skal sette grensen for hvilke påkjenninger det er legitimt å utsette de ansatte for i en endringssituasjon. Dette er en etisk refleksjon, ikke en organisasjonteoretisk problemstilling.

Økt sykefravær og turnover blir ikke satt i sammenheng med en mer belastende arbeidssituasjon. Dette er en naturlig konsekvens å forvente av en så stor reform, men blir utelatt i rapporten. Hvorfor blir det ikke undersøkt hvor stor belastningen i virkeligheten er for de som jobber på NAV-kontoren?

Ut ifra pilotene er det vanskelig å forutsi mange av ringvirkningene av reformen. Det er derfor et spørsmål om nytten av at det ble valgt ut piloter som i utgangspunktet hadde et vel etablert samarbeid mellom etatene, og der de ønsket reformen velkommen. Et mer realistisk bilde av hvilke spenninger og hva slags håndteringer som er nødvendig for å få gjennomført denne reformen, ville en kanskje fått dersom disse pilotene hadde blitt valgt ut

i fra andre kriteri? Kanskje ville en da vært mer forberedt på slike situasjoner som vi nå ser beskrevet i media?

ETTERORD

I løpet av høsten -08 og våren -09 har det blitt offentliggjort tre nye rapporter i modul 3, som bygger videre og er oppfølginger av den første. Disse har jeg ikke hatt mulighet til å studere like nøye som den første rapporten i modulen. Men jeg har likevel blitt fristet på slutten av min undersøkelse å tittle på hvordan utviklingen har vært på de områdene der det har vist seg å være spenninger i den første tiden av evalueringen. Forskerne har nå valgt å legge inn et noe videre perspektiv og flere kriteri i oppfølgingsstudiene, men i hovedsak blir de samme områdene evaluert i fortsettelsen. Resultatene fra de tre nye rapportene skal jeg ikke gjengi nå. Men det mest påfallende i oppfølgingsevalueringene, er at de går bort fra at størrelsen på kontorene er en avgjørende faktor for implementeringen. Derimot holder de fortsatt fast ved at tidsdimensjonen er viktig. I oppfølgingsstudiene kommer forskerne fram til at ”reformen ikke har fått satt seg ennå”. Det skal bli spennende å se i fortsettelsen om den har tenkt å sette seg, og hvordan☺

Litteraturliste

- Andreassen Tone Alm, Thune Taran, Drange Ida, Monkerud Lars Chr. (2007): *På vei mot en integrert velferdsforvaltning?* Arbeidsforskningsinstituttets rapportserie. Rapport nr. 4/2007
- Andreassen, Tone Alm (2008): *Organisering for helhetlig tjenesteyting.* Arbeidsforskningsinstituttets rapportserie. Rapport nr. 10/2008
- Aristoteles (1999): *Den nikomakiske etikk.* Oslo: Bokklubben Dagens Bøker
- Aristoteles (1973): *Etikk.* Oslo: Gyldendal
- Bauman, Zygmunt (2000): *Liquid modernity*
- Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (1990). *Makten att reformer: interessen, institutioner och näringspolitik.* Stockholm: Carlssons
- Everett, Eurus Larry & Inger Furseth (2004). *Masteroppgaven. Hvordan begynne - og fullføre.* Oslo: Universitetsforlaget
- Fimreite, Anne Lise (2007): *Prosjektskisse 179326 kortversjon 08.07.* Forskningsrådet: Prosjektarkivet
- Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap.* Oslo: Universitetsforlaget
- Jacobsen Dag Ingvar, Thorsvik Jan (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer.* Bergen: Fagbokforlaget Vigomstad og Bjørke
- Kant, Immanuel (1785/1997). Utdrag fra Grunnlegging av moralens metafysikk (norsk oversettelse av *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, 1785), i *Morallov og frihet.* Oslo: Gyldendal 1997.
- Kvale, Steinar (1997). *Det kvalitative forskningsintervju.* Oslo: Gyldendal
- Leiulfsrud, Håkon & Hvinden, Bjørn (1996). Analyse av kvalitative data: Fikserbilde eller puslespill? I: Holter, Harriet & Kalleberg, Ragnar (red): *Kvalitativ metode i samfunnsforskning.* Oslo: Universitetsforlaget
- L 16.06.2006 nr. 20 *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)
- Lübcke, Paul (red.) (1983): *Politikens filosofi leksikon.* København: JP/Politikens Forlagshus A/S
- Martinsen, Øyvind L.red. (2004): *Perspektiver på ledelse.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- NAV-EVAL2006-rammedokument.pdf: *Mål og rammedokument for evalueringen av NAV-reformen.* Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Velferdspolitisk avdeling, notat: www.forskningsradet.no
- Næss, Arne (1980): *Filosofiens historie 1 og 2.* Oslo: Universitetsforlaget
- Næss, Arne (1998): *Livsfilosofi.* Oslo: Universitetsforlaget
- Repstad, Pål (2007). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitativ metode i samfunnsfag.* Oslo: Universitetsforlaget
- Raaheim Kjell red.(1975): *Grunnbok i psykologi 1 og 2.* Oslo: Cappelens Forlag a.s.
- Sternberg, Robert J (1990): *Wisdom. Its nature, origins, and development.* Cambridge: Cambridge University Press
- St. prop. nr. 46 (2004-2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*
- Sverdrup, Sidsel (2002): *Evaluering. Faser design og gjennomføring.* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

- Syse, Henrik (2006): *Veier til et godt liv. Filosofiske tanker om hverdagslivets etikk*. Oslo: Aschehoug & Co.
- Taylor, Charles (1991/98): *Autensitetens etikk*. Oslo: Cappelen
- Tranøy, Knut Erik (1998): *Det åpne sinn. Moral og etikk mot et nytt årtusen*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Wievestad, Stein M.(07.02.02): *Avgrensning av begrepet 'klokskap' i EN VI*.
<http://gammelweb.nla.no/sw/undervisning/kunst,%20kultur%20og%20pedagogikk/Ari%20klokskap.pdf>
- Wyller, Truls (1996): *Etikkens historie. En systematisk framstilling*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag as